

## LE DROIT DE FONDER UNE FAMILLE et LE DROIT A LA PROTECTION DE LA VIE FAMILIALE

### *ou Pouvoir choisir un projet familial et assumer ses responsabilités familiales*

PROBLÉMATIQUE .....	95
<b>1. LA FAMILLE</b> .....	<b>97</b>
1.1. SENS DU TERME 'FAMILLE' DANS CE CHAPITRE .....	97
1.2. L'UNION DE PARENTS PAUVRES ET DE LEURS ENFANTS EST-ELLE SOCIALEMENT APPROUVÉE? .....	98
1.3. LES PERSONNES ISOLÉES .....	99
<b>2. DES POLITIQUES FAMILIALES</b> .....	<b>100</b>
2.1. CADRE DE RÉFLEXION: UN SUJET VASTE ET COMPLEXE .....	100
2.1.1. LES DEUX FACETTES DU DROIT À LA PROTECTION DE LA VIE FAMILIALE .....	100
2.1.2. LES DROITS DE L'ENFANT ET LE DROIT À LA PROTECTION DE LA VIE FAMILIALE .....	101
2.2. LES ALLOCATIONS FAMILIALES .....	102
2.2.1. L'EXERCICE DU DROIT AUX ALLOCATIONS FAMILIALES .....	102
2.2.2. L'ÉVOLUTION DU MONTANT DES ALLOCATIONS FAMILIALES .....	104
2.2.3. LA TENTATION DE LA SÉLECTIVITÉ .....	105
2.2.4. LES ALLOCATIONS FAMILIALES GARANTIES .....	106
2.3. DES SERVICES AUX FAMILLES .....	108
2.3.1. NÉCESSITÉ DE STRUCTURES D'ACCUEIL D'ENFANTS .....	108
2.3.2. ACCESSIBILITÉ DES STRUCTURES D'ACCUEIL D'ENFANTS .....	109
2.4. IMPACT SUR LA FAMILLE D'AUTRES CHOIX POLITIQUES .....	110
2.4.1. DES CHOIX EN MATIÈRE DE REVENUS .....	110
2.4.2. DES CHOIX POLITIQUES EN MATIÈRE FISCALE .....	111
2.4.3. DES CHOIX POLITIQUES EN MATIÈRE DE LOGEMENT .....	112
<b>3. DES DÉCISIONS QUI METTENT À L'ÉPREUVE LE SYSTÈME DE PROTECTION FAMILIALE</b> .....	<b>113</b>
3.1. LA DÉCLARATION D'ABANDON .....	114
3.1.1. RÉTROACTES .....	114
3.1.2. LE DIALOGUE .....	115
3.1.3. RÉSULTAT DU DIALOGUE .....	115
3.2. LE RETRAIT DES ENFANTS DE LEUR MILIEU FAMILIAL .....	116
3.2.1. ÉTAPES ET CONDITIONS DU DIALOGUE .....	116
3.2.2. LE TEXTE DES ASSOCIATIONS .....	119
3.2.3. LES GRANDES LIGNES DES ÉCHANGES ET LES PERSPECTIVES .....	126
BIBLIOGRAPHIE .....	128

### Problématique

La famille varie, change de forme au cours du temps mais elle ne cesse jamais d'être tenue pour un des fondements de la société, même à des époques de crise. Aujourd'hui, la famille est plus fragile mais reste une des aspirations de nos contemporains<sup>1</sup>. Ce constat est moins paradoxal qu'il n'y paraît à première vue. On ne peut oublier en effet qu'une aspiration est aussi un idéal et à ce titre susceptible d'être démenti par les comportements: la famille est valorisée dans les enquêtes alors que les couples se séparent davantage, par exemple.

<sup>1</sup> Voir notamment la toute récente enquête de B. Bawin-Legros et all, Belges toujours. Fidélité, stabilité, tolérance. Les valeurs des belges en l'an 2000.

Ce décalage est particulièrement grand chez les familles pauvres . « Aucun milieu ne rêve et ne parle aussi intensément et de manière aussi ininterrompue de la famille, alors que pour eux, il n'est jamais évident d'avoir un foyer. Ils doivent toujours consacrer toute leur énergie à rester ensemble. Comme toute l'aide sociale ne vise pas à ramener ou à maintenir leurs enfants à la maison, les pauvres la rejettent. Ils connaissent des difficultés et des ruptures constantes. Très vite, un nouveau partenaire se manifeste. Il n'y a pas de répit tant que la famille n'est pas de nouveau réunie » (RGP, 1994: 26).

Le Rapport Général sur la Pauvreté passe en revue les difficultés auxquelles les familles pauvres doivent faire face simultanément: un revenu « très bas, très irrégulier et souvent insuffisant pour joindre les deux bouts. On ne rencontre presque jamais de ménages à double revenu »; la recherche de travail même en période de croissance à cause, notamment, du « retard des pauvres sur le plan de la formation scolaire et de la qualification professionnelle »; des conditions précaires de logement liées entre autres à l'écart entre les montants des loyers et les revenus disponibles; un état de santé et un accès aux soins déficients; le dédale administratif et l'inaccessibilité de la justice, « 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 » (RGP, 1994: 27-32).

L'importance particulière accordée par les personnes pauvres à la famille est parfois mise en lien avec l'absence d'autres reconnaissances, professionnelle notamment. « La répartition de l'investissement dans d'autres sphères de reconnaissance sociale diminue en effet probablement l'importance subjective que prend le lien familial dans le processus de socialisation » (Humbecq, 1997: 19). Quelle qu'en soit l'explication, l'attachement des personnes pauvres à la famille est une réalité dont toute politique de lutte contre la pauvreté qui se veut efficace doit tenir compte.

\*\*\*\*\*

Ce chapitre est structuré en trois sections.

- La première précise le sens dans lequel le terme famille est utilisé.
- Des politiques familiales - instruments de mise en oeuvre du droit à la protection de la vie familiale - sont évoquées dans la deuxième section ainsi que l'impact sur les familles de politiques non directement ciblées sur celles-ci. Cette section traite principalement des allocations familiales et plus brièvement des politiques d'accueil des enfants. Elle donne un rapide aperçu des aspects familiaux de trois autres politiques : revenus, fiscalité, logement. L'efficacité des politiques familiales directes est en effet liée aux options politiques dans d'autres domaines. Ce choix très sélectif est lié à la méthode selon laquelle ce rapport est écrit - en concertation structurelle avec les organisations dans lesquelles les pauvres prennent la parole - méthode qui exige beaucoup de temps et ne permet donc pas d'investir de nombreux champs de réflexion simultanément. Il ne signifie en rien que les politiques non encore évoquées soient moins importantes.

- La troisième section aborde le placement des enfants, y compris la déclaration d'abandon. Bien qu'il s'agisse d'une mesure exceptionnelle puisque le maintien de l'enfant dans sa famille est la règle<sup>2</sup>, cette partie est plus développée que les autres parce qu'elle a fait et fait toujours l'objet d'un dialogue approfondi et parce que le retrait des enfants de leur milieu familial reste une réalité très douloureuse pour les familles pauvres.

## 1. La famille

### 1.1. Sens du terme 'famille' dans ce chapitre

Dans la foulée du Rapport Général sur la Pauvreté, nous centrons notre propos essentiellement sur la famille nucléaire, parents-enfants. Les groupes de travail à la base de ce chapitre concernent les allocations familiales, l'accueil des enfants, la déclaration d'abandon et le placement des enfants. Nous n'abordons donc pas les relations entre générations, au-delà de la famille nucléaire, malgré la pertinence de cette approche en termes de cohésion sociale<sup>3</sup>.

La famille nucléaire désigne tant les familles biparentales que monoparentales, les familles d'origine que celles qui sont recomposées, les familles issues d'un mariage que celles issues d'une union libre. Notre propos n'est pas de défendre tel ou tel type de famille mais de voir dans quelle mesure la pauvreté entrave le libre choix d'un projet familial.

Le Rapport Général sur la Pauvreté ne définit pas le mot 'famille'. Il insiste cependant sur un élément – le regard de la société – qui pourrait bien être constitutif de la famille. L'anthropologue Claude Lévi-Strauss l'a identifié comme un des éléments constants des organisations familiales qu'il a observées dans des lieux très éloignés géographiquement. Il propose comme définition de la famille : « Union plus ou moins durable et socialement approuvée<sup>4</sup> d'un homme, d'une femme et de leurs enfants » (Héritier-Augé, 1993: 254-258). Cela signifierait que seules les familles qui répondent à ce critère auront droit à la protection de la vie familiale. En effet, le droit reflète les valeurs de la société. Il les façonne aussi : l'intégration sociale de la famille sera à son tour conditionnée par les droits dont elle jouit et qu'elle réussit à exercer<sup>5</sup>.

Il est donc pertinent pour notre propos de s'interroger sur la façon dont les parents pauvres et leurs enfants sont considérés.

<sup>2</sup> Voir en annexe 1 les extraits des textes consacrant les droits fondamentaux, spécialement l'article 8 §2 de la Convention européenne des droits de l'homme. La jurisprudence à laquelle a donné lieu cet article est explicite : « Pour un parent et son enfant, être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale » (jurisprudence citée par Olivier De Schutter dans « L'intervention des autorités publiques dans les relations familiales et l'obligation de prévenir les mauvais traitements : vie familiale et droit à la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » dans la revue trimestrielle de droit familial, 3/1999.

<sup>3</sup> Voir notamment à ce propos le premier rapport annuel sur la cohésion sociale en Région wallonne.

<sup>4</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>5</sup> La prise en compte dans la législation relative aux allocations familiales des ménages formés de deux personnes du même sexe, par exemple, aurait été inimaginable dans le texte initial.

## 1.2. L'union de parents pauvres et de leurs enfants est-elle socialement approuvée?

Les diverses manières dont les familles pauvres ont été traitées au cours de l'histoire témoignent d'une désapprobation sociale à leur égard. Aux XVIIIème et XIXème siècles, elles sont nombreuses et vivent dans une grande misère. Les familles pauvres sont considérées comme dangereuses pour leurs enfants. Cette représentation négative donne lieu à une entreprise de dépossession de la famille populaire, vue comme le lieu d'émergence du vice et de la misère. Les enfants eux-mêmes sont perçus, d'une part, comme devant être protégés mais d'autre part comme dangereux pour la société: on les aide donc mais moyennant un travail proche de l'exploitation. On se soucie peu de leur instruction<sup>6</sup>.

Le XXème siècle est celui des textes internationaux de protection des droits de l'homme. Parmi ceux-ci figurent le droit de fonder une famille et le droit à la protection de la vie familiale<sup>7</sup>. Ces avancées ne se traduisent pas automatiquement dans les faits. Les familles pauvres sont encore disqualifiées, rejetées aux marges de la société. Cette disqualification mène parfois jusqu'à l'élimination. 63.000 Suédois, par exemple, ont été stérilisés de force entre 1935 et 1975. Il s'agissait presque exclusivement de femmes réputées 'inférieures' ou 'asociales' (Runcis, 1997 ; Jourdan, 1999: 8) ; durant la même période, 40.000 personnes résidant en Norvège ont subi le même traitement; 6.000 au Danemark (Jourdan, 1999: 8). La disqualification se traduit aussi par le retrait des enfants de leur famille. Environ 1.500 enfants tziganes ont été retirés à leur famille, en Norvège, à la même époque (Runcis, 1997) ; entre 1926 et 1972, des centaines d'enfants du voyage furent arrachés de force à leurs parents en Suisse (Jourdan, 1999: 8). En Belgique, en l'absence d'étude sur le sujet, on ne connaît pas l'ampleur d'un tel phénomène de stérilisation. On est cependant certain que ces pratiques ont existé. Des mères pauvres et des médecins travaillant avec des populations défavorisées témoignent de fortes pressions subies par les femmes ou de stérilisation à leur insu à l'occasion d'une autre intervention<sup>8</sup>. Quant au retrait des enfants de leur milieu familial, une grande majorité des enfants placés proviennent aujourd'hui encore de familles socio-économiquement défavorisées<sup>9</sup> (Labenne, 1998). La différence par rapport à la situation antérieure réside dans le fait que ce lien entre placement et pauvreté est davantage occulté, « à tel point que les informations purement sociales et économiques sur les familles ont largement disparu des dossiers » (Rapport sur les accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents, 2000: 13).<sup>10</sup>

Les mentalités et les institutions actuelles ne sont pas nées de rien. Elles sont façonnées par un certain regard sur la misère que nous avons donc jugé opportun de rappeler. Les progrès sont cependant indéniables, au XXIème siècle. Les pratiques évoquées plus haut sont aujourd'hui dénoncées. En mai 1999, le Parlement suédois a décidé d'indemniser les victimes de la stérilisation forcée.

<sup>6</sup> La littérature sur ce sujet est abondante. Nous nous sommes plus particulièrement appuyés sur le chapitre 6 de l'ouvrage collectif « Démocratie et pauvreté », intitulé « Enfance pauvre et éducation ».

<sup>7</sup> Voir en annexe 1 les extraits les plus significatifs des principaux textes consacrant les droits fondamentaux.

<sup>8</sup> Voir notamment le témoignage recueilli par Jan Vanhaelen, « Boontje ».

<sup>9</sup> Voir plus loin, la section 3.2. de ce chapitre « Le retrait des enfants de leur milieu familial ».

