

# Lutte contre la pauvreté

CONTRIBUTION AU DEBAT ET A L'ACTION POLITIQUES

RAPPORT BISANNUEL 2010-2011

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE,  
LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE



# TABLE DES MATIERES

## INTRODUCTION .....6

## Partie I : DROIT AU LOGEMENT .....9

### I. Le logement en Belgique ..... 10

Introduction.....	11
1. Logique dominante axée sur l'accès à la propriété.....	11
2. Marché locatif.....	12
2.1. Pénurie de logements sociaux abordables.....	12
2.2. Accès limité au marché locatif.....	15
2.3. Mauvaise qualité des logements.....	16
2.4. Inoccupation.....	17
3. Conséquences des problèmes de logement.....	17
3.1. Difficultés pour de nombreuses personnes.....	17
3.2. Endettement.....	17
3.3. Expulsions.....	17
3.4. Personnes sans abri.....	18
Recommandations.....	19

### II. Droit au logement : vers une obligation de résultat ..... 22

Introduction.....	23
Prologue.....	24
1. Deux exemples étrangers.....	26
1.1. Expérience écossaise.....	26
1.2. Expérience française.....	28
1.3. Leçons à tirer des deux expériences étrangères.....	30
2. Effectivité du droit au logement en Belgique.....	31
2.1. Pistes offertes par l'article 23 de la Constitution.....	31
2.2. Manque d'effectivité.....	32
2.3. Obligation de résultat.....	32
3. Pistes de réflexion.....	33
3.1. Offre de logement.....	34
3.2. Monitoring et évaluation.....	34
3.3. Débiteur de l'obligation.....	34
3.4. Groupe-cible.....	35
Liste des participants.....	35

<b>III. Formes alternatives de logement : au-delà des murs, l’habitat</b> .....	38
Introduction.....	39
1. Concept et spécificité de l’approche.....	40
1.1. <i>Concept général, approche spécifique</i> .....	40
1.2. <i>Fonctions subjectives du logement</i> .....	41
1.3. <i>Top-down et bottom-up</i> .....	41
2. Formes alternatives de logement.....	42
2.1. <i>Habitat solidaire</i> .....	42
2.2. <i>Habitat permanent dans les campings</i> .....	46
2.3. <i>Occupation d’immeubles vides</i> .....	52
3. Voies alternatives d’accès au logement.....	54
3.1. <i>Autoproduction</i> .....	54
3.2. <i>Accès alternatifs à la propriété</i> .....	56
4. Eléments transversaux.....	57
4.1. <i>Obstacles</i> .....	58
4.2. <i>Plus-values</i> .....	59
Recommandations.....	61
Liste des participants.....	64

## **Partie 2 : PERSPECTIVES D’AVENIR DES JEUNES**..... 67

<b>IV. Sortie d’une institution de l’aide à la jeunesse : recherche d’une place dans la société</b> .....	68
Introduction.....	69
1. Risque accru de pauvreté chez les jeunes.....	70
1.1. <i>Faits et chiffres</i> .....	70
1.2. <i>Paradoxe sociétal</i> .....	73
1.3. <i>Pauvreté et aide à la jeunesse</i> .....	74
1.4. <i>Attention politique pour les jeunes en situation de pauvreté</i> .....	76
2. Placement et ruptures.....	77
2.1. <i>Rupture avec le réseau familial et social</i> .....	77
2.2. <i>Rupture dans le parcours scolaire</i> .....	82
2.3. <i>Dispersion de l’accompagnement</i> .....	82
3. Sortie de l’institution, nouvelles ruptures.....	83
3.1. <i>Manque de réseau familial et social</i> .....	83
3.2. <i>Recherche d’un logement</i> .....	84
3.3. <i>Revenu</i> .....	87
3.4. <i>Peu de perspectives de formation et d’emploi</i> .....	88
3.5. <i>Manque de cohérence dans l’aide</i> .....	89
4. Continuité.....	90
4.1. <i>Maintien du réseau familial et social</i> .....	90
4.2. <i>Projet de, pour et par le jeune</i> .....	90
4.3. <i>Collaboration intersectorielle</i> .....	91
Recommandations.....	91
Liste des participants.....	95

<b>V. Jeunes précarisés et enseignement ou formation en alternance</b> .....	98
Introduction.....	99
1. Contexte .....	100
2. Définition : l'alternance .....	101
2.1. <i>Enseignement en alternance</i> .....	101
2.2. <i>Apprentissage</i> .....	103
2.3. <i>Formation à temps partiel (CDV)</i> .....	103
3. En amont : inégalités scolaires et sociales .....	104
3.1. <i>Orientation scolaire</i> .....	104
3.2. <i>Familles et écoles</i> .....	105
4. Parcours des jeunes en alternance .....	106
4.1. <i>Passage de l'enseignement à temps plein à l'enseignement ou la formation en alternance</i> .....	107
4.2. <i>Formation générale et professionnelle</i> .....	109
4.3. <i>Facteur de réussite : la formation en entreprise</i> .....	110
4.4. <i>Parcours de préparation et de remplacement à la formation en entreprise</i> .....	118
5. En aval : la transition vers un emploi convenable .....	120
5.1. <i>Valeur du certificat d'études sur le marché de l'emploi</i> .....	120
5.2. <i>Insertion professionnelle des jeunes issus de l'alternance</i> .....	121
Recommandations .....	122
Liste des participants .....	127
<b>Annexes</b> .....	131
1. Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport.....	132
2. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté .....	135



# INTRODUCTION

Ce sixième Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après le Service) contribue, comme les précédents, à l'évaluation de l'exercice effectif des droits fondamentaux mis à l'épreuve par les conditions de vie qui caractérisent la pauvreté. Il formule aussi des recommandations aux autorités publiques<sup>1</sup>.