<sup>10</sup> Voir à ce propos le texte des associations au point 3.2.2. de ce chapitre (plus spécialement le point 2.10 de ce texte) ainsi que le chapitre relatif aux causes du placement dans les actes de la journée d'étude du 28 janvier 2000 organisée par le réseau famille-placement, paru dans le journal du droit des jeunes n°197, en septembre 2000.

En Belgique, un jugement tout récent a condamné un gynécologue qui avait stérilisé une femme sans son consentement. En ce qui concerne le retrait des enfants de leur milieu familial, le Comité des droits de l'enfant, lors de l'examen du rapport belge relatif à l'application de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, note qu'il « est préoccupé par le fait que les enfants appartenant à des groupes défavorisés semblent particulièrement exposés au risque de faire l'objet d'une mesure de placement » (Ministère de la justice, 1999: 4). La parole des familles qui vivent dans la pauvreté émerge de plus en plus et est même parfois sollicitée et soutenue par les pouvoirs publics. Ainsi par exemple, le Rapport Général sur la Pauvreté ne fournit plus seulement des informations sur la manière dont les familles pauvres sont perçues mais aussi sur la manière dont celles-ci perçoivent la famille. Les personnes pauvres contribuent petit à petit à façonner elles-mêmes leur image et par conséquent le regard social porté sur elles.

La peur de la dépossession reste cependant fort présente chez les familles pauvres. « La misère, c'est aussi tout ce qu'ont vécu les générations précédentes et que la génération actuelle porte encore » (Réseau famille-placement, 2000: 15). Elle est à l'origine du non-recours au droit et à l'aide même quand ceux-ci sont accessibles<sup>11</sup>.

### 1.3. Les personnes isolées

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'orientation ou d'origine. Celle-ci constitue son identité sur le plan individuel et social. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est essentiel de s'interroger sur la réalité familiale passée et présente ainsi que sur les projets familiaux des personnes isolées afin d'identifier les points d'appui possibles du côté de l'univers familial. Quelle est la consistance du lien de filiation que la personne sans-abri continue à maintenir avec sa famille d'origine, avec sa famille de procréation, le cas échéant<sup>12</sup> ?

Le Rapport Général sur la Pauvreté attire l'attention sur le fait que des personnes considérées comme isolées évoquent un compagnon ou une compagne, un ou plusieurs enfants, absents de fait (RGP, 1994: 34). Parfois aussi, « l'isolement n'est qu'une réalité administrative (parce que les revenus de remplacement de deux isolés permettent de vivre un tout petit mieux que ceux de cohabitants): les chiffres relatifs au nombre d'isolés ne correspondent pas toujours à la réalité. Ils ne tiennent pas compte de tous les couples poussés à vivre dans 'l'illégalité' » (RGP, 1994: 34).

<sup>11</sup> Voir notamment les points 2.2.1. et 2.3. de ce chapitre.

<sup>12</sup> Voir dans ce sens la démarche adoptée par Bruno Humbeeck, auteur d'une « Amascopie » parue en 1997, intitulée « Le sans-abri face à la notion de famille ».

## 2. Des politiques familiales

- Le premier point de cette section situe le cadre de la réflexion. Il rappelle les deux facettes du droit à la protection de la vie familiale et évoque brièvement le rapport entre les droits de l'enfant et ceux de la famille.
- Le deuxième point concerne les allocations familiales: elles constituent l'instrument de protection familiale le plus important dont le budget est de 130 milliards de francs belges. De plus, elles ont fait l'objet d'une concertation organisée par la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme<sup>13</sup>.
- Le troisième point rend compte de réflexions menées par une vingtaine d'associations, au sein du Vlaams Forum Armoedebestrijding, à propos de l'accueil des enfants. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été associé à la synthèse de ces travaux.
- Le quatrième point passe en revue, sans les approfondir, les aspects familiaux des politiques relatives aux revenus, à la fiscalité et au logement. D'autres choix politiques jouent un rôle important par rapport à la famille nucléaire et auraient pu être évoqués. A défaut de les avoir travaillés selon la méthode de dialogue ou parce qu'ils sont traités dans d'autres chapitres de ce rapport, nous ne les abordons pas ici : la participation des familles à la vie culturelle, la gratuité de l'enseignement obligatoire,...

### 2.1. Cadre de réflexion: un sujet vaste et complexe

#### 2.1.1. Les deux facettes du droit à la protection de la vie familiale

Le droit à la protection de la vie familiale tel que consacré dans les textes internationaux présente deux facettes. D'une part, les autorités publiques doivent prendre les mesures appropriées pour réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement des familles. D'autre part, les autorités publiques doivent s'abstenir de s'immiscer dans les familles, espaces de vie privée.

#### a) Une obligation pour les autorités publiques de prendre des mesures

Certaines dispositions au sein de la sécurité sociale et de la politique fiscale créent des instruments de soutien aux familles: principalement les prestations familiales et les déductions fiscales pour enfants à charge<sup>14</sup>. Des services sont aussi offerts aux familles : des structures d'accueil pour les enfants... D'autres choix politiques n'ayant pas au départ les familles comme cible exercent également une influence sur leurs conditions de vie. De plus, même les politiques explicitement familiales poursuivent rarement le seul but de soutenir les familles. La finalité nataliste, par exemple, peut être un objectif secondaire des allocations familiales et qui, comme tel, varie dans le temps selon la conjoncture.

<sup>13</sup> Cellule qui deviendra en juillet 1999 le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>14</sup> Nous rappelons que le terme famille désigne la famille nucléaire dans le cadre de ce chapitre.

## **b) Un devoir de non-ingérence pour les autorités publiques**

Cet aspect du droit à la protection familiale est particulièrement sensible pour les familles pauvres. Celles-ci évoluent en effet souvent dans la sphère des droits supplétifs qui impliquent par définition une vérification des conditions d'accès, par exemple le contrôle par les CPAS pour l'octroi du minimex ou de l'aide sociale, par l'ONAFTS<sup>15</sup> pour l'octroi des allocations familiales garanties, etc. Les intervenants sociaux sont également très concernés par cet aspect de la protection familiale. Ils expriment fréquemment leur difficulté de se situer entre leur idéal d'aide et la réalité du contrôle. Le droit à la protection familiale dans son aspect de droit-liberté n'est pas traité comme tel: il est présent en filigrane tout au long de cette section, et de manière plus explicite dans la troisième section consacrée au placement des enfants.

### *2.1.2. Les droits de l'enfant et le droit à la protection de la vie familiale*

D'objet de la puissance paternelle, l'enfant est devenu un individu sujet, titulaire de droits. Comme tout progrès, celui-ci est susceptible d'engendrer des effets pervers, notamment celui de concevoir la protection de l'enfant complètement détachée de celle de la famille, ce qui ne correspond pas à l'intention des législateurs, ni sur le plan interne ni sur le plan international<sup>16</sup>. « Considérer la famille comme l'instance la plus importante pour veiller aux intérêts de l'enfant était et est toujours un principe directeur » (Verhellen, 1998:143 ; traduction du néerlandais).

Sur le terrain, l'application des lois ne semble pas toujours conforme à leur esprit. Par exemple dans le cadre de l'Aide à la Jeunesse, des auteurs estiment que « la différence transgénérationnelle est niée. Parents et enfants sont placés sur un même pied face à l'autorité. Ce procédé disqualifie les parents et qualifie trop le jeune » (Moreau et Ravier, 1998: 114). Ces propos correspondent à une difficulté souvent exprimée par des parents de milieu défavorisé.

La reconnaissance des droits de l'enfant risque aussi de renforcer l'inégalité entre enfants. « Tout comme pour les adultes, les questions sont avant tout sociales, économiques et culturelles. Les grandes fractures de notre société se retrouvent au coeur même de l'enfance envisagée comme catégorie. Ne pas en tenir compte et ne rien changer tout en proclamant les droits individuels de l'enfant revient à donner une illusion d'indépendance et d'autonomie aux enfants sans permettre de réel changement... Il ne sert à rien de reconnaître des droits aux jeunes si, au-delà des droits, rien de ce qui correspond à une société juste n'est mis en place. Reconnaître des droits à l'enfant ne peut se faire que si est repensé l'ensemble de la condition et du statut de l'enfant. Les droits de l'enfant ne peuvent donc être qu'un moyen pour permettre l'émancipation des jeunes. Ils ne peuvent être une fin en soi. Sinon, il faut craindre qu'ils permettent l'avènement d'une dualisation renforcée au sein même de la catégorie de l'enfance : les droits renforceront la position de ceux qui ont les moyens de l'indépendance et risquent de confirmer la dépendance de ceux qui auraient le plus besoin d'en sortir... » (Tulkens, Moreau, 2000: 1027).

<sup>15</sup> ONAFTS : Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

<sup>16</sup> Voir la place accordée à la famille dans le décret relatif à l'Aide à la Jeunesse de chacune des trois Communautés et dans la Convention des droits de l'enfant (voir extraits annexe 1).

## 2.2. Les allocations familiales

Nous rendons compte ici des résultats de la concertation organisée par la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et des suites qui y ont été données. C'est à dessein que nous parlons de concertation et non de dialogue. Les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté et la Cellule pauvreté ont rencontré des délégués d'organisations syndicales (ACV, FGTB, ACLVB-CGSLB), de la Ligue des familles, du Bond voor grote en jonge gezinnen, de l'Union des villes et communes, section CPAS ainsi que des experts de l'ONAFST et un chercheur. Les réunions de travail organisées en avril et mai 1996 ont permis un approfondissement des approches respectives mais n'ont pu aboutir à une production commune, faute de temps<sup>17</sup>.

Nous aborderons d'abord les obstacles subsistant à l'exercice du droit aux allocations familiales, leur montant et la question de la sélectivité. Enfin, nous évoquerons les allocations familiales garanties.

### 2.2.1. L'exercice du droit aux allocations familiales

Le droit aux allocations familiales « est presque devenu, dans ses conditions d'ouverture, un droit lié à l'existence de l'enfant » (APRGP, 1996: 514). L'évolution est notoire : au départ, les allocations familiales furent organisées autant dans un souci économique - et donc réservées aux seules familles de travailleurs - que dans un souci de protection familiale. « Lors de l'examen de ce secteur, on peut ainsi mesurer jusqu'où le concept de sécurité sociale peut être sauvegardé tout en prenant ses distances par rapport à la référence fondamentale au contrat de travail » (Fierens, 1992: 241).

Le Rapport Général sur la Pauvreté et la contribution des Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté concernant la modernisation de la sécurité sociale (APRGP, 1996: 501-519) font cependant état d'obstacles à l'exercice du droit aux allocations familiales. Ils mettent en exergue trois types de situations, souvent vécues par les familles les plus pauvres, qui compromettent la continuité du versement : les changements et pertes d'emplois, de statuts professionnels; l'irrégularité de la fréquentation scolaire; le placement des enfants<sup>18</sup>.

Des mesures ont été prises depuis le Rapport Général sur la Pauvreté qui répondent partiellement aux difficultés constatées.

- Le principe de trimestrialisation, qui existait déjà pour l'octroi du montant de base des allocations familiales est étendu à certains suppléments<sup>19</sup>.
- La condition de fréquentation régulière de l'école à partir de 16 ans est supprimée. Le paiement est devenu automatique jusqu'à ce que les enfants atteignent l'âge de 18 ans pour autant, bien sûr, que les conditions légales soient réunies dans le chef de l'attributaire<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> La contribution des Associations est parue dans la RBSS, septembre 1996, n°3, pp 501-519.

<sup>18</sup> La section 3.1. consacrée à la déclaration d'abandon permet de mieux comprendre pourquoi les allocations familiales restent nécessaires aux parents dont les enfants sont placés.

<sup>19</sup> Le principe de trimestrialisation de l'octroi du montant de base a été instauré par l'article 54 de la loi-programme du 22 décembre 1989. La loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses a étendu depuis le 1er septembre 2000 le principe de trimestrialisation aux suppléments visés aux articles 42bis, L.C. (attributaires chômeurs de plus de 6 mois et pensionnés de retraite) et aux suppléments visés à l'article 50ter, L.C. (invalides et attributaires handicapés adultes).

<sup>20</sup> Article 62 §1, L.C., en vigueur depuis le 30 avril 1996.

- Le troisième obstacle, rencontré par certaines familles dont les enfants sont placés, n'a été que partiellement résolu.

Une allocation spéciale forfaitaire est maintenant accordée pour la famille d'origine qui bénéficie des allocations familiales garanties lorsque l'enfant est placé dans une institution, à la charge d'une autorité publique<sup>21</sup>. Elle vise notamment à favoriser le maintien des contacts entre enfants et parents et la préparation du retour à la maison. Le montant est de 1.889 Bef (46,82 €)<sup>22</sup>, ce qui « représente la moyenne des montants payés dans le régime des travailleurs salariés en cas de placement de l'enfant en institution, ce qui met sur un pied d'égalité les familles dépendant des lois coordonnées et les familles dépendant du régime des prestations familiales garanties » (avis nr 285 du comité de gestion de l'ONAFST paru dans ONAFST, 1999:153).

Par contre, les parents dont les enfants sont placés en famille d'accueil ne bénéficient pas de ce souci d'égalité. Ils perdent encore toujours l'intégralité des allocations familiales, dans tous les régimes, alors même qu'il est établi que les contacts sont plus difficiles à maintenir qu'en cas de placement en institution<sup>23</sup>. Il s'agit d'un traitement différent entre des parents se trouvant dans des situations similaires, le placement d'un ou de plusieurs de leurs enfants. Cette législation, parce qu'elle ne favorise pas le retour en famille, est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle, en cas de placement, les parents ont droit à des mesures positives d'aide de la part des pouvoirs publics<sup>24</sup>. Personne ne songe à contester aux familles d'accueil le bénéfice des allocations familiales. La solution consiste donc à trouver une somme supplémentaire. Un enfant bénéficierait alors d'allocations de plus de 100 %. Cette solution étrange reflète une réalité étrange : deux familles pour un enfant. Le Conseil des Ministres du 30 avril 1997, spécialement consacré à la lutte contre la pauvreté, a décidé que « dans le cas d'un placement en famille d'accueil, une partie des allocations familiales (1/3) devait être laissée aux parents, comme c'était déjà le cas pour les placements en institution. Cela n'a pas encore pu se faire en raison de problèmes budgétaires » (Rapport d'avancement, 2000: 8). Il incombe au Ministre des affaires sociales d'arriver à un accord dans ce sens avec les Communautés. En mai 2001, selon les informations recueillies auprès de l'ONAFST, le dossier est toujours au même stade.

Notons au passage que le fait de bénéficier ou non des allocations familiales conditionne l'accès à d'autres formes de soutien. Ce critère est utilisé pour déterminer si un enfant est à charge, notamment pour le calcul du loyer des logements sociaux de la Société wallonne du logement et de la Société du logement de la Région bruxelloise, pour la réduction pour familles nombreuses de la SNCB ...) <sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Loi du 22 février 1998, M.B. du 3 mars 1998.

<sup>22</sup> Barème en vigueur depuis le 1er septembre 2000.

<sup>23</sup> Voir plus loin, la section 3.1. de ce chapitre relative à la déclaration d'abandon.

<sup>24</sup> Interprétation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Olsson c. Suède du 24 mars 1989, arrêt Margareta et Roger Andersson c. Suède du 25 février 1992 arrêt Johansen c. Norvège du 7 août 1996.... Arrêts cités dans l'article d'Olivier De Schutter paru dans la revue trimestrielle de droit familial 3/1999 intitulé « L'intervention des autorités publiques dans les relations familiales et l'obligation de prévenir les mauvais traitements : vie familiale et droit à la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ».

<sup>25</sup> Pour d'autres exemples, voir la note coordonnée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à propos des conséquences financières du placement d'un enfant, rédigée à l'intention de la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale et l'économie sociale (mai 2000).

D'autres changements sont intervenus depuis 1995, ayant un impact sur l'exercice du droit aux allocations familiales. Nous ne les reprenons pas tous ici<sup>26</sup>. La législation relative aux allocations familiales évolue sans cesse, elle reflète le caractère fort mouvant des réalités économiques et familiales. Sa grande complexité est peut être le prix à payer pour cette adaptation permanente qui, nous l'avons déjà souligné, a le mérite de se faire à l'intérieur du système de sécurité sociale<sup>27</sup>. Heureusement pour les bénéficiaires, malgré le foisonnement de règles et leurs modifications fréquentes, l'efficacité de mise en oeuvre administrative du droit aux allocations familiales semble grande.

Nous ne pouvons clore ce point relatif à l'exercice du droit aux allocations familiales sans rappeler que les personnes les plus pauvres ne bénéficient pas toujours de leurs droits même quand les obstacles légaux et administratifs sont aplanis. Elles s'abstiennent parfois de demander leurs droits à cause du prix, pas nécessairement financier, qu'une telle démarche représente à leurs yeux. Une situation vécue, rapportée par une Association Partenaire du Rapport Général sur la Pauvreté, illustre cet écart entre accès et recours au droit. Une grand-mère assume la garde d'un de ses petits-enfants pour aider sa fille qui doit affronter de grosses difficultés au moment de la naissance. Il s'agit d'un accord à l'amiable entre elles. Toutes deux se débrouillent avec de tout petits revenus. Ni l'une ni l'autre n'ont voulu introduire une demande d'allocations familiales de crainte d'attirer l'attention sur cette situation et de provoquer une intervention extérieure, voire le retrait de l'enfant de son milieu familial.

### 2.2.2. *L'évolution du montant des allocations familiales*

Comme les autres branches de la sécurité sociale, les allocations familiales contribuent à diminuer significativement le taux de précarité et de pauvreté<sup>28</sup>. Elles représentent un complément indispensable au revenu pour un grand nombre de familles. Mais pour celles dont les revenus sont les plus bas, les allocations familiales ne suffisent pas à atteindre le seuil de sécurité d'existence, quelle que soit la manière de le calculer (Cantillon et al., 1998: 306-308).

La contribution des Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté concernant la modernisation de la sécurité sociale rappelle deux constats : « les AF surtout pour le 1er et le 2ème enfant sont loin de couvrir le coût réel de l'éducation : elles le réduisent ; le défaut de solidarité entre les hauts et bas revenus dans le régime des indépendants explique le montant peu élevé des allocations familiales pour le premier enfant ; cette différence est un obstacle majeur à la consécration du droit aux allocations familiales comme droit lié à l'existence de l'enfant » (APRGP, 1996: 517).

Depuis 1995, un nouveau système de financement de la sécurité sociale, un système global, a été mis en place afin d'arriver à une répartition des moyens financiers plus proche des besoins des différentes branches de la sécurité sociale. Des mesures d'économie se sont imposées dans le secteur des allocations familiales: report (dernier supplément à 18 ans au lieu de 16) et

<sup>26</sup> Voir pour de plus amples informations les rapports annuels de l'ONAFTS.

<sup>27</sup> Certains pensent que le système pourrait être simplifié par la suppression de l'attributaire dont la recherche représente une lourde charge administrative et donc une cause possible de retard dans le paiement des allocations.

<sup>28</sup> Il faut noter cependant que le pourcentage de ménages vivant dans la précarité (norme européenne) malgré la sécurité sociale augmente : il passe de 6 % en 1985 à 7,2 % en 1992 et 7,7 % en 1997 (Enquête CSB, 1985-1997, citée dans Vranken, 2000 : 338).

restriction pour les suppléments d'âge (réduits de moitié pour le 1<sup>er</sup> rang), à l'exception d'une augmentation pour le dernier supplément reporté à 18 ans (74 Bef/1,83 €)<sup>29</sup>.

La clarification des règles régissant le regroupement des enfants bénéficiaires autour d'un même allocataire est par contre favorable aux familles nombreuses et recomposées. La loi<sup>30</sup> permet un regroupement large des enfants élevés dans le même ménage par différents allocataires ; les enfants bénéficiaires dans le régime des prestations familiales garanties sont comptés dans le regroupement. La loi a également éclairci la situation en ce qui concerne les enfants placés. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1997, pour déterminer le rang, on tient compte des enfants placés dans une institution lorsque les allocataires reçoivent le tiers des allocations familiales pour ces enfants. Cela ne concerne donc jamais les enfants placés en famille d'accueil.

Quant à la différence entre le régime des salariés et des indépendants, elle s'est légèrement atténuée : l'allocation familiale pour le premier enfant a été augmentée de 612 Bef (15,17 €). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, le montant sans supplément d'âge est de 1.432 Bef (35,49 €)<sup>31</sup>. Le groupe de travail mandaté par le Ministre des affaires sociales pour étudier le statut social des indépendants est unanimement en faveur de l'alignement complet du montant de base.

### 2.2.3. *La tentation de la sélectivité*

Etant donné que les allocations familiales ne permettent pas aux familles disposant de faibles revenus de dépasser le seuil de pauvreté, la tentation existe de plaider en faveur d'une plus grande sélectivité. La question est en tout cas régulièrement posée<sup>32</sup>.

Le Centrum voor Sociaal Beleid a étudié différents scénarios de sélectivité, par exemple celui de cibler particulièrement les groupes les plus vulnérables, parmi lesquels des familles monoparentales et à revenu unique. « Il faut cependant tenir compte de la composition quand même fortement hétérogène du groupe des familles dont l'existence est précaire, qui ne comprend pas seulement des familles monoparentales et des ménages à revenu unique mais aussi un nombre non négligeable à (quasi)- doubles revenus. Inversement la précarité d'existence parmi les familles monoparentales et les ménages à revenu unique n'est aucunement homogène. La discrimination positive n'est donc certainement pas nécessaire pour chacune de ces familles » (Cantillon et al., 1998: 308). La sélectivité sur la base des revenus n'est pas non plus la solution: elle relève d'une autre logique que celle de la sécurité sociale dont elle affaiblirait la légitimité, outre le fait que sa mise en oeuvre est difficile. L'imposition des allocations familiales constitue aussi un instrument possible de sélectivité. Son usage accroîtrait cependant la pauvreté et la précarité parmi les familles avec enfants, puisqu'elle toucherait de plein fouet les revenus relativement bas mais suffisamment élevés pour être soumis à l'impôt (Cantillon et al., 1998: 318-322).

<sup>29</sup> Loi du 3 mai 1999 (article 44 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés), en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> avril 1999.

<sup>30</sup> Loi du 21 avril 1997 portant certaines dispositions relatives aux prestations familiales, M.B. du 30 avril 1997, 3<sup>ème</sup> édition.

<sup>31</sup> Article 5 de l'arrêté royal du 5 décembre 2000, M.B. du 22 décembre 2000.

<sup>32</sup> Voir notamment l'article de Herman Verlinden, (1996) « Les allocations familiales : du « sur mesure » pour les plus démunis ? », R.B.S.S. n°3, pp 587-610.

Le Rapport Général sur la Pauvreté et la contribution des Associations au débat sur la modernisation de la sécurité sociale mettent en exergue les effets pervers des discriminations positives que sont les majorations existant actuellement, liées au statut socio-économique : « elles sont basées sur des indicateurs administratifs ou concernent le statut socio-professionnel (minimexé, chômeur) sans tenir compte des bas revenus dans un autre statut (p.ex. chômeur versus travailleur temps partiel avec bas salaire), et introduisent ainsi des discriminations entre enfants appartenant à un même niveau social. Elles enferment dans des situations sociales d'exclusion (poverty-trap) et se substituent à une redéfinition des minimums de salaires. Elles impliquent des preuves à fournir par le demandeur, une ingérence de la part des pouvoirs publics, ce qui change la logique »<sup>33</sup>(APRGP, 1996: 517).

En 2001, ces discriminations positives sont toujours un mal nécessaire, les revenus de remplacement qui donnent lieu à une majoration n'ayant pas amélioré le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires. Pour l'avenir, la question de l'efficacité des allocations pour les familles les plus pauvres ne peut être isolée du fait que de nombreuses personnes, ayant ou non des enfants à charge, ne disposent pas de revenus leur permettant de vivre dignement<sup>34</sup>.

#### 2.2.4. Les allocations familiales garanties

Nous nous attardons un moment sur les allocations familiales garanties parce qu'elles concernent les familles ne disposant que de faibles revenus<sup>35</sup> et dont aucun membre ne peut se prévaloir d'un statut ouvrant le droit.

« En 27 ans, les prestations familiales garanties ont évolué d'un régime complémentaire modeste à un régime quasiment à part entière qui a progressivement revendiqué une place distincte parmi les différents régimes professionnels. Exprimé en chiffres, ceci donne les résultats spectaculaires suivants : en décembre 1998, les prestations familiales garanties étaient payées à 7.976 familles allocataires<sup>36</sup>, alors qu'en 1978, c'est-à-dire il y a vingt ans, on ne comptait que 243 familles allocataires dans le régime des prestations familiales garanties. » (ONAFTS, 1998: 21). De 1985 à 1997, l'augmentation du nombre de prestations familiales garanties représente 48,27 % de toutes les nouvelles demandes (ONAFTS, 1999 : 110).

<sup>33</sup> Notons qu'une récente disposition prévoit un régime plus favorable pour le chômeur complet indemnisé qui bénéficie du supplément d'allocations familiales pour chômeurs de longue durée et qui commence à travailler mais redevient chômeur complet indemnisé dans les 6 mois : il est dispensé du stage d'attente exigé auparavant. Loi du 4 mai 1999 portant des dispositions fiscales et autres, M.B. du 4 juin 1999 ; arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2000, M.B. du 6 avril 2000, 2ème édition.

<sup>34</sup> Voir le point 2.4.1. de ce chapitre et le chapitre travail, emploi, protection sociale et revenus.

<sup>35</sup> Un arrêté royal du 30 janvier 2001 augmente de 1.333 Bef (33,04 €) par mois les limites des revenus applicables pour l'octroi des allocations familiales garanties.

<sup>36</sup> L'ONAFTS nous a signalé qu'il fallait lire 7.973 familles allocataires et non 7.976.

Nombre de familles qui touchent les allocations familiales garanties, Belgique, 1990-1999 (chiffres absolus au 31 décembre).