Le contenu des Rapports bisannuels du Service est intrinsèquement lié à leur mode d'élaboration. Le processus évaluatif se fonde sur les constats et analyses d'une grande diversité d'acteurs : ceux de personnes qui vivent dans la pauvreté et de leurs associations, de travailleurs sociaux de services publics et privés, de professionnels concernés par les thèmes étudiés, de représentants des partenaires sociaux, d'administrations<sup>2</sup>... La démarche va bien au-delà d'une juxtaposition de points de vue. Les très nombreuses rencontres organisées stimulent l'échange des expertises propres des uns et des autres. Elles permettent ainsi d'entrer dans une compréhension fine des problématiques et de formuler des recommandations tenant compte de la complexité de celles-ci. Ce travail de dialogue est également placé dans un contexte plus large, sur la base de données chiffrées disponibles et de la littérature scientifique existante.

On ne dira jamais assez combien une telle méthode, inscrite dans la mission légale du Service, est pertinente pour connaître les réalités de la pauvreté. Celles-ci demeurent trop souvent invisibles. C'est le cas entre autres dans les statistiques. On songe notamment à l'enquête EU-SILC sur la base de laquelle le taux de risque de pauvreté est calculé : des groupes de population parmi les plus précarisés, comme les personnes sans abri et les personnes sans papier, n'y sont pas pris en compte. C'est le cas aussi dans les banques de données : des pratiques dont sont victimes des personnes pauvres, les expulsions locatives 'sauvages', par exemple, ne sont enregistrées nulle part.

Le Rapport 2010-2011 se focalise sur deux thématiques : le droit à un logement décent et les perspectives d'avenir des jeunes. Ces choix se situent dans la continuité des rapports précédents du Service, leur assurant de cette façon un suivi. Ils s'inscrivent aussi dans l'actualité politique, par leur connexion avec des priorités de la Belgique durant l'année européenne de lutte contre la pauvreté et la présidence belge de l'Union européenne.

Une partie de la population éprouve des difficultés à trouver un habitat correct et à s'y maintenir ; autrement dit, le droit à un logement décent inscrit dans la Constitution n'est pas toujours respecté. Ce constat n'est pas nouveau ; des initiatives intéressantes ont d'ailleurs été prises pour remédier à la situation mais les résultats restent largement insuffisants. Le Service et bon nombre de ses partenaires ont donc estimé qu'il était urgent de relancer le débat afin d'identifier les pistes d'action envisageables. Il a adopté pour ce faire deux approches complémentaires. La première pose la question de savoir comment avancer vers une obligation de résultat à charge des autorités publiques en lieu et place de l'obligation de moyens qui caractérise aujourd'hui le droit au logement en Belgique. La deuxième s'intéresse aux formes alternatives d'habitat et, en particulier, aux initiatives prises par des personnes mal logées qui ne trouvent aucune possibilité d'améliorer leur situation, ni sur le marché privé ni dans le parc de logements publics. A ce titre, elles méritent d'être mieux reconnues et protégées.

La seconde partie du Rapport est consacrée aux jeunes. Evaluer l'exercice effectif des droits fondamentaux à partir d'un groupe défini ouvre grand le champ d'investigation. Il y est question de protection de la vie familiale, de revenu, d'aide sociale, d'éducation, d'emploi, de logement... Une telle démarche 'catégorielle' met fortement en lumière l'indivisibilité de ces droits et, partant, la nécessité de concevoir et mener des politiques cohérentes. Deux angles de vue ont été adoptés. Le premier se focalise sur les jeunes qui quittent une institution de l'Aide à la jeunesse à l'approche de la majorité ou tout juste majeurs. Il aborde de manière transversale ce moment de passage, le risque accru

.....

- 1 Voir annexe 2 : Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté qui décrit la mission légale du Service.
- 2 Voir annexe 1 : liste des personnes et organisations qui ont contribué au rapport 2010-2011 du Service.

de pauvreté qui y est souvent associé et les solutions possibles pour soutenir ces jeunes à la recherche d'une place dans la société. Le deuxième évoque l'enseignement et la formation en alternance. Pourquoi les jeunes précarisés y sont-ils surreprésentés ? Comment ces dispositifs répondent-ils aux attentes de ces derniers ? De quelle reconnaissance par les employeurs cette formation bénéficie-t-elle ? Telles sont quelques-unes des questions évoquées dans ce chapitre.

Le Rapport est émaillé de références à des législations et des pratiques intéressantes dans les différentes Régions et Communautés. Le caractère interfédéral du Service en fait un espace unique où les initiatives prises par les uns et souvent méconnues par les autres peuvent faire l'objet d'échanges.

C'est aussi le caractère interfédéral du Service qui explique que le Rapport, dont l'objectif est *in fine* de contribuer au débat et à l'action politiques, est remis à la Conférence interministérielle Intégration dans la société et, par ce canal, à tous les Gouvernements et Parlements du pays ainsi qu'aux instances consultatives compétentes pour une thématique traitée. Les débats menés et les avis rendus dans le cadre de cette procédure, décrite dans l'accord de coopération relatif à la lutte contre la pauvreté, sont publiés sur le site du Service<sup>3</sup>.

A suivre donc.

.....  
3 Les débats menés et les avis rendus sur le rapport précédent (2008-2009) sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.luttepauvrete.be/suivi2008-2009.htm>



**PARTIE I :**

# **DROIT AU LOGEMENT**

# I. LE LOGEMENT EN BELGIQUE

*Ce chapitre a pour objectif de décrire le contexte dans lequel s'inscrivent les thématiques abordées dans les deux chapitres qui suivent : l'obligation de résultat comme outil pour rendre le droit à un logement décent plus effectif, d'une part, et les formes alternatives d'habitat, comme réponse aux difficultés d'accès au logement et de maintien dans celui-ci pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, d'autre part. Il donne un aperçu de la situation en Belgique et dans les différentes Régions, en se référant aux données chiffrées disponibles ainsi qu'aux informations transmises par diverses organisations et institutions.*

## Introduction

Disposer d'un logement où l'on se sent chez soi est un élément constitutif d'une vie digne. La chose est communément acceptée, et un droit au logement est du reste inscrit tel quel dans la Constitution belge et dans différents textes et accords internationaux<sup>4</sup>.

Le droit au logement est un droit important en soi, mais il sert également de marchepied pour d'autres droits : en effet, pouvoir vivre dans un logement décent exerce une influence positive sur la santé, la vie de famille, la possibilité de faire ses devoirs dans le calme ou d'avoir

des contacts sociaux... «Avoir un logement, c'est aussi habiter un quartier, des relations, avoir la possibilité de s'en recréer.»<sup>5</sup> Le fait de disposer d'un logement décent constitue même parfois une condition d'obtention de certains droits : l'étranger qui souhaite bénéficier du droit au regroupement familial, par exemple, doit disposer d'un 'logement suffisant' pour lui-même et pour les membres de sa famille<sup>6</sup>.

4 Pour une vue d'ensemble, voir : <http://www.luttepauvrete.be/themelogeement.htm>

5 BAPN et RWLP (2010). *Accès et exercice des droits au logement en Europe*, Bruxelles et Namur, p. 44.

6 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2011). *Migration. Rapport annuel 2010*, Bruxelles, p. 131-132.

## 1. Logique dominante axée sur l'accès à la propriété

En Belgique, la proportion de propriétaires est relativement élevée en comparaison avec d'autres pays. En Flandre, 74,4 % des ménages sont propriétaires d'un logement; 24,1 % sont locataires, dont 18,5 % sur le marché locatif privé et 5,6 % sur le marché du logement social<sup>7</sup>. En Région wallonne, il y a 70 % de propriétaires, 23 % de locataires sur le marché privé et 7 % de locataires d'un logement social<sup>8</sup>. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, les chiffres sont différents : on ne dénombre que 41,3 % de propriétaires<sup>9</sup>. Ces dernières décennies, l'accès à la propriété a été particulièrement encouragé par les pouvoirs publics : l'Etat fédéral y a consacré, en 2005, 2,6 milliards d'euros en incitants fiscaux<sup>10</sup>. Etre propriétaire d'un bien est aussi considéré comme un moyen de constituer un patrimoine et peut faire partie d'une stratégie de pension<sup>11</sup>.

Ce sont surtout les catégories supérieures de revenus qui sont en mesure de franchir le pas de l'acquisition d'un

logement. Les chiffres de EU-SILC 2010 montrent une plus faible proportion de propriétaires dans le groupe ayant les revenus les plus bas : 43,7 % des 25 % de revenus les plus bas sont propriétaires contre 89 % des 25 % de revenus les plus élevés<sup>12</sup>. Les avantages liés à l'accès à la propriété profitent aussi surtout aux revenus moyens et supérieurs : la catégorie inférieure de revenus (1<sup>er</sup> quintile) n'utilise que 3 % du budget afférent à la déduction fiscale pour l'habitation principale, contre 34 % pour les plus hauts revenus (5<sup>ème</sup> quintile)<sup>13</sup>. Quant à ceux qui ne paient pas d'impôts, ils ne peuvent pas du tout profiter de cet avantage fiscal.

Certaines personnes à faible revenu vont jusqu'à l'extrême limite de leurs possibilités pour acheter un logement de très mauvaise qualité, mais les moyens leur manquent alors pour effectuer une rénovation en profondeur, voire pour les réparations indispensables.

Le coût de l'achat ou de la construction d'une habitation a énormément augmenté en Belgique : d'un tiers entre 2005 et aujourd'hui. Parmi les causes de

7 Vranken, J. et al. (2010). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*, Acco, p. 433. Chiffres de l'étude 'Vlaamse Woonsurvey 2005'.

8 Gouvernement wallon (2011). *Réforme du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Note d'orientation*, p. 2.

9 Monnier, B. & Zimmer, P. (2008). «Fiscalité immobilière : le coût de la brique dans le ventre.» *Les Échos du Logement*, no 2, p. 19.

10 *Ibid*, p. 22.

11 Winters, Sien en Marja Elsinga (2011). «Wonen in Vlaanderen in internationaal perspectief», dans : Noppe, Jo, Lieve Vanderleyden et Marc Callens, *De sociale staat van Vlaanderen 2011*, Service d'étude du Gouvernement flamand, p. 219.

12 Source : Direction Générale Statistique et Information Economique du SPF Economie (DGSIE).

13 Vlaamse Woonraad (2011). *Wonen en armoede : aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting*, advies 2011/04, 28 avril 2011, p. 47-48. Calculs sur la base de : Valenduc, C. (juin 2008) «Les incitations fiscales en faveur du logement.» *Les Échos du Logement*, no 2, pp. 1-16.

ce phénomène, on cite l'augmentation du nombre de ménages : dans la période 2008-2010, le nombre de ménages belges s'est accru de 45 à 50 000 unités par an. Comme la hausse du nombre de logements ne suit pas ces évolutions démographiques (le déficit annuel est de 20 à 24.000 logements), il en résulte une pression sur les prix problématique. C'est dans le segment des logements les meilleur marché que cette pression est la plus forte : entre 2005 et 2009, les prix de ces habitations ont augmenté en Belgique de 51 % (contre 'seulement' 23 % pour les logements les plus chers)<sup>14</sup> : «*Nous pouvons en conclure que les plus fortes hausses se situent dans les segments destinés aux catégories de revenus qui ont le moins de flexibilité pour s'adapter aux augmentations de prix*»<sup>15</sup>.

.....

14 Albrecht, Johan et Rob Van Hoofstat (2011). *Huisvesting in tijden van schaarste. Naar een renovatie van het woonbeleid*, Itinera Institute, p. 53-55,

15 *Ibid.*, p. 87.

La possibilité de construire ou d'acheter une maison dépend en effet dans une très large mesure du revenu dont on dispose (ou du montant que l'on peut emprunter et rembourser) ainsi que de ses fonds propres ou de l'aide de la famille, par exemple<sup>16</sup>. Le manque de logements et la pression sur les prix qui en résulte enclenchent des mécanismes de plus en plus puissants d'expulsion du marché, au sens littéral, des ménages disposant des budgets les plus faibles. En outre, la hausse du prix de vente des habitations existantes pousse à vendre des logements mis en location, ce qui réduit encore l'offre sur le marché locatif privé...<sup>17</sup>

16 Une enquête menée par Immoweb.be et Netto auprès de 15.000 Belges indique que 36 pour cent des achats de logement se font avec une aide financière des parents; à Bruxelles, c'est même le cas pour près de la moitié des acheteurs (www.netto.be, 31/08/11).