Année	Nombre de familles	Evolution (%)
1990	4.078	
1991	4.753	+17
1992	5.085	+7
1993	5.619	+11
1994	6.433	+14
1995	6.861	+7
1996	7.382	+8
1997	7.878	+7
1998	7.973	+1
1999	8.482	+6

Source : ONAFTS, Rapport annuel (Vranken, 2000 : 319)

(traduction du néerlandais)

Une meilleure connaissance de ce régime par les travailleurs sociaux explique partiellement cette tendance. La détérioration de la situation économique des familles constitue un autre facteur déterminant cette croissance du nombre d'allocataires. Autrement dit, on atteint davantage les familles pauvres mais il y en a de plus en plus. Le terme pauvre renvoie ici à la faiblesse de revenus et à l'absence de statut, deux critères utilisés pour ne pas reconnaître à un travail la valeur d'emploi<sup>37</sup>. Un nombre toujours plus grand de personnes doivent faire vivre une famille alors qu'aucun de ses membres n'a d'emploi. Les familles allocataires sont surtout de jeunes ménages et des familles plus nombreuses que celles qui bénéficient des allocations familiales ordinaires ou au taux majoré: elles ont 2,03 enfants en moyenne contre 1,77 (ONAFTS, 2000: 12 et 50).

Les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté mettent le doigt sur des réglementations défavorables aux bénéficiaires des allocations familiales garanties: absence de suppléments pour enfants orphelins et perte totale des allocations en cas de placement des enfants dans une institution (APRGP, 1996: 518). Dans le même sens, le Comité européen des droits sociaux<sup>38</sup>, dans ses conclusions concernant les rapports nationaux couvrant les années 1997 et 1998, a estimé que la situation en Belgique n'était pas conforme à l'article 16 de la Charte (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique): l'égalité de traitement n'est pas garantie en ce qui concerne l'octroi des allocations familiales du régime des salariés et des prestations garanties.

Des pas vers l'égalité ont été accomplis depuis. La possibilité a été créée d'octroyer des suppléments d'allocations familiales garanties pour enfants orphelins<sup>39</sup>; une allocation forfaitaire est maintenant accordée à la famille d'origine qui bénéficie des allocations familiales garanties lorsque l'enfant est placé dans une institution, à la charge d'une autorité publique<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Voir le chapitre travail, emploi, protection sociale et revenus.

<sup>38</sup> Le Comité européen des Droits sociaux est l'organe de contrôle des droits garantis par la Charte sociale européenne. Il délivre une appréciation juridique sur la situation des différents Etats vis-à-vis des engagements qu'ils ont souscrits.

<sup>39</sup> Arrêté royal du 7 novembre 2000, entré en vigueur le 6 février 1999 (article 8 §1 de l'arrêté royal du 24 octobre 1971).

<sup>40</sup> Voir point 2.2.1. de ce chapitre : l'exercice du droit aux allocations familiales.

Signalons un autre changement favorable aux familles bénéficiaires d'allocations familiales garanties : la présomption selon laquelle l'enfant qui fait partie du ménage du demandeur et qui perçoit lui-même le minimum de moyens d'existence est à charge du demandeur ne peut plus être renversée en raison du fait qu'il touche le minimum de moyens d'existence<sup>41</sup>.

Notons enfin que la condition de résidence effective de cinq ans<sup>42</sup> a comme conséquence qu'un certain nombre de familles vivant en Belgique ne bénéficient pas des allocations familiales<sup>43</sup>.

### 2.3. Des services aux familles

Nous présentons ici des réflexions menées par une vingtaine d'associations membres du Vlaams Forum Armoedebestrijding à la synthèse desquelles le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été associé (Vlaams Forum Armoedebestrijding, 2001 : 31-36). Nous nous centrons sur les services d'accueil des enfants, particulièrement pertinents pour notre propos, les familles nucléaires. Rédigées à partir du vécu de familles pauvres, les lignes qui suivent sont très probablement valables du côté francophone et germanophone aussi.

#### 2.3.1. Nécessité de structures d'accueil d'enfants

Généralement, la question de l'accueil des enfants est liée à celle du travail. Une structure spécifique, le Fonds d'équipements et de services collectifs, existe au sein de la sécurité sociale pour faciliter l'accès des familles de travailleurs salariés bénéficiaires d'allocations familiales à certains avantages d'ordre collectif<sup>44</sup>.

Mais les parents qui ont participé aux échanges ont insisté sur le fait que l'accueil des enfants est une question qui se pose dans de nombreuses autres circonstances. « Les familles ont besoin de lieux d'accueil pour enfants quand elles doivent se rendre dans un service ou à l'hôpital. Elles devraient pouvoir compter sur des possibilités d'accueil quand elles déménagent, ou quand elles sont convoquées dans l'urgence par le tribunal. Mais les lieux d'accueil des enfants sont aussi utiles quand on veut travailler bénévolement, ce qui est important pour apprendre à connaître d'autres personnes et pour acquérir des compétences.

<sup>41</sup> Article 63 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (avec effet au 11 février 1998).

<sup>42</sup> Loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, article 1<sup>er</sup>.

<sup>43</sup> Voir au sujet de la condition de résidence la proposition du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : « Puisqu'il arrive que la législation de la protection sociale non contributive indique elle-même que la durée de résidence sur le territoire belge n'établit pas, en soi, le lien souhaitable entre l'étranger demandeur et la Belgique assurant, par solidarité, le revenu garanti, le Centre suggère de ne plus retenir de condition de résidence de cinq ans, ni dans le chef de l'attributaire, ni dans le chef de certains enfants, pour l'octroi des prestations familiales garanties. La présence effective et légale de l'étranger sur le territoire de la Belgique ainsi que l'insuffisance des ressources lui paraissent être les conditions nécessaires et suffisantes à l'octroi et au maintien de ce revenu garanti » (Rapport annuel 1999 du CECLR, p 45). L'adoption de cette proposition ne modifierait pas la situation des candidats réfugiés qui ne répondent pas à la condition de présence légale telle que définie dans la proposition du Centre.

<sup>44</sup> A propos du Fonds d'équipements et de services collectifs, voir les rapports annuels de l'ONAFST.

L'accueil des enfants est enfin nécessaire quand on est appelé d'urgence pour un travail intérimaire » (Vlaams Forum Armoedebestrijding, 2001: 32 ; traduction du néerlandais)<sup>45</sup>.

Le terme 'urgence' revient plusieurs fois dans ce court extrait: en effet, les familles pauvres sont plus fréquemment que d'autres acculées à agir et à réagir dans la précipitation. Elles sont amenées à devoir déménager souvent et rapidement, notamment quand un logement social se libère, à devoir effectuer de nombreuses démarches en vue d'obtenir des droits liés à la condition d'être pauvre et pour lesquels des preuves de revenus sont exigées, à devoir se soigner de manière précipitée puisqu'elles n'ont pas les moyens de le faire plus tôt ...<sup>46</sup>.

En dehors même de toute urgence, les conditions de vie quotidienne des familles pauvres sont éprouvantes. Plus que d'autres, les parents devraient pouvoir souffler de temps en temps. Moins que d'autres, ils en ont l'occasion. Les congés scolaires sont des périodes particulièrement difficiles: enfants et parents se retrouvent ensemble 24h sur 24 dans un logement souvent exigu, dans un quartier n'offrant généralement que peu d'infrastructures de loisirs<sup>47</sup>. Les services d'accueil d'enfants sont très nécessaires à ces moments-là. L'organisation de vacances familiales est une autre piste expérimentée avec bonheur par quelques associations.

En matière d'accueil des enfants, les choix ne peuvent donc être liés uniquement à l'emploi. Des services d'accueil sont nécessaires dans bien d'autres circonstances, quotidiennes ou de crise.

### 2.3.2. Accessibilité des structures d'accueil d'enfants

Les structures d'accueil sont difficilement accessibles: malgré les multiples situations dans lesquelles les parents souhaiteraient ou devraient pouvoir confier un moment leurs enfants à d'autres, ils ne font que très peu appel aux services existants. Les obstacles énumérés ci-dessous valent tant pour les services à domicile que pour les services extérieurs.

- Les obstacles sont d'ordre financier: des parents parlent d'un luxe qu'ils ne peuvent s'offrir. Certains services tiennent compte des revenus pour calculer la contribution des parents. Quand c'est le cas, ils se basent sur les preuves de revenus de l'année précédente. Or la situation des familles pauvres fluctue très vite. Rappelons que les déductions fiscales, donc aussi celles relatives aux frais de garderie, ne bénéficient pas aux ménages dont les revenus sont les plus faibles<sup>48</sup>.
- Trop peu de services travaillent de manière suffisamment souple. Or les parents pauvres, qui souffrent précisément d'une perte de contrôle plus ou moins grande de leur

<sup>45</sup> Pour plus de détails sur les situations dans lesquelles les familles pauvres voudraient pouvoir faire appel à un service d'accueil des enfants, voir le dossier réalisé par Recht Op Kiel, intitulé: "Puis-je venir avec mes enfants?" (traduction du néerlandais.)

<sup>46</sup> Voir sur ce temps « court », « subi », la deuxième partie de la publication du groupe de recherche Quart Monde-Université « Le Croisement des savoirs, Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble » (p 141 à 239).

<sup>47</sup> Voir aussi plus loin dans ce chapitre, le point 3.2.2., le texte des associations: "... Beaucoup de parents n'en peuvent plus de vivre 24h sur 24 aux côtés de leurs enfants dans des quartiers où peu ou pas d'activités sont offertes aux enfants, où peu d'espaces de jeux sont permis..."

<sup>48</sup> Voir plus loin, le point 2.4.2. de ce chapitre, intitulé « Des choix en matière fiscale ».

situation, ne peuvent pas toujours planifier leurs demandes vis-à-vis des services. La flexibilité croissante du marché de l'emploi contribue à cette diminution de maîtrise<sup>49</sup>.

- L'information sur les possibilités existantes n'est pas suffisamment diffusée auprès des parents, surtout auprès de ceux qui n'ont pas d'emploi.
- La crainte d'une intervention extérieure constitue un frein majeur : « Ils regardent comment l'enfant est habillé et imaginent des choses derrière. Ils prennent contact derrière votre dos avec l'Aide à la Jeunesse. C'est pour cela que nous ne voulons pas faire appel aux structures d'accueil des enfants. » (Vlaams Forum Armoedebestrijding, 2001: 34 ; traduction du néerlandais). Demander de l'aide à des membres de la famille, à des voisins ou amis n'est pas plus facile: la peur du jugement et du contrôle est présente là aussi. Faire venir quelqu'un à son domicile implique des moyens d'accueillir, parfois même de loger cette personne: une certaine qualité de l'habitat, y compris la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, notamment.

Les parents pauvres semblent d'ailleurs, moins que d'autres, pouvoir compter sur la famille élargie pour accueillir les enfants. Abstraction faite de la distance géographique, « ce sont les plus diplômés qui ont, de façon très significative, le plus de contacts avec leurs parents. Les enfants les moins diplômés, sans profession et/ou en difficulté financière sont ceux qui se retrouvent le plus souvent parmi les sujets qui ont coupé le contact avec leurs parents et sont donc susceptibles d'isolement » (Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne, 2001: 189).

## 2.4 Impact sur la famille d'autres choix politiques

Des politiques n'ayant pas comme objectif premier la protection familiale y participent cependant. Certaines de ces politiques sont traitées dans un chapitre distinct : la santé, l'emploi et l'enseignement. D'autres n'ont pas encore fait l'objet d'un groupe de travail. Nous en évoquons brièvement trois, uniquement sous l'angle du droit à la protection de la vie familiale, la famille étant elle-même entendue dans le sens de famille nucléaire : la politique des revenus et la politique fiscale parce qu'elles concernent directement le revenu disponible des familles ; les politiques de logement parce que se loger reste un problème crucial pour les ménages pauvres. Bien d'autres politiques auraient pu être abordées : la mobilité, la culture...

### 2.4.1. Des choix en matière de revenus<sup>50</sup>

« Si je pouvais avoir un revenu plus élevé, je pourrais travailler à un meilleur avenir pour moi et mon petit garçon... » (Vlaams Forum Armoedebestrijding, décembre 2000-janvier 2001: 22 ; traduction du néerlandais).

Les montants des revenus de remplacement et du revenu minimum garanti ainsi que les montants de certains revenus du travail sont si faibles au regard du coût de la vie que les allocations familiales deviennent un complément indispensable pour de nombreuses familles et insuffisant pour les plus pauvres d'entre elles. Conçues pour soutenir les parents dans l'éducation de leurs enfants, elles servent alors en réalité à payer le loyer, par exemple, voire même la nourriture. Certains indépendants se trouvent dans la même situation, aggravée par le fait que les allocations du premier enfant sont moins importantes.

<sup>49</sup> Voir le chapitre Travail, Emploi, Protection sociale et Revenus, plus spécialement le point consacré à l'évolution du marché de l'emploi et son impact sur la pauvreté.

<sup>50</sup> Voir aussi le chapitre travail, emploi, protection sociale et revenus.