17 Albrecht, Johan et Rob Van Hoofstat. *Op. cit.*, p. 100-101

## 2. Marché locatif

À côté des personnes pour qui louer revêt un aspect temporaire (les travailleurs en début de carrière, les jeunes...), ce sont donc surtout les bas revenus qui ne sont pas en mesure de franchir le pas de l'accès à la propriété et qui se retrouvent sur le marché locatif. La plus grande précarité socioéconomique des locataires est également illustrée par le risque de pauvreté nettement supérieur de ceux-ci par rapport aux propriétaires, à savoir respectivement 29,5 % contre 9,1 %<sup>18</sup>.

Sur le marché locatif, ces personnes sont confrontées à de très nombreux obstacles.

### 2.1. Pénurie de logements sociaux abordables

#### 2.1.1. Logements sociaux

Les logements sociaux doivent contribuer à apporter une réponse à la demande des personnes à faible revenu, mais on observe une pénurie importante.

.....

18 EU-SILC 2010, <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/webinterface/?loadDefaultId=56&IDBr=tcm:326-22268-4>

En comparaison avec d'autres pays européens<sup>19</sup>, la Belgique compte une faible proportion de logements sociaux par rapport au nombre de ménages : 5,64 % en Région flamande, 7 % en Région wallonne et 7,7 % dans la Région de Bruxelles-Capitale<sup>20</sup>. Le Plan d'action national Inclusion sociale (PANincl) 2008-2010 fixait un objectif chiffré de 8 % en 2010 pour la Belgique.

Des acteurs publics proposent aussi - mais dans une moindre mesure - d'autres logements à loyer modique. Les CPAS en Flandre disposent ainsi, selon les estimations, de 1.200 habitations et de 2.100 chambres pour logement temporaire.

De plus, les listes et délais d'attente pour obtenir un logement social sont particulièrement longs. L'élargissement du parc de logements se fait très lentement. Fin 2010, il y avait en Région flamande 142.970 logements sociaux ; en 2003, 133. 204. Or on dénombrait

.....

19 Exemples : Pays-Bas (34 %), France (17 %), Royaume-Uni (20 %). [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_logements\\_sociaux.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_logements_sociaux.htm)

20 Sources : (a) Woonsurvey 2005 ; (b) Plan d'action national Inclusion sociale 2008-2010 ; (c) Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2011). *Rapport sur l'état des la pauvreté, Baromètre social 2011*, Bruxelles, p. 57.

95.953 candidats sur les listes d'attente<sup>21</sup>. Le Vlaamse Woonraad a calculé d'une autre manière l'insuffisance de l'offre locative sociale<sup>22</sup>, c'est-à-dire en cherchant à savoir combien de ménages satisfont aux conditions légales pour pouvoir prétendre à un logement social : 180.500 ménages sont dans ce cas, à l'exclusion des locataires sociaux actuels. Avec le décret relatif à la politique foncière et immobilière<sup>23</sup>, le gouvernement flamand a prévu la construction de 43.000 logements sociaux supplémentaires d'ici 2020, entre autres au travers d'un objectif social contraignant pour les communes. Cependant, la réalisation de cet objectif dépendra des budgets qui seront dégagés et des possibilités de responsabilisation des autorités locales<sup>24</sup>.

Fin 2009, on dénombrait en Région wallonne 100.079 logements sociaux ; début 2004, 102.124. Fin 2010, 32.961 ménages étaient inscrits sur la liste d'attente<sup>25</sup>. La Région Wallonne s'est fixé pour objectif à long terme d'arriver à 20 % de logements au loyer conventionné<sup>26</sup> sur l'ensemble du territoire wallon (logements publics, logements privés loués mais 'conventionnés' au niveau du bail - ce qui implique le transfert de la matière du Fédéral vers les régions). Pour garantir une offre suffisante, un seuil de 10 % de logements publics et subventionnés sera fixé au niveau des bassins de vie<sup>27</sup>, dont les contours doivent encore être fixés. La Déclaration de politique régionale et le projet de réforme du Code wallon du logement et de l'habitat durable prévoient de sanctionner les communes qui ne font pas d'effort significatif pour atteindre ce seuil<sup>28</sup>.

Fin 2009, la Région de Bruxelles-Capitale disposait de 39.076 logements sociaux (fin 2004 : 38.834) mais

presque autant de ménages (37.825) étaient inscrits sur les listes d'attente<sup>29</sup>. La Région a élaboré un Plan régional du Logement qui prévoit la construction de 5.000 nouveaux logements (3.500 logements sociaux et 1.500 destinés à des revenus moyens). Une adaptation du bail est prévue : un bail à durée limitée (9 ans) est instauré pour les nouveaux locataires et il peut être résilié si le locataire perçoit un revenu supérieur ou refuse de quitter un logement social sous-utilisé pour déménager dans un logement plus petit et adapté à ses besoins<sup>30</sup>. En Région wallonne, la limitation de la durée des baux pour les locataires sociaux est déjà d'application depuis 2007<sup>31</sup>. Mais diverses voix<sup>32</sup> s'élèvent pour mettre en garde contre les inconvénients que ce type de restrictions risque par ailleurs d'entraîner sur le plan social.

### 2.1.2. Marché locatif privé

Le nombre de logements abordables est tout aussi insuffisant sur le marché locatif privé. Les loyers sont élevés et ne cessent d'augmenter. Selon l'enquête sur le budget des ménages et l'enquête EU-SILC sur les revenus et les conditions de vie, le loyer moyen en Belgique s'élevait en 2010 à environ 450 euros<sup>33</sup>. L'Institut pour un Développement Durable estime que la hausse annuelle du prix des loyers est supérieure d'au moins 1 pour cent à celle de l'index santé<sup>34</sup>. Mais il y a des écarts importants entre les régions. Selon l'enquête 2010 de l'Observatoire bruxellois des loyers, le loyer moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale atteignait 591 euros, après une forte hausse au cours de la période 2008-2010, touchant surtout les 25 % de

21 En retirant de la liste d'attente les mutations internes et les inscriptions qui remontent à plus de 10 ans, on arrive à 73.904 candidats locataires. Source : Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2011). *Statistisch bulletin kandidaat-huurders editie 2010*, version 1.1., p. 14 et 20 ; <http://www.vmsw.be> ; Studiedienst van de Vlaamse Regering (2011). *VRIND 2011. Vlaamse Regionale Indicatoren*, Bruxelles, p. 278.

22 Vlaamse Woonraad. *Op. cit.*, p. 18.

23 Décret flamand du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *Moniteur belge*, 15 mai 2009.

24 De Blust, Seppe (2010). « Wachten op wonen », in Jan Vranken et. al., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*, Antwerpen, Acco, p. 110.

25 Société Wallonne du logement. *Rapport d'activités 2010*, p. 13 et 50.

26 Il s'agit d'un logement pour lequel une autorité publique intervient d'une manière ou d'une autre pour ce que concerne la limitation du loyer.

27 Il s'agit d'une entité géographique aux caractéristiques socioéconomiques similaires.

28 Gouvernement wallon. *Op. cit.*, p. 34 ; Déclaration de politique régionale du Gouvernement Wallon 2009-2014, p. 88.

29 En 'nettoyant' la liste d'attente, on arrive à 31.140 'candidats actifs'. Sources : Informations statistiques 31/12/04 et 31/12/09, [www.srlb.be](http://www.srlb.be); Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (2011). *Rapport annuel 2010*, p. 17.

30 Le gouvernement bruxellois a approuvé, le 20 juillet 2011, le principe d'un contrat de location de 9 ans. Le secrétaire d'Etat au Logement travaille à la concrétisation de celui-ci et pense à établir le seuil à un niveau de revenu d'environ 150 % de celui décrit dans les conditions financières d'accès. Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *Moniteur belge*, 7 novembre 2007.

31 Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *Moniteur belge*, 7 novembre 2007.

32 Voir par exemple : Bernard, Nicolas (2010). « La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne », *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons, Bruxelles*, 39/2010, p. 1854.

33 Source : Direction Générale Statistique et Information Economique du SPF Economie.

34 Defeyt, Philippe (2011). *L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estime la hausse des loyers*, Institut pour un Développement Durable, p. 8-9.

loyers les plus bas (qui ont connu une augmentation de 10 % jusqu'à arriver à une moyenne de 450 euros en 2010)<sup>35</sup>.

Le coût du logement pèse souvent lourdement sur le budget des ménages, d'autant plus s'ils ne disposent que de faibles revenus. Les familles les plus pauvres consacrent 31,1 % de leur revenu au loyer alors que, pour les ménages les plus riches, ce chiffre est ramené à 17,4 %<sup>36</sup>.

Une estimation du nombre de ménages pour qui se loger est un problème a été réalisée en Flandre. Elle s'est basée sur la part du budget consacrée au logement (en tenant seulement compte du loyer et du remboursement du prêt, et non des charges). Pour les locataires privés et sociaux, cette part atteint respectivement 27 % et 39 %. Si l'on considère les 20 % de revenus les plus bas, 92 % des locataires sur le marché privé et 76 % des locataires sociaux (malgré des loyers inférieurs) connaissent un problème d'accessibilité<sup>37</sup>.

Les chiffres de 2010 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale indiquent que les familles (avec ou sans enfants) consacrent environ 30 % de leur budget au loyer ; pour une personne seule avec enfants, cela monte à 40 % des revenus en moyenne<sup>38</sup>. Les bénéficiaires du revenu d'intégration, aussi bien les personnes seules que les familles qui louent un logement privé, doivent y consacrer une grande partie de leur revenu, de la moitié aux deux tiers<sup>39</sup>.

Les chiffres mentionnés ci-dessus reflètent les différences structurelles entre les revenus et les prix des loyers, ce que confirme ce témoignage : « *Mon revenu est de 766 euros par mois, je paye 364 euros de loyer mensuel pour un petit studio. C'est presque la moitié de mon revenu. Après déduction des coûts fixes, il me reste 200 euros pour vivre. C'est moins de 7 euros par jour pour payer ma nourriture, mes vêtements, ma carte de GSM, mes transports etc.* »<sup>40</sup>.

.....

35 De Keersmaeker, Marie-Laurence (2011). *Enquête 2010*, Bruxelles, Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 61.

36 SPF Économie - DGSIE (2008). *Enquête sur le budget des ménages*.

37 Heylen, K. & Winters, S. (2010). *Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen : de budgetbenadering*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen.

38 De Keersmaeker, Marie-Laurence. *Op. cit.*, p. 77.

39 Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale. *Op. cit.*, p. 62.

40 Den Durpel - Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen - Welzijnsschakels (2009). *Recht op wonen voor iedereen?*, p. 22.

### 2.1.3. AIS

Les agences immobilières sociales (AIS) essaient d'apporter une réponse à cette problématique, en mettant à la disposition de personnes à bas revenu des logements qu'elles possèdent en propre et des logements privés. Fin 2010, les AIS géraient en Flandre 5.295 logements, ce qui représente un peu plus de 1 % des logements sur le marché locatif privé. Il y avait à ce moment-là 19.499 candidats à un logement via une AIS<sup>41</sup>. La Flandre prévoit 6.000 logements supplémentaires d'ici 2020, dans le cadre de sa politique foncière et immobilière.

En Wallonie, les AIS disposaient, fin 2009, de 3.089 logements (soit 0,6 % du total des locations) ; la même année, il y avait 10.941 candidats sur la liste d'attente<sup>42</sup>. Le Gouvernement wallon a décidé en 2009 d'augmenter le nombre de ces logements de 500 unités par an.

Les agences immobilières sociales bruxelloises disposaient, en septembre 2010, de 2.751 logements (1 % du patrimoine locatif)<sup>43</sup>.

Les AIS constituent un outil extrêmement intéressant et les différentes autorités s'efforcent d'accroître progressivement leurs possibilités (par exemple, par des avantages fiscaux pour les propriétaires qui mettent leur logement à la disposition d'une AIS ou qui font des investissements pour réduire la consommation d'énergie). Mais leur part sur le marché locatif reste très limitée.