A titre indicatif, selon une étude du CEPES<sup>51</sup>, il manque en moyenne, par mois, aux bénéficiaires du minimex, 5.240 Bef (129,89 €) à la personne seule sans enfant, 7.466 Bef (185,07 €) par mois au parent isolé qui a deux enfants à charge et 14.959 Bef (370,82 €) à des conjoints ayant aussi deux enfants à charge. Le loyer, d'autant plus élevé que la famille est nombreuse, représente une part très importante dans les petits budgets. Celle-ci diffère beaucoup selon que la famille habite dans un logement social ou privé (Nollet F./CEPES, 2000: 4). Notons au passage que la famille biparentale se débrouille moins bien que la famille monoparentale dans l'hypothèse où toutes deux bénéficient du minimex. Cette discrimination de familles appartenant à un même niveau social illustre un des effets pervers possibles de mesures catégorielles. L'association Recht-Op, en collaboration avec 'Samenwerkingsverband Turnhout' a calculé que des conjoints ayant deux enfants à charge devraient disposer de 71.350 Bef (1768,72 €) par mois pour survivre et de 92.150 Bef (2284,33 €) par mois pour vivre conformément à la dignité humaine (Recht-Op, 2000: 12-22)<sup>52</sup>. Une politique des revenus davantage soucieuse des plus bas d'entre eux contribuerait à désamorcer la tentation d'accroître la sélectivité des prestations familiales.

Parmi les personnes qui doivent essayer de vivre avec de si faibles revenus, les débiteurs de pension alimentaire sont particulièrement fragilisés parce qu'il n'existe aucune limite au montant saisissable pour payer une pension alimentaire. La situation des créanciers de pension alimentaire non payée n'est pas plus enviable. Le surendettement provoque également des problèmes inextricables pour les personnes disposant de revenus insuffisants pour vivre conformément à la dignité humaine. Les familles nucléaires (biparentales ou monoparentales) sont très concernées par cette question. En Wallonie, par exemple, 47,4 % des personnes requérant un règlement collectif de dettes sont des couples avec enfants ; 21 % des familles monoparentales. Ces chiffres ne reflètent qu'une partie de la réalité puisque les personnes les plus démunies, celles dont les revenus sont structurellement insuffisants, ne bénéficient pas de la possibilité de règlement collectif de dettes (Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2000).

#### 2.4.2. Des choix en matière fiscale<sup>53</sup>

Les personnes dont le revenu est si faible qu'elles ne sont même pas enrôlées et les personnes enrôlées dont les revenus déclarés se situent en dessous du seuil imposable échappent à la redistribution opérée par la voie fiscale. Elles sont donc exclues notamment des politiques familiales menées par ce biais, telle que la réduction d'impôts pour enfants à charge. « Cette exclusion du bénéfice des politiques redistributives menées à travers les dépenses fiscales est tellement occultée que ni la Commission inter-départementale de lutte contre la pauvreté, ni le Rapport Général sur la Pauvreté (1994) n'ont soulevé la problématique du rapport entre dépenses fiscales et pauvreté »<sup>54</sup> (Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes, 2000: 5).

<sup>51</sup> CEPES : Centre d'études politiques, économiques et sociales.

<sup>52</sup> Le document de Recht-Op justifie de manière très détaillée sa méthode de calcul. Voir aussi le chapitre indicateurs qui commente la méthode.

<sup>53</sup> Ne sont évoqués ici que des points relatifs à la famille nucléaire. A propos des choix du Gouvernement en matière fiscale, voir aussi le chapitre travail, emploi, protection sociale et revenus.

<sup>54</sup> Une page du Rapport Général sur la Pauvreté (29-30) est consacrée à l'aspect familial de la fiscalité mais il est vrai qu'elle ne rend pas compte d'une réflexion menée par les auteurs du Rapport. Il s'agit d'une contribution extérieure.

Notons au passage que les statistiques fiscales ne permettent pas de connaître le nombre de familles avec enfants parmi les personnes qui ne paient pas d'impôt (RGP, 1994: 29 ; Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes, 2000: 3). Prendre les moyens de mieux connaître ces situations est indispensable au regard de l'obligation qui incombe à l'Etat de prendre des mesures permettant aux parents d'assumer leurs responsabilités.

Les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté proposaient en 1996 de supprimer les déductions fiscales pour enfants à charge et d'augmenter grâce à cela les allocations familiales pour tous (APRGP, 1996: 512). Cette solution suscite deux objections. D'une part, la pure suppression ou réduction de façon linéaire des déductions fiscales toucherait aussi les groupes de revenus inférieurs qui dépendent des déductions pour leur sécurité d'existence (Cantillon et al, 1998: 322). D'autre part, la faculté contributive est liée notamment à la dimension du ménage et donc à la charge d'enfants. Il serait injuste de ne pas en tenir compte (Sepulchre, 2001:16).

L'accord de Gouvernement prévoit notamment d'améliorer la prise en compte des enfants en instaurant la possibilité de rembourser, dans certaines limites, les réductions d'impôts pour enfants à charge pour remédier au fait que certains contribuables ne peuvent pas en bénéficier à cause de la faiblesse de leurs revenus (Déclaration de politique fédérale, 17 octobre 2000).

#### 2.4.3. Des choix en matière de logement<sup>55</sup>

« ... Les enfants deviennent nerveux dans des logements trop petits et nous aussi. Parfois, c'est pour faire éclater les nerfs... Le logement, c'est pour nous très important. Aujourd'hui, même les taudis coûtent cher » (RGP, 1994: 118).

En 2000, la situation ne semble pas s'être améliorée. A Bruxelles notamment, « les prix augmentent et la qualité des logements diminue.... Le loyer moyen pour les petits logements a atteint les 17.435 Bef (432,20€) ... » (Plate-forme « Droit au logement pour tous », 2001<sup>56</sup>). Les appartements sont souvent trop petits par rapport à la taille de la famille. Certains CPAS exigent pourtant une chambre séparée pour les parents et pour les enfants, à partir d'un certain âge (8 -10 ans).

« Le logement est le facteur directement lié à la pauvreté le plus souvent cité, tant par les parents que par les intervenants, comme cause actuelle de placement d'enfants... Les placements comme conséquence d'une expulsion sont aussi une réalité. *Une famille est menacée d'expulsion et donc terriblement angoissée à l'idée de voir placer ses trois enfants. La société de logements sociaux lui a répondu qu'il n'y avait pas de logement disponible assez grand pour une famille nombreuse et qu'elle n'avait pas le droit de lui en procurer un trop petit.* ... S'il semble en effet plus facile qu'avant d'entrer dans un logement social, les formulaires à remplir constituent cependant toujours un obstacle, nécessitant une preuve de revenus... Les listes d'attente restent longues, le nombre de logements disponibles trop faible. A Bruxelles, la situation demeure particulièrement critique. Plusieurs participants, qui ont été demandeurs d'un logement social, expliquent que certaines sociétés ne tiennent même plus compte des certificats médicaux... » (Réseau famille-placement, 2000: 14). Lorsque le

<sup>55</sup> Ici aussi, nous n'abordons que quelques aspects spécifiques aux familles nucléaires.

<sup>56</sup> La plate-forme « Droit au logement pour tous » rassemble les associations suivantes : le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, le Buurtwerk Molenbeek Centrum, Bij Ons-Chez Nous, le Ciré, Convivence-Samenleven, Le Front commun SDF Bruxelles, IMAVO Brussel, le Brusselse Cel Vluchtelingen, Link Brussel (De Meeting), OCIV et le Steunpunt Mensen Zonder papieren.

logement - son absence ou sa mauvaise qualité - est la cause d'un placement, en retrouver un constitue la condition à remplir par les parents pour récupérer les enfants. Cette recherche est problématique : les loyers dans le secteur privé sont généralement trop élevés ; l'accès à un logement social de taille suffisante est souvent refusé puisqu'au moment de la demande, les enfants placés ne sont pas pris en considération.

Le Comité chargé d'examiner le deuxième rapport périodique de la Belgique sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a indiqué, parmi les sujets de préoccupation, le logement. « ... le Comité s'inquiète de la pénurie considérable de logements sociaux en Belgique, ... Il est préoccupé également par le fait que les familles nombreuses, monoparentales ou à faible revenu sont désavantagées en ce qui concerne l'accès à ces logements sociaux » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 2000).

Le chapitre relatif au droit au logement est pourtant le plus volumineux du rapport d'avancement de la mise en oeuvre du Rapport Général sur la Pauvreté (2000, 25-39). Ces efforts des Gouvernements ne sont pas perçus par les familles pauvres. Il serait donc souhaitable qu'un groupe de travail se penche sur ce paradoxe.

### **3. Des décisions qui mettent à l'épreuve le système de protection familiale<sup>57</sup>**

« L'humiliation la plus profonde, c'est quand la menace touche aux enfants » (RGP, 1994: 41).

Cette section rend compte des travaux de deux groupes créés à la demande de la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale de novembre 1995. Le premier s'est interrogé sur l'opportunité d'abroger la déclaration d'abandon. Le deuxième a étudié et étudie toujours le décret relatif à l'aide à la jeunesse en Communauté française « dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants » (Rapport d'avancement, 2000: 5).

En Communauté flamande, au moment d'entamer la réflexion sur la seconde question, certaines des Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté participaient aux travaux concernant l'application du décret du 28 mars 1990 relatif à la 'bijzondere jeugdbijstand' au sein de la VICA<sup>58</sup>. Il n'a donc pas semblé opportun de multiplier les lieux de réflexion. Plusieurs Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté sont aujourd'hui impliquées dans les réflexions en cours au Gouvernement et au Parlement flamands en vue de modifier le décret. Aucun dialogue n'a encore eu lieu avec la Communauté germanophone.

Ceci dit, le compte rendu du dialogue spécifique à la Communauté française (point 3.2.) intéressera sans doute tous les lecteurs, quelle que soit la Communauté à laquelle ils appartiennent. Le vécu des familles qui ne diffère pas en fonction du rôle linguistique, y est central ainsi que l'esprit du décret. Celui-ci est fort similaire dans les trois Communautés. Comment pourrait-il en être autrement vu les engagements internationaux de la Belgique<sup>59</sup> ?

<sup>57</sup> Ce titre s'inspire de celui d'un rapport français « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille ».

<sup>58</sup> VICA : Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding.

<sup>59</sup> Voir en annexe 1 une brève description des engagements de la Belgique.

La Conférence interministérielle demandait aussi d'évaluer la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse dans la même perspective, celle d'éviter les placements pour cause de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants. Aucune suite n'a été donnée à cette demande. Le manque de moyens des Associations et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en est probablement une des raisons: les Associations ont préféré accorder la priorité à l'évaluation des décrets qui prévoient une place pour les familles dans le système de l'aide à la jeunesse, axe essentiel à leurs yeux. Une autre explication réside dans l'évolution du champ d'application de la loi fédérale: elle concerne aujourd'hui essentiellement les mineurs délinquants. Les travaux en cours pour réformer la loi, auxquels ne participent ni les Associations ni le Service, portent sur cet aspect là.

### 3.1. La déclaration d'abandon

Le Rapport Général sur la Pauvreté plaide pour l'abrogation de la loi relative à la déclaration d'abandon.

« \* Il faut supprimer la loi de 1987 sur la déclaration d'abandon.

\* Il faut empêcher toute intervention effectuée sans que la famille en soit avertie.

Il n'est pas question d'évoquer la question de l'abandon, sans parler des pressions que subissent les futures mères, sans parler du fait qu'on ne donne pas aux familles les moyens d'aller voir leur enfant placé.

\* Il faut donner aux familles les moyens de continuer leurs relations avec leurs enfants placés (accompagnement psycho-social, convention sur les coûts du placement...).

De plus, il faut attirer l'attention sur cette question : est-ce une chance pour les enfants de se savoir abandonnés ? Choisir de partir ou être abandonné, ce n'est pas pareil. » (RGP, 94: 58).

#### 3.1.1. *Rétroactes*

Le but de la loi du 20 mai 1987 relative à l'abandon d'un enfant mineur était de faciliter l'adoption des enfants placés dans des institutions et dont les parents s'étaient 'manifestement désintéressés', en permettant leur adoption sans le consentement des parents<sup>60</sup>.

Dès avant le vote de cette loi, des associations dans lesquelles se reconnaissent des personnes pauvres avaient fait part de leurs grandes craintes : une telle évolution du droit de l'adoption pénalisera les familles pauvres dont l'intérêt pour leurs enfants n'est pas toujours perçu par ceux qui ignorent ce que cela signifie de vivre dans la misère. Les associations n'ont pas été entendues.

Le Rapport Général sur la Pauvreté indique que les dangers dénoncés dès 1987 par les associations au sein desquelles les personnes pauvres se rassemblent ont été confirmés par des recherches universitaires (RGP, 1994: 57-58). Dans la toute grande majorité des cas, la procédure de déclaration d'abandon concerne les enfants placés en famille d'accueil, non en institution, et est introduite par la famille d'accueil elle-même dans le but d'adopter l'enfant. La loi n'a donc nullement rempli l'objectif que le législateur lui avait assigné de permettre de donner une famille à des enfants abandonnés. Les enfants proviennent en majorité de familles pauvres. Les parents naturels ne sont pas ou guère consultés sur les projets de déclaration d'abandon et la décision est trop souvent rendue sans une enquête approfondie sur les raisons éventuelles de l'abandon.

<sup>60</sup> Et sans même que le procureur du Roi doive recueillir l'avis des parents lors de l'enquête prévue (article 353§3 du Code civil).