### 2.1.4. Autres instruments

Des allocations-loyer sont également utilisées comme mécanisme de correction. En Flandre, ce système sera étendu en 2012, en mettant l'accent sur les familles qui attendent un logement social depuis au moins cinq ans. Différents acteurs dénoncent cependant le caractère limité de la mesure. Ils craignent que les critères élevés imposés en matière de qualité des logements dissuadent les propriétaires ou aient pour effet d'exclure les locataires disposant des revenus les plus faibles<sup>44</sup>. Ils soulignent également l'importance de

.....

41 Vlaams Overleg Bewonersbelangen (2011). *SVK-jaarrapport 2010*, p. 3 et 77.

42 Fonds du Logement (2011). *Rapports Annuels 2010*, p. 100-101.

43 Observatoire pour la santé et le social Bruxelles. *Op. cit.*, p. 59.

44 De Blust, Seppe (2010). « Wachten op wonen », dans Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting*. Jaarboek 2010, Antwerpen, Acco, p. 113.

combiner une telle mesure avec un encadrement des prix des loyers privés<sup>45</sup>. En ce qui concerne ce dernier point, le Gouvernement bruxellois a l'intention de s'atteler à un encadrement des loyers et l'Observatoire du logement a été chargé en 2010 de réaliser une étude sur les loyers indicatifs par quartier. Une piste consiste à diminuer le précompte immobilier pour les propriétaires qui respecteraient ces prix<sup>46</sup>. Avant cela, un intéressant exercice de réflexion sur un encadrement des loyers avait été mené dans les commissions locatives paritaires (à Bruxelles, Charleroi et Gand), mais à la suite de la suppression de la coordination au niveau fédéral, cela n'a pas débouché sur beaucoup de résultats<sup>47</sup>.

En Région flamande, on envisage d'étendre à la catégorie des locataires l'actuelle 'assurance logement garanti' pour les propriétaires. Le ministre du Logement a aussi annoncé la création d'un fonds de garanties locatives qui paiera jusqu'à 12 mois de loyer lorsqu'un locataire n'en a plus les moyens et que le juge de paix lui a accordé un délai.

## 2.2. Accès limité au marché locatif

L'accès au marché du logement social est régi par un certain nombre de conditions d'admission. En Flandre, depuis le nouvel arrêté-cadre Logement social<sup>48</sup>, les autorités locales ont davantage de marge pour mener une politique d'attribution propre, de sorte qu'il est possible de répondre à des besoins locaux. Des éléments tels que l'ancrage local, la 'qualité de vie', un accent mis sur certains groupes cibles ou la recherche d'une meilleure cohabitation peuvent inspirer une politique d'attribution locale.

Un certain nombre de ces conditions peuvent toutefois entraver l'accès au logement. Ainsi, une inscription est impossible quand des personnes sans abri ne peuvent pas obtenir une adresse de référence. Ceux qui sortent d'une institution (psychiatrie, aide à la jeunesse, prison...) ou qui déménagent fréquemment (ce qui est souvent le cas de personnes précarisées) risquent aussi d'éprouver des difficultés à revenir là où ils ont habité, en raison d'un manque d'attache locale<sup>49</sup>. Dans un règlement local relatif à l'attribution des logements sociaux, ces personnes peuvent être considérées comme un groupe-cible et, de ce fait, devenir prioritaires. Mais peu de communes mènent une telle politique.

Pour de nombreuses personnes pauvres et exclues, les démarches administratives à entreprendre pour s'inscrire en vue d'obtenir un logement social constituent un sérieux obstacle. La simplification administrative reste donc particulièrement importante. Certains groupes spécifiques rencontrent encore des problèmes supplémentaires pour accéder à un logement. Ainsi, le Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées «*déplore l'absence de plan global de mise en accessibilité des logements privés et surtout publics, y compris les logements sociaux, qui empêche les personnes handicapées et malades de pouvoir véritablement choisir leur lieu et leur mode de vie*»<sup>50</sup>.

L'importance qui est aujourd'hui accordée au concept de 'mixité sociale' peut avoir pour effet que des personnes ayant un profil socioéconomique bas accèdent plus difficilement à un logement social<sup>51</sup>.

Sur le marché locatif privé, les personnes précarisées font souvent face à des facteurs d'exclusion liés aux revenus, à l'origine, à la couleur de peau, etc. Tant la Commission de la protection de la vie privée que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ont émis un avis sur les renseignements superflus qui sont parfois demandés par des propriétaires et qui sont susceptibles d'entraîner des discriminations<sup>52</sup>.

45 Voir aussi : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté : une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 81-82.

46 Parlement de la Région de Bruxelles Capitale, Commission du logement et de la rénovation urbaine (2011). *Compte rendu intégral des interpellations et questions orales*, session 2010-2011, 12 juillet 2011.

47 Noël, Françoise et al. (2007). *Recherche sur la mise en place d'expériences pilotes en matière de commissions paritaires locatives dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et de Gand. Rapport final. (Etude réalisée pour le compte du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale)*, (s.l.), ULB/CRU-UA/OASES-FUSL, 175 p.

48 Arrêté du Gouvernement flamand réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *Moniteur belge*, 7 décembre 2007.

49 Vlaamse Woonraad. *Op. cit.*, p. 24.

50 Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (2011). *Avis 2011/14. Rapport bisannuel 2008-2009 Lutte contre la pauvreté*.

51 Bervoets, Wouter & Maarten Loopmans (2010). *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la «mixité sociale»*, Bruxelles, Erasmus Hogeschool Brussel - SteR Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening.

52 [http://www.diversite.be/index.php?action=artikel\\_detail&artikel=417](http://www.diversite.be/index.php?action=artikel_detail&artikel=417)

La constitution de la garantie locative peut également être un obstacle. Pour beaucoup de personnes, il est impossible de réunir le montant et un certain nombre de propriétaires refusent des candidats locataires lorsque c'est le CPAS qui se porte garant. La réforme de la loi sur les loyers entendait pourtant améliorer l'accès financier au marché locatif en introduisant différentes formules de garantie. Mais des enquêtes de terrain démontrent que certaines formes de garantie ne sont jamais proposées (au contraire, dans 19 % des dossiers des syndicats flamands de locataires, par exemple, le locataire continue à payer la caution en main propre, ce qui est en contradiction avec la loi), que la liberté de choix du locataire n'est pas respectée en pratique et que le formulaire neutre n'est (pratiquement) pas utilisé<sup>53</sup> : «*X est originaire de Vilvorde et réside pour l'instant dans une maison d'accueil à Bruxelles, où il est aussi domicilié. Depuis son accident, il vit d'une allocation d'invalidité. Comme il n'a pas assez d'argent pour payer la garantie locative, il a essayé plusieurs pistes. Sa banque lui a dit qu'elle ne participait pas à la nouvelle loi et qu'il devait s'adresser au CPAS. Là, on l'a envoyé au Fonds bruxellois du logement : le CPAS ne veut intervenir qu'en cas de refus du Fonds du logement. Mais le Fonds du logement n'examine un dossier que si on a trouvé un logement, si bien qu'il ne sait vraiment pas aujourd'hui sur qui il peut compter. Il est vraiment très difficile d'expliquer à un propriétaire comment la question de la garantie sera réglée*»<sup>54</sup>.

### 2.3. Mauvaise qualité des logements

En Belgique, 15,5 % des ménages vivent dans un logement où il y a des problèmes d'humidité. En Flandre, il s'agit de 12,8 %. Ce chiffre est encore beaucoup plus élevé en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale, qui affichent respectivement des taux de 21,7 % et 17,3 %, soit plus que la moyenne européenne de 16 %. C'est surtout la qualité des logements mis en location qui laisse souvent à désirer. En Flandre, par exemple, les problèmes d'humidité sont

deux fois plus fréquents chez les locataires que chez les propriétaires<sup>55</sup>. Une étude basée sur l'index 'état physique du logement sur la base de renseignements obtenus auprès de ménages' confirme ces constats : seuls 46 % des logements privés mis en location et 56 % des logements sociaux peuvent être considérés comme 'bons' tandis que c'est le cas pour 71 % des logements en propriété<sup>56</sup>.

La Région wallonne a initié récemment un monitoring permanent de la qualité des logements sur la base d'un échantillon de 6.000 logements.

La mauvaise qualité d'un grand nombre de logements a des conséquences sur la consommation en énergie et en eau : paradoxalement, ce sont les habitants - à bas revenus - de ces logements qui sont le plus confrontés à des factures d'énergie et d'eau élevées en raison des défauts structurels de leur logement (pas ou peu d'isolation, pas d'installation de récupération de l'eau de pluie...). En combinaison avec la hausse des prix de l'énergie et de l'eau, cela conduit à des problèmes de paiement, à une limitation de l'approvisionnement en énergie, voire à des coupures...<sup>57</sup>

Dans le cadre de sa politique énergétique, le Gouvernement fédéral a pris l'initiative, depuis 2010, d'étendre les avantages fiscaux attachés aux mesures d'économies d'énergie aux catégories de la population qui ne paient pas ou peu d'impôts en leur accordant un crédit d'impôt. Cette mesure est cependant temporaire, elle est d'application jusque fin 2012. Le Gouvernement a aussi automatisé l'ouverture du droit aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Mais pour élargir le groupe cible - en l'étendant par exemple à un groupe défini sur la base d'une condition de revenus - il faudra encore attendre. Les autorités régionales misent beaucoup sur la stimulation des mesures d'économie d'énergie. Elles étudient aussi de plus en plus les possibilités de soutien aux locataires dans ce domaine<sup>58</sup>, mais cette politique en est encore à ses balbutiements. Une possibilité de préfinancement a aussi été créée, grâce aux prêts à taux réduit du Fonds de Réduction du Coût éner-

53 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Rapport Lutte contre la pauvreté 2008-2009. Partie 1. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 29-44.

54 Conférence de presse. *La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas. Le parlement doit agir*, 26 mai 2011. Quelques témoignages concernant la garantie locative. [http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse\\_%20garantielocative/ervaringen\\_%202011\\_%20FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse_%20garantielocative/ervaringen_%202011_%20FR.pdf)

55 Winters, Sien & Marja Elsinga. *Op. cit.*, p. 231.

56 Steunpunt Ruimte en wonen (2007). *Verder onderzoek naar de evolutie van de kwaliteit van de woningen in Vlaanderen*, Brussel, SumResearch, p. 16.

57 Le Service a déjà traité en détail la question de l'énergie et de l'eau dans son Rapport bisannuel 2008-2009.

58 Le 'Vlaams Warmteplan' consacre par exemple un budget pour isoler chaque année 3.000 logements occupés par des personnes à faibles revenus.

gétique global, tout comme l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté. Il serait intéressant que les initiatives lancées au niveau local puissent se transformer en 'guichets logement' capables de fournir des informations et un accompagnement en matière de consommation d'énergie et d'eau.

En ce qui concerne la question de l'eau, les autorités flamandes ont instauré un règlement sur la vente d'eau, avec une meilleure définition des droits du client, et un arrêté est en préparation afin de mieux suivre les aspects sociaux de la distribution d'eau.

## 2.4. Inoccupation

En contraste criant avec la pénurie de logements décents et abordables, on constate une inoccupation relativement importante de logements sur le marché privé, mais aussi sur le marché locatif social. En

Région flamande, 9.347 immeubles étaient qualifiés, dans l'inventaire de la fin 2010, de 'inoccupés, délabrés, insalubres/inhabitables'<sup>59</sup>. À Bruxelles, on estime que le nombre de logements inoccupés se situe entre 15.000 et 30.000 (dont 20 % sont détenus par des propriétaires publics). En Région wallonne, il y aurait de 15.000 à 20.000 logements inoccupés sur le marché immobilier privé<sup>60</sup>.

Les instruments légaux qui ont été élaborés ces dernières années en relation avec l'inoccupation sont encore trop peu utilisés<sup>61</sup>.

59 Département RWO, Agentschap Wonen Vlaanderen, <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Cijfers/Exceltabellen/woonbeleid/woningkwaliteit/woonleeg002.xls>

60 Massart, Baudouin (2009). « Doucement, l'état se resserre autour des logements inoccupés », *Alter Echos*, nr. 270.

61 Voir : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2010). *Rapport Lutte contre la pauvreté 2008-2009, partie 2. Vers une approche cohérente de la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

## 3. Conséquences des problèmes de logement

### 3.1. Difficultés pour de nombreuses personnes

L'augmentation des prix sur les différents marchés - construction, rénovation, location - rend l'accès et le maintien dans un logement décent difficile pour de plus en plus de personnes.