### 3.1.2. *Le dialogue*

Un membre du cabinet du Ministre de la justice a présidé quatre séances de travail, de septembre 1996 à janvier 1997, organisées en collaboration avec la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Y ont participé : des délégués des associations auteurs du Rapport Général sur la Pauvreté, des experts scientifiques, des délégués de l'ONE et de Kind en Gezin, des membres des cabinets des Ministres des Communautés française, flamande et germanophone compétents en matière d'aide à la jeunesse, du Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale. Un délégué de l'Union des conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse, du côté francophone, a rejoint le groupe lors de la dernière réunion. Le responsable d'une AMO<sup>61</sup> a également participé aux travaux. Etaient aussi invités : la fédération nationale des magistrats, l'Union des Villes et Communes section CPAS et la fédération des services de placement familial.

En cinq mois, le groupe de travail a conclu ses travaux. Ce rythme très rapide s'explique sans doute par le fait que l'objet du dialogue était très précis au départ et que plusieurs études universitaires concordantes étaient disponibles. Un courant largement majoritaire s'est vite dégagé en faveur de l'abrogation, même si l'un ou l'autre plaidait plutôt pour un renforcement des garanties pour les parents tout en maintenant la possibilité de la déclaration d'abandon.

### 3.1.3. *Résultat du dialogue*

Une loi du 7 mai 1999 abroge la déclaration d'abandon ainsi que le transfert de l'autorité parentale, douze ans après son adoption<sup>62</sup>.

Il s'agit d'une importante avancée pour les familles pauvres. D'une part, la menace de voir leurs enfants déclarés abandonnés et adoptés sans leur consentement n'existe plus. Les parents sont un peu mieux reconnus en tant que tels. D'autre part, des associations dans lesquelles les pauvres se reconnaissent ont été invitées à participer au groupe de travail créé après le Rapport Général sur la Pauvreté et ont réussi à s'y faire entendre alors qu'elles avaient crié dans le désert douze ans auparavant. Cette avancée est passée relativement inaperçue: l'Accord du Gouvernement fédéral du 7 juillet 1999<sup>63</sup> l'ignore ainsi que le rapport du Délégué général aux droits de l'enfant (1<sup>er</sup> novembre 1998-31 octobre 1999)<sup>64</sup>.

Ce dialogue a précédé celui relatif aux placements pour cause de pauvreté. Chronologiquement pourtant, la déclaration d'abandon constitue l'étape ultime d'un processus qui passe par le placement des enfants, mesure elle-même exceptionnelle puisque le maintien de l'enfant dans sa famille est la règle. Tout naturellement donc, la plupart des participants ont exprimé le souhait d'aborder la question des placements pour cause de pauvreté en prolongeant le groupe de travail existant. Elle se pose de la même manière dans les trois Communautés si on base la réflexion sur l'écoute des personnes pauvres<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> AMO : Service d'aide en milieu ouvert.

<sup>62</sup> Moniteur belge du 29 juin 1999.

<sup>63</sup> « La loi sur la déclaration d'abandon sera revue afin de faciliter l'adoption » peut-on y lire.

<sup>64</sup> Le chapitre consacré à l'adoption, notamment, présente l'article 370 bis du Code civil comme s'il était encore en vigueur.

<sup>65</sup> Les similitudes entre le texte des associations francophones présenté au point 3.2.2. et la publication du 'Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen' intitulée « Samen gaan we vooruit » par exemple sont frappantes.

La Communauté française a cependant mis en avant la question de la répartition des compétences. Le groupe s'est donc scindé. Pour les raisons évoquées dans l'introduction de cette section, c'est uniquement avec la Communauté française que la réflexion se poursuivra.

### **3.2. Le retrait des enfants de leur milieu familial**

La réflexion menée par l'administration de l'aide à la jeunesse en Communauté française, les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté<sup>66</sup> et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale mérite qu'on s'y attarde, tant du point de vue du contenu que du point de vue méthodologique. Le travail en cours constitue aujourd'hui l'expérience la plus approfondie de dialogue parmi celles auxquelles participe le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>67</sup>. Nous décrivons donc d'abord les étapes de la démarche et tenterons d'en identifier les éléments essentiels pour présenter ensuite le texte ayant servi de point de départ au groupe de travail et les échanges auxquels il a donné lieu.

#### *3.2.1. Etapes et conditions du dialogue*

##### **a) Les étapes du dialogue**

En mars 1997, la Ministre-Présidente de la Communauté française reçoit les Associations Partenaires et marque son accord pour un dialogue régulier entre elles et son administration. Elle demande à la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme de participer aux rencontres, à leur préparation et à leur suivi. En juin 1997, une première réunion a lieu au Centre avec le responsable en charge du dossier 'enfance, jeunesse et santé' au sein du Cabinet de la Ministre-Présidente. Il propose aux Associations Partenaires de suivre trois pistes de travail : rencontrer les conseillers et les directeurs de l'aide à la jeunesse ; rencontrer les responsables des services de placement familial ; rencontrer les services agréés de formation. Il indique comme interlocuteur le directeur général de l'administration de l'aide à la jeunesse.

Les Associations estiment alors nécessaire de mettre leurs réflexions au clair dans une note écrite afin de disposer d'un point de départ solide avant d'entamer le dialogue. La Cellule pauvreté rédige un projet martyr sur la base de contributions des Associations et de comptes rendus de réunions avec la Cellule. En janvier 1998, la version finale est transmise à l'administration de l'aide à la jeunesse.

Lors de leur première rencontre du 31 mars 1998, les Associations et l'administration décident de prendre cette note intitulée « La famille et le placement des enfants pour cause de pauvreté » comme point de départ des échanges<sup>68</sup>. De mai 1998 à avril 1999, durant huit matinées, le texte est lu et discuté point par point. A partir d'octobre 1998, les Associations et le Service se réunissent entre chaque rencontre avec l'administration pour préparer la séance suivante.

<sup>66</sup> A l'époque, du côté francophone, il s'agissait des mouvements ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail.

<sup>67</sup> Les autres dialogues sont relatés dans les chapitres relatifs aux indicateurs, à la santé, à l'emploi et à l'enseignement.

<sup>68</sup> La version intégrale de ce texte est présentée au point 3.2.2.

En avril, mai et juin 1999, à la demande des Associations et avec elles, le Service organise une formation: « 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 » (extrait du compte rendu de la rencontre du 28 avril 1999). Un avocat spécialiste en la matière accepte de lire le décret avec des délégués des associations, 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 » (extrait du compte rendu de la première séance de formation du 28 avril 1999).

De mai à octobre 1999, l'administration et les Associations réfléchissent aux pistes de travail qui se dégagent des neuf rencontres. L'idée de commanditer une recherche pour étayer le diagnostic significatif mais partiel établi au cours des réunions se dégage. Chacun des partenaires rédige une note pour préciser comment il envisage cette recherche. En janvier 2000, les Associations et l'administration présentent leur texte respectif. En mars 2000, un texte commun est rédigé : « 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 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ».

Le 30 mars 2000, l'administration et les Associations présentent la démarche en cours à la Ministre de l'aide à la jeunesse. L'appel à projets, auquel est joint le cadre de recherche mentionné plus haut, est lancé. Les réunions de juin et d'octobre 2000, auxquelles participe aussi un membre du cabinet de la Ministre, sont consacrées à l'examen des réponses à l'appel à projets. En décembre 2000, la recherche est attribuée au Centre de recherche et d'intervention sociologiques de l'université de Liège. Le 16 janvier 2001, a lieu une première rencontre entre chercheurs, cabinet, administration, Associations et Service. En mars 2001, le comité d'accompagnement de la recherche auquel participent, outre les acteurs déjà impliqués dans la démarche, trois conseillers, se réunit pour la première fois.

Les rencontres entre l'administration et les Associations ont dès le départ été conçues comme préparation de rencontres plus larges, incluant des directeurs, des conseillers, des délégués. « 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 » (Direction générale de l'aide à la jeunesse, 1999: 68). En février 2001, l'administration et les Associations préparent la première rencontre élargie aux professionnels de terrain qui a lieu en avril 2001. L'élargissement s'inscrit aussi dans le cadre de la recherche puisqu'il permet de bâtir un lieu de confiance afin de préparer l'après-recherche.

## **b) Les conditions du dialogue<sup>69</sup>**

Après avoir décrit chronologiquement les étapes du dialogue, nous essayons maintenant d'identifier les conditions qui ont rendu possibles son développement, son approfondissement et son élargissement.

<sup>69</sup> Ce point illustre la réflexion plus théorique élaborée dans le chapitre relatif au dialogue.

L'engagement des participants, le caractère collectif de la démarche et le choix du point de départ constituent des éléments clés, déjà présents lors de l'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté. « La réussite du dialogue famille est liée au désir de tous les participants de rechercher dans l'autre son humanité, à une écoute de qualité. Cette démarche a été facilitée par l'absence d'enjeux individuels » (RGP, 1994 : 26). « Ce que j'ai trouvé remarquable, c'est que le dialogue est parti des familles pauvres elles-mêmes. C'est leur contribution qui a été prise comme point de départ et qui a continué ensuite à orienter et à déterminer le dialogue qui s'est engagé » (RGP, 1994 : 26). Pour le dialogue avec la Communauté française, les Associations ont tenu à mettre par écrit leur contribution.

Trois caractéristiques des délégations jouent un rôle déterminant dans l'évolution du dialogue: leur constance, leur rôle de relais auprès de leurs membres et leur investissement en temps.

- Le fait que les mêmes délégués soient toujours présents, tant du côté de l'administration que du côté des Associations, facilite la connaissance mutuelle, la confiance et la continuité des travaux. En ce qui concerne les Associations, ce constat est à nuancer : un petit noyau stable participe à chaque rencontre ; d'autres délégués, confrontés à des conditions de vie particulièrement difficiles, ont participé un moment seulement.
- Les membres de l'administration relaient auprès de leurs collègues le contenu des échanges. Ce rôle de relais est fondamental en vue de l'élargissement du dialogue aux directeurs, conseillers et délégués et pour préparer la prise en compte sur le terrain des résultats de la recherche. La présence de la directrice générale adjointe experte facilite cette communication interne y compris auprès de la directrice générale et de la Ministre de l'aide à la jeunesse<sup>70</sup>. Les Associations, quant à elles, préparent chacune avec leurs membres les rencontres. Ce travail, qui implique de parler de situations très douloureuses, n'est possible que parce qu'il a été précédé et s'accompagne toujours d'une très grande proximité entre les membres des Associations, d'un côté à côté qui permet de mieux comprendre ce que vivent les familles les plus pauvres et de chercher avec elles des perspectives d'avenir. Les délégués des Associations se réunissent ensuite pour une préparation commune. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale participe à cet effort en offrant aux partenaires un outil de transmission : des comptes rendus très complets de chaque rencontre, tant de celles communes à l'administration et aux Associations que de celles internes aux Associations. Ces écrits permettent par ailleurs de vérifier si les uns et les autres se sont bien compris.
- Le temps constitue un facteur central : le processus est en cours depuis quatre ans (donc bien avant la naissance du Service) ; la demande de la Conférence interministérielle remonte à novembre 1995. Les partenaires ont échangé durant un an sur la base d'un texte de six pages, étudié point par point. Ils ont pris six mois pour dégager les suites possibles de ces rencontres, trois mois pour écrire ensemble un cadre de recherche. La préparation par l'administration et les Associations de la rencontre avec les professionnels de terrain se compte en années (de mars 1998 à février 2001).

Le cycle de formation, organisé par la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances fut un moment fort en marge du dialogue mais en lien étroit avec celui-ci. La demande des Associations est née de la prise de conscience, au cours des échanges avec l'administration, d'une part que le texte du décret correspond sur beaucoup de points à leurs attentes et d'autre part que les personnes qui vivent le décret, qui sont en relation avec un service de l'aide à la

<sup>70</sup> Pour en savoir davantage sur les fonctions de communication de la directrice générale adjointe experte, voir le rapport d'activités 1999 de la direction générale de l'aide à la jeunesse, pp 62-65.

jeunesse, ne connaissent pas cette législation et ignorent même comment y avoir accès. Elles ne sont donc pas en position d'en exiger l'application. La formation à laquelle ont participé une vingtaine de membres des mouvements ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail « montre qu'il est possible de comprendre une loi. Pour y arriver, un travail collectif est indispensable. Une brochure ne remplacera jamais l'indispensable travail de personnes au sein des associations ». La collaboration d'un expert en la matière est également nécessaire, en l'occurrence un avocat spécialiste en la matière : « Seul, sans quelqu'un qui a fait des études, on n'aurait rien compris au texte du décret, on n'aurait pas été intéressé » (extrait du compte rendu de la dernière réunion du cycle de formation, le 2 juin 1999). Cette formation a renforcé la délégation des associations auprès de l'administration : « C'est directement utile pour les militants qui rencontrent régulièrement l'administration de l'aide à la jeunesse : cela met en lumière certains points sur lesquels il faudra être particulièrement attentif » (extrait du compte rendu de la séance du 28 avril 1999).

### 3.2.2. *Le texte des associations*

Nous reproduisons ci-dessous (dans une autre police) le texte préparé par les Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté avec le soutien de la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et adopté comme point de départ du dialogue avec l'administration en mars 1998.

Les pistes de réflexion et d'action sont regroupées autour de trois grands axes :

- la pauvreté, encore aujourd'hui une cause directe et indirecte de placement ;
- restituer aux familles pauvres la maîtrise de leur situation ;
- l'intérêt de l'enfant à long terme.

En préalable, les auteurs de la note attirent l'attention sur le fait que certaines de ces pistes correspondent à des mesures existantes mais qui ne sont pas ou mal appliquées d'où l'impression erronée de « déjà résolu ». Nous ne reproduisons pas les points 4 et 5 de la note initiale, relatifs à la formation et à la recherche, parce qu'ils n'ont pas été abordés au cours des rencontres entre l'administration et les Associations.

\* \* \* \* \*

## **LA FAMILLE ET LE PLACEMENT D'ENFANTS POUR CAUSE DE PAUVRETE**

### ***1. La pauvreté, encore aujourd'hui une cause directe et indirecte de placement***

Les associations sont inquiètes car le mot "pauvreté" est de moins en moins utilisé dans le discours relatif au placement d'enfants, dans la formulation des raisons de placement. La réalité de la pauvreté est de ce fait gommée.

Or la pauvreté reste encore aujourd'hui une cause directe et indirecte de placement.

Le logement est la cause directe la plus visible.

Les ennuis de santé des parents, les séparations familiales, les difficultés scolaires des enfants (absentéisme, difficultés pour suivre en classe,...) sont encore souvent déclencheurs de placement dans les milieux défavorisés.

En 1987, le Conseil Economique et Social de France a adopté une nouvelle approche définissant la pauvreté et l'insécurité d'existence à partir de la notion de "précarités cumulées et persistantes":

"La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités - notamment l'emploi - permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue, avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté - quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante et compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible".

Cette approche qui lie la pauvreté et l'exercice des droits de l'homme, outils de responsabilité, correspond à la démarche du Rapport Général sur la Pauvreté. Mais à ce jour, il n'existe guère de connaissance suffisamment fine et complexe pour rendre compte du nombre de personnes atteintes par la pauvreté, selon ces critères de précarités cumulées et persistantes.

Si le mot est rayé des discours, 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, en termes de guidance, et non en vue de rétablir l'égalité des chances.

L'égalité des chances est pourtant une notion centrale dans le décret de l'aide à la jeunesse:

"Le décret reconnaît aux jeunes et à sa famille le droit à l'aide spécialisée de la Communauté: cette aide doit permettre de se développer dans des conditions d'égalité des chances et des conditions conformes à la dignité humaine..." (article 3 du décret).

L'expérience a appris que la "solution" du placement n'en est pas une, qu'elle ne répond pas aux problèmes. Les placements pour raison de pauvreté n'ont comme résultat que l'éclatement des familles, qui accentue encore les drames humains liés à la misère.

Dès lors, les Associations approuvent l'orientation de la Communauté française qui veut mettre l'accent sur le travail en milieu ouvert afin de maintenir "les jeunes en difficulté dans leur environnement familial".

Mais elles veulent d'emblée faire remarquer que ce ne sont pas seulement les jeunes qui sont en difficulté. Plus globalement, ce sont les situations familiales qui sont extrêmement précaires. Les parents constatent quotidiennement la difficulté, voire l'impossibilité, de permettre à leurs enfants de s'émanciper de manière libératrice à cause du poids de la misère, omniprésent.

Il ne peut plus y avoir de placements pour raison de pauvreté. Le placement est une mesure grave s'accompagnant de souffrances marquant la vie des parents et des enfants. C'est une mesure grave mais aussi facile qui existe depuis longtemps, pour laquelle existent structures et subsides.

Mais la suppression de ce type de placement n'entraînera pas pour autant une amélioration des conditions de vie familiale, à l'origine de la décision de placement.

C'est la raison pour laquelle les Associations demandent que soit rendu compte du dialogue avec la Communauté française dans le cadre d'une prochaine Conférence Interministérielle pour l'intégration sociale, instance qui doit assurer la cohérence des mesures de lutte contre la pauvreté prises par les nombreux ministres compétents.

Comment arriver à supprimer les placements motivés par des questions de logement par exemple, si les autorités compétentes dans cette matière ne sont pas impliquées dans la réflexion?

(propositions de titres de priorité d'accès au logement social quand le logement constitue la raison principale du placement d'un enfant, droit au maintien des parents dans un appartement suffisamment grand pour reprendre les enfants les week-ends et puis définitivement, attribution de moyens au juge de paix de laisser plus de temps aux familles expulsées quand il y a des enfants,...). Quelle pertinence aura le travail en milieu ouvert dans les cas où l'absence ou la qualité du logement motivent le placement?

## ***2. Restituer aux familles pauvres la maîtrise de leur situation***

Plus les milieux socio-économiques sont défavorisés, moins ils ont de pouvoir pour faire respecter le principe du non-placement consacré par les textes. La responsabilité de l'application de ce principe ne peut reposer sur les seules épaules des familles pauvres mais doit être partagée avec les acteurs de l'aide à la jeunesse notamment.

La perte de la maîtrise de leur situation est une immense souffrance pour les parents et leurs enfants. Ils aspirent à redevenir des familles libres. L'emprise des multiples intervenants sociaux sur leur vie est terriblement oppressante, sans apporter toujours d'améliorations significatives.

Restituer cette maîtrise doit être l'objectif premier de toute intervention auprès des familles pauvres, sous peine d'être perçue comme contrôle et non comme aide et donc d'être inefficace. Actuellement, les familles hésitent encore à demander de l'aide. Un placement volontaire au départ devient encore très souvent contraint par la suite.

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 à la cause sont de force très inégale. En effet, le décret de l'aide à la jeunesse insiste sur le nécessaire accord, les décisions sont de plus en plus souvent prises en dialogue mais l'inégalité des parties reste un fait!

Pistes de réflexions et d'actions pour concrétiser l'objectif de restitution de la maîtrise de leur situation aux parents.

2.1. Les rapports écrits doivent être conçus comme un instrument de travail, construit avec les personnes concernées qui doivent disposer d'un droit de regard.

Si le consentement des parents et des enfants est respecté, la lecture par la famille ne pose pas de problème. Celle-ci est nécessaire si on veut arriver à une véritable collaboration avec les parents, basée sur la transparence et la confiance. L'idéal est la rédaction en commun.

Les familles devraient pouvoir, si elles le désirent, être accompagnées par une tierce personne pour pouvoir revenir après sur le contenu des entretiens en vue d'une meilleure compréhension (elles devraient être d'office informées à l'avance de cette possibilité).

2.2. Vu le grand nombre d'intervenants auprès des familles menacées de placement ou dont les enfants sont placés, il est très difficile de s'y retrouver: qui fait quoi? Qui a le pouvoir de décider quoi?

La clarification des rôles spécifiques de chacun doit être faite pour permettre aux parents de rester autant que possible maîtres de la situation et aux professionnels de travailler de manière optimale. Trop souvent, les parents et les enfants sont ballottés d'un service à l'autre. Quand il s'agit de services financés par différentes autorités, des raisons budgétaires accentuent encore cette tendance au renvoi perpétuel dont les familles font les frais.

Cette clarification des rôles de chacun est d'autant plus nécessaire que le passage de l'aide demandée ou consentie vers l'aide obligatoire n'est pas complètement étanche.

2.3. Le lien entre l'aide à la jeunesse et la protection judiciaire doit disparaître.

Le tribunal de la jeunesse ne devrait intervenir qu'en cas de délinquance, de mauvais traitements ou négligences manifestes. Tant que la menace judiciaire peut être brandie, la confiance des familles, liée au fait qu'elles perdent ou non le contrôle de leur situation, ne pourra être gagnée.

2.4. Il arrive souvent qu'un grand nombre d'intervenants travaillent avec une même famille, soit simultanément, soit successivement.

Il est donc beaucoup question de coordination au sein d'un service ou entre services. Les réunions de coordination, nécessaires, peuvent être dangereuses notamment parce que cela peut accroître le pouvoir déjà très grand des intervenants sur la famille. Il est donc très important de prévoir le consentement des parents et des enfants au partage de certaines informations et de formuler les choses positivement. Il est également important qu'il y ait une certaine continuité dans le travail des intervenants.

2.5. Le travail collectif est une des pistes pour arriver à restituer et augmenter la maîtrise des familles.

Les personnes pauvres vivent un sentiment très fort et très douloureux de honte, qui les enferme, à cause du traitement individuel de la pauvreté non appréhendée comme significative d'un dysfonctionnement de la société. Le fait de se grouper, de sortir de cet isolement rétablit un petit peu l'égalité des parties.

Les pauvres trouvent une aide et un développement personnel et familial dans des groupes de mères, de parents et enfants où ils s'aident mutuellement et se déculpabilisent.

Ces groupes ne peuvent en aucun cas devenir des lieux de formation obligatoire (dérive qui existe aux Etats-Unis et au Royaume-Uni).

Exemples: club des bébés où des parents se retrouvent autour de leurs enfants. Parfois des experts sont invités pour donner des informations sur des points précis mais c'est rare car le partage des savoirs entre parents suffit généralement.

2.6. On ne peut nier que les parents acculés à vivre dans la pauvreté présentent parfois certaines incompétences pour éduquer leurs enfants, tout comme des parents d'autres milieux.

L'éducation devient une tâche de plus en plus complexe. Les parents pauvres osent, moins que d'autres, parler de leurs difficultés et demander de l'aide parce qu'ils savent d'expérience que cela risque fort de se retourner contre eux.

Les incompétences sont généralement partielles, temporaires et un accompagnement bien conçu peut y remédier. Il arrive malheureusement souvent que les parents soient livrés à eux-mêmes et qu'aucun travail ne soit réalisé avec eux, sur les causes des difficultés qui parfois mènent jusqu'au placement.

2.7. Le choix de la formule alternative au placement ou du type de placement, si celui-ci s'avère la seule réponse possible, doit se faire en concertation avec la famille.

2.8. La décision de placement prise, les parents doivent être maintenus dans un rôle d'éducateur et de contrôle. Il faut qu'ils puissent intervenir dans le processus. Le droit de visite doit être souple.

2.9. Le programme d'accompagnement doit être le résultat de rencontres avec la famille, c'est à dire l'enfant et les parents.

Dans ce cas seulement, il pourra stimuler la coopération de tous. Le programme doit préciser clairement les motifs du placement. Sans cela, il est impossible de travailler à l'amélioration de la situation à la base du placement, de définir les conditions du retour de l'enfant, les objectifs évaluables à atteindre, d'évaluer la durée de la mesure, de définir les responsabilités respectives de l'institution, de la famille d'accueil, des parents et de l'enfant et des autres intervenants éventuellement impliqués.

Le programme d'accompagnement doit expliquer clairement les recours possibles.

Il doit être rédigé dans un langage accessible de manière à pouvoir être compris par tous ceux qui sont concernés. Il est nécessaire de vérifier systématiquement si les parents et les enfants ont compris l'enjeu et le sens de ce qui se dit.

Il doit être régulièrement évalué, nuancé, reformulé, avec toutes les personnes impliquées.

L'évaluation doit porter sur l'exercice des responsabilités tant des parents que des services de l'aide à la jeunesse. Trop souvent, seuls les parents sont évalués. La question de l'aide proposée doit aussi être examinée ainsi que celle de sa mise en oeuvre.

2.10. L'aspect financier joue aussi un rôle non négligeable dans la restitution de la maîtrise.

Il n'est pas toujours pris en considération à sa juste valeur, l'accent étant mis sur les aspects psychologiques de la situation.

- Les allocations familiales constituent une part importante du revenu disponible pour élever les enfants dans les familles très pauvres. Les en priver quand les enfants sont placés rend plus difficiles le maintien du contact et la préparation du retour à la maison.

Actuellement, les familles les plus démunies, celles qui perçoivent des allocations familiales garanties, sont pénalisées puisqu'elles ne disposent même pas d'un tiers des allocations. Un projet de loi est en discussion pour remédier à cela.

De même, les parents dont les enfants sont placés en famille d'accueil, ne perçoivent plus rien alors qu'ils sont dans une situation où les liens sont encore plus difficiles à maintenir.

- L'idée de maintenir l'enfant placé comme personne à charge de la famille d'origine qui touche des allocations sociales (chômage, minimex) va dans le bon sens.
- Pour aider la famille à maintenir le contact et à répondre aux conditions mises au retour de l'enfant, elle doit être informée des possibilités d'activités accessibles qui existent. Un soutien financier doit être apporté, par exemple, pour permettre des vacances familiales, des activités récréatives lors de week-ends en famille,...

2.11. Toujours dans un souci de clarification en vue d'améliorer la maîtrise, les mesures nécessaires pour arriver à un texte de compromis entre les deux Communautés à Bruxelles doivent être prises (ordonnance et le cas échéant accord de coopération entre les Communautés flamande, francophone et la Commission Communautaire Commune).

2.12. A de rares exceptions près, les parents perdent d'autant plus la maîtrise que les enfants sont placés en famille d'accueil (cf. évaluation de la loi sur la déclaration d'abandon).

Les services de placement familial doivent remplir leur mission aussi bien en travaillant avec la famille d'accueil qu'avec la famille d'origine dans le but de favoriser les liens en vue du retour de l'enfant. L'enfant se trouve dans une situation très inconfortable, entre deux familles. Solliciter son avis est donc une tâche à mener avec beaucoup de délicatesse.

En aucun cas, le service de placement familial ne peut placer des enfants dans des familles désireuses d'adopter. L'accueil et l'adoption doivent être nettement distingués.

La question de la "rémunération" des familles d'accueil est très mal comprise par les familles pauvres: si elles-mêmes avaient disposé de ces moyens pour élever leurs enfants, le placement aurait pu, dans bien des cas, être évité.

### ***3. L'intérêt de l'enfant doit être considéré à long terme***

Sortir l'enfant de son milieu familial, surtout pendant une longue période, entraîne une rupture insurmontable. A sa majorité, il sera complètement perdu, déraciné. Le placement en lui-même crée un obstacle à la vie familiale future. Les parents de milieu pauvre qui ont été placés voient souvent leurs enfants placés.

L'approche à long terme s'applique aussi au passé: il faut tenir compte, avec beaucoup de respect, du poids de la misère vécue depuis le berceau et par les générations précédentes.

L'intérêt de la société exige également une telle vue, à long terme.

Pistes de réflexion et d'action pour atteindre l'objectif du respect de l'intérêt de l'enfant à long terme.

3.1. Les alternatives au placement doivent être développées: services d'accompagnement familial, centres de jour pour famille entière, favoriser l'intervention préventive, via le CPAS notamment, davantage de maisons d'accueil familial, soutien aux collectifs de parents prêts à soutenir les familles menacées de placement,... Il arrive aujourd'hui que le manque de moyens disponibles pour mettre en oeuvre des mesures d'aide alternative conduise à un placement qui aurait pu être évité.

Des permanences devraient être assurées les week-ends, les jours fériés, après 17h,.... Beaucoup de parents n'en peuvent plus de vivre 24h sur 24 aux côtés de leurs enfants dans des quartiers où peu ou pas d'activités sont offertes aux enfants, où peu d'espaces de jeux sont permis. Des initiatives comme les haltes garderies, les centres de vacances familiales ou des temps de séparation de courte durée dans une maison de vacances pour enfants sont des possibilités qui devraient se développer.

3.2. Les rapports écrits doivent rendre compte des éléments qui bougent dans le bon sens, des ressources positives de la famille et non se limiter aux éléments négatifs.

3.3. L'alternative au placement dans le cas où les parents ne peuvent continuer à s'occuper de leur enfant pour des raisons objectives (travail, santé,...) doit être cherchée en priorité au sein de l'environnement d'origine de l'enfant, solidarités de quartier et famille élargie, pour autant bien sûr que les parents et l'enfant le souhaitent ou au moins marquent leur accord, et à condition d'un suivi très étroit, dès le départ, pour soutenir les parents, l'enfant et le proche qui accueille l'enfant.

Toute entrave à l'accueil de l'enfant dans une autre famille défavorisée doit être combattue en tant que racisme de classe.

3.4. Lors d'un placement, tout doit être entrepris pour préserver les liens entre l'enfant, sa famille, son environnement d'origine.

Les institutions et familles d'accueil doivent s'adapter pour accueillir l'enfant avec sa famille et non plus l'enfant seul, en particulier pour favoriser un contact quotidien (sauf contre-indication établie sur la base d'un avis spécialisé circonstancié).

Les facilités de contact et de visites doivent être étendues à tout l'environnement d'origine de l'enfant dans la mesure où lui-même et ses parents le souhaitent. L'enfant doit pouvoir maintenir un réseau de relations de telle manière que lorsqu'il quitte l'institut ou la famille d'accueil, il ait suffisamment de points d'appuis pour pouvoir choisir parmi eux. Sinon, l'enfant se fie au premier venu quand il a des difficultés avec ses parents.

Tout doit être entrepris pour éviter que l'enfant ne s'habitue à son placement et ne finisse par le considérer comme normal tant qu'il reste des chances de retour en famille. Il faut cultiver le désir de retour.

3.5. Si le placement s'avère la seule réponse possible, il doit être interdit de placer un enfant au-delà d'une distance maximale définie comme la distance permettant encore à la famille de venir manger ses tartines à midi là où son enfant est placé.

3.6. Si le placement s'avère la seule réponse possible, les frères et soeurs doivent pouvoir grandir ensemble (on évoque souvent, pour les séparer, des raisons d'âge, de type d'enseignement, de projet pédagogique).

3.7. Il est indispensable de réfléchir avec les familles aux soutiens nécessaires lors de retours après des placements de longue durée.

\* \* \* \* \*

### 3.2.3. *Les grandes lignes des échanges et les perspectives*

Les Associations ont présenté leur texte point par point en le resituant dans son histoire par des références permanentes au vécu. A de très nombreuses reprises<sup>71</sup>, l'administration a fait remarquer que les demandes formulées correspondent aux situations telles qu'elles devraient être selon le texte et l'esprit du décret. La réalité sur le terrain a beaucoup moins changé que le texte. Cette rupture entre le décret et son application est douloureusement vécue par les familles. « C'est la prise de conscience de cette souffrance qui a le plus frappé tout au long des rencontres » a évalué un membre de l'administration (extrait du compte rendu de la rencontre du 2 avril 1999). La question prioritaire devient alors de savoir comment améliorer l'application du décret.

<sup>71</sup> Notamment à propos des points 2.1., 2.3., 2.6., 2.7., 2.8., 2.9. du texte des Associations.

Dans cette optique, l'écrit, qui occupe une place centrale dans le texte de loi, a particulièrement retenu l'attention de tous les participants au dialogue. L'écrit, à condition qu'il garde la trace des points de vue de chacune des personnes concernées, y compris des parents et de leurs enfants, pourrait contribuer à réduire l'écart constaté entre le décret et son application par rapport à son axe fondamental : la place prévue pour les familles dans le fonctionnement de l'aide à la jeunesse.

De là est née l'idée de commanditer une recherche pour faire un état des lieux de l'apport de la parole des familles dans l'aide à la jeunesse dont le matériau de base serait l'écrit. Cette approche est parcellaire puisqu'elle ne rend pas compte de ce qui se passe avant et après l'écriture, en marge de celle-ci mais elle est néanmoins pertinente parce que l'écrit reste comme base de travail, il suit la famille. Il constitue la condition préalable pour introduire un recours. De plus, l'enfant qui aura plus tard accès au dossier, selon ce qui y est dit de ses parents, s'identifiera à eux comme personnes qui luttent ou qui laissent tout aller. Ce sont ses racines dont il est question dans l'écrit.

Cette recherche est conçue comme une étape : précédée d'un dialogue durant deux ans, entre l'administration de l'aide à la jeunesse et les associations ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail, elle sera sans doute suivie d'autres étapes.

L'enjeu est de produire un outil utile pour aider les intervenants, les parents et les jeunes à chercher ensemble, dans le respect mutuel, les démarches les plus pertinentes pour améliorer l'application du décret.

Le lecteur attentif aura remarqué que ce point est intitulé « grandes lignes des échanges et perspectives » et non pas « résultats », comme c'est le cas pour le point précédent, le dialogue relatif à la déclaration d'abandon. Il ne s'agit en effet pas ici d'obtenir un résultat prédéterminé, une modification de la loi, mais de chercher ensemble comment s'associer pour que les familles puissent réaliser leur projet familial alors qu'au départ, les points de vue - c'est-à-dire les lieux, les positions d'où l'on regarde - sont radicalement différents. Le fait même de débattre ensemble, le fait que les échanges soient évalués par tous les participants comme très enrichissants constituent une avancée majeure. Ajoutons que l'objectif, fixé dès le départ, d'élargir le groupe initial de participants, est atteint. Une autre étape, non programmée initialement, a été franchie : l'administration et les Associations ont commandité de commun accord une recherche.

## Bibliographie

- Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté (1996), « Contribution des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté concernant la modernisation de la sécurité sociale », in : *Revue belge de sécurité sociale*, septembre, n°3, pp. 501-519.
- Bawin-Legros B. et al. (2001), *Belges toujours. Fidélité, stabilité, tolérance. Les valeurs des belges en l'an 2000*, De Boeck , Bruxelles.
- Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen v.z.w. Oostende (2000), *Samen gaan we vooruit, Over de methode van de dialoog*, Oostende.
- Cantillon B., et al.(1998), « L'effet des allocations familiales sur la pauvreté et les inégalités », in : *Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, Treizième congrès des économistes belges de langue française, rapport préparatoire de la commission 4, Portrait socio-économique de la Belgique*, 1998, pp. 299-329.
- Cattoir P. et Jacobs J. (1998), « La politique familiale en Belgique : quels instruments pour quels objectifs », in : *Revue belge de Sécurité sociale*, mars 1998 n°1, pp. 1-33.
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (1999), rapport annuel *Citoyens à part entière*.
- Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes (2000), *Avis n°36 du Conseil de l'égalité des chances entre hommes et femmes du 7 avril 2000 : fiscalité et pauvreté. Sur la future réforme de la fiscalité et son impact sur l'égalité sociale en termes de « genre »*
- Déclaration de politique fédérale – *renforcer davantage la confiance*, 17 octobre 2000, <http://www.premier.fgov.be/policy/f-beleidsverkl01.html>
- Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *rapport annuel*, 1<sup>er</sup> novembre 1998-31 octobre 1999
- Démocratie et pauvreté*, Présentation de René Rémond, Postface de Michel Vovelle (1991), Editions Quart Monde, Albin Michel, Paris.
- De Schutter O. (1999), « L'intervention des autorités publiques dans les relations familiales et l'obligation de prévenir les mauvais traitements: vie familiale et droit à la protection de l'enfant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in : *Revue trimestrielle de droit familial* 3.
- Direction générale de l'aide à la jeunesse, Ministère de la Communauté française, (1999), *rapport d'activités*, Bruxelles.
- Fierens J. (1992), *Droit et pauvreté ; Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruylant, Bruxelles.

- Groupe de recherche Quart Monde-Université (1999), *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Les Editions de l'atelier. Editions Quart Monde, Paris.
- Héritier-Augé F. (1993), *Famille, Les sociétés humaines et la famille*, in : l'encyclopédie universelle, Paris.
- Humbeeck B. (1997), *Le sans-abri face à la notion de famille*, Amascopie 97.
- Jourdan L. (1999), *Eugénisme en Europe dans l'entre-deux-guerres, Chasse aux Tziganes en Suisse*, Le Monde diplomatique, octobre.
- Labenne S. (1998), « Le placement d'enfants est-il lié à la pauvreté? Une analyse socio-économique du profil des familles d'enfants placés », in : *Rapport préparatoire du treizième congrès des économistes belges de langue française, portrait socio-économique de la Belgique*, Bruxelles.
- Ministère de la Justice (1999), *Présentation du second rapport de la Belgique relatif à la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant*, Bruxelles.
- Moreau T. et Ravier I. en collaboration avec Dulière I. (1998), « Réflexions sur quelques tendances en matière de protection de la jeunesse », in : *Droit, Pauvreté et Exclusion*, sous la direction de Ivan Dechamps, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Nollet F./CEPESS (2000), *Le revenu minimum d'existence couvre-t-il les besoins de base ?*
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (1999), *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne. Rapport final d'évaluation*, Charleroi.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2000), *Le surendettement des ménages en Wallonie, rapport annuel 1999*, Charleroi.
- Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (1998), *Rapport annuel 1998*.
- Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (1999), *Rapport annuel 1999*.
- Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés (2000), *Séries statistiques. Le régime des travailleurs salariés. Le régime des prestations familiales garanties*.
- Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne (2001)*, Direction interdépartementale de l'intégration sociale, Ministère de la Région wallonne, Jambes.
- Rapport d'avancement, mise en œuvre du Rapport Général sur la Pauvreté (2000)*, Ministère fédéral des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, cellule pauvreté.

- Rapport sur les accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents: des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille*, rapport présenté par M. Pierre Naves, inspecteur général des affaires sociales, et M. Bruno Cathala, inspecteur des services judiciaires, Bulletin officiel n°2000/11bis, tomes I et II, Paris.
- Rapport Général sur la Pauvreté* (1994), ATD Quart Monde Belgique et l'Union des Villes et des Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.
- Recht-Op, groepswerking Kiel (2000), Dossier Kinderopvang. « *Mag ik mijn kinderen meebrengen ?* »
- Recht-Op in samenwerking met samenwerkingsverband Turnhout (2000) *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat ? Armen vragen aanpassing van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart.*
- Réseau famille-placement à l'initiative du Mouvement ATD Quart Monde (2000), « Famille et placement : de la contrainte au dialogue. Actes de la journée d'étude du 28 janvier 2000 », in : *Journal du droit des jeunes* n°197.
- Runcis M. (1997), « *Les stérilisations forcées* », in : *Le Monde* du 27 août.
- Sepulchre J. (2001), *Allocations familiales : se moque-t-on des familles ?*, Editio paru dans *Le Ligueur* n°3 du 17 janvier 2001.
- Tulkens F., Moreau T (2000), *Droit de la jeunesse, aide-assistance-protection*, Larcier, Bruxelles.
- Vanhaelen J. (1997), *Boontje*.
- Verhellen E. (1998), *Jeugdbeschermingsrecht*, 2<sup>e</sup> ed., Mys & Breesch, Gent.
- Verlinden H (1996), « Les allocations familiales: du "sur mesure" pour les plus démunis? », in : *Revue belge de sécurité sociale* n°3.
- Vlaams Forum Armoedebestrijding (december 2000-januari 2001), *Synthesenota van de besprekingen over het thema Gezinsondersteuning*, Forumnieuws.
- Vranken J., Geldof D., Van Menxel G., Van Ouytsel J. (2000), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2000*, Acco Leuven/Leusden.