### 3.2. Endettement

Les difficultés que rencontrent certaines personnes pour payer leurs frais de logement (loyer, prêt hypothécaire, charges) aboutissent parfois à un grave problème d'endettement. En Flandre, les chiffres des organismes agréés de médiation de dettes révèlent qu'en 2009, 57 % des dossiers comportaient des dettes liées aux frais d'énergie et aux charges et 26,7 % des dossiers portaient sur des arriérés de loyer. Plus de la moitié des dossiers relatifs à des dettes énergétiques concernent des montants allant jusqu'à 1.000 euros, mais dans 32,4 % des cas, la dette dépasse les 1.500

euros<sup>62</sup>. En Région wallonne, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement signale que 65,7 % des dossiers comportaient en 2009 des dettes locatives<sup>63</sup>.

### 3.3. Expulsions

Dans un certain nombre de cas, les difficultés de paiement conduisent à des expulsions. Bien que nous ne disposions pas de chiffres complets, la situation semble devenir de plus en plus problématique. En Flandre, par exemple, en 2009, les CPAS ont reçu 12.108 procédures d'expulsion. Cela représente une hausse de 12 % par rapport aux années précédentes. Durant la période 2004-2006, on comptait annuellement un millier d'expulsions dans le secteur du logement social (environ 0,7 % du nombre total de locataires). Dans les agences

62 Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2010). *Onderzoeksrapport. Resultaten van de basisregistratie en de uitgebreide registratie uitgevoerd bij de erkende instellingen schuldbemiddeling in Vlaanderen, 2007-2009*, p. 36-38.

63 L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2009). *Prévention et traitement du surendettement en Wallonie. Rapport d'évaluation, 2009*, p. 88.

immobilières sociales, 116 locataires se sont vu intimer, en 2009, l'ordre de quitter leur logement au moyen d'une procédure judiciaire (2,4 % de l'offre totale de logements des AIS)<sup>64</sup>.

Une expulsion doit être précédée d'une procédure judiciaire. Certains propriétaires prennent toutefois eux-mêmes l'initiative d'interdire tout accès au logement par le locataire ('expulsion sauvage'). Aucun chiffre n'est connu en ce qui concerne ces situations.

Les déclarations d'insalubrité ou d'inhabitabilité d'immeubles méritent également une attention particulière. De graves problèmes se posent en effet concernant le relogement des habitants de logements déclarés inhabitables. *«À défaut de logements d'accueil, bon nombre de locataires continuent malgré tout d'habiter le logement. La possibilité existe de répercuter les coûts du relogement sur les propriétaires, mais dans la pratique, cette procédure est rarement mise en œuvre et son dénouement judiciaire est incertain. Cette situation empêche un certain nombre d'autorités locales de s'engager pleinement dans la surveillance de la qualité du logement, étant donné que les possibilités d'accueil de substitution sont inexistantes ou insuffisantes»*<sup>65</sup>. Dans un très grand nombre de situations, les personnes se retrouvent tout simplement à la rue : *«Par rapport au logement insalubre et la déclaration d'insalubrité, les gens hésitent car si le logement est déclaré insalubre, on risque de se faire mettre à la porte, et si d'autre part le logement est rénové, le loyer augmente.»*<sup>66</sup>.

### 3.4. Personnes sans abri

Vivre dans la rue et sans domicile fixe est une forme extrême de 'mal logement'. Peu de chiffres sont disponibles. Une enquête<sup>67</sup> parle de 25 personnes sans abri par 10.000 habitants en Wallonie, 12 en Flandre et 30 à Bruxelles. Le deuxième comptage de personnes sans abri de La Strada, le centre d'appui d'aide aux sans-abris, le 8 novembre 2010, est arrivé à près de

deux mille sans-abris, dont 329 dormant dans la rue à Bruxelles<sup>68</sup>.

Une enquête a été menée au printemps 2010 auprès de 275 personnes sans abri pour connaître leurs revenus et leurs conditions de vie. Elle démontre que plus de 70 % des sans abri vivent sous le seuil de pauvreté. La plupart d'entre eux se retrouvent d'ailleurs bien plus bas : 60 % des sans abri vivent avec moins de 450 euros par mois. Un tel montant est bien sûr nettement inférieur au revenu d'intégration accordé par le CPAS. Les personnes sans abri qui ne séjournent pas dans un centre d'accueil ne sont souvent pas en mesure de pourvoir à leurs besoins les plus rudimentaires. À peine un peu plus de la moitié d'entre elles ont accès à l'eau potable et un peu plus de 30 % seulement peuvent acheter ou préparer un café. La moitié d'entre elles ont accès à des toilettes et un tiers seulement à des installations sanitaires<sup>69</sup>.

De telles recherches, des actions d'associations sur le terrain, le Rapport 2008-2009 du Service, la Conférence de consensus sur les sans-abris<sup>70</sup> qui s'est tenue en 2010 dans le cadre de la présidence belge de l'UE et de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ont contribué à la création, par la Conférence interministérielle Intégration dans la société, d'un groupe de travail chargé d'élaborer un plan d'action national pour lutter contre le sans-abrisme.

64 Vlaamse Woonraad. *Op. cit.*, p. 31-32.

65 *Ibid.*, p. 37.

66 BAPN & RWLP. *Op. cit.*, p. 40.

67 De Boyser, Katrien, Stephanie Linchet et Lize Van Dijck (2010). *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri. A la demande du SPP Intégration sociale. Rapport final*, Universiteit Antwerpen (OASeS) et Université de Liège (2010).

68 La Strada (2011). *Deuxième dénombrement des personnes sans abri, sans logement et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-Capitale*, le 8 novembre 2010.

69 Cette enquête fait partie d'un projet de recherche mené par HIVA, à la demande du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dans le cadre du programme de recherche AGORA de la politique scientifique fédérale. [http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse\\_%20silcut/CP\\_SILC\\_%20FR\\_DEF.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse_%20silcut/CP_SILC_%20FR_DEF.pdf)

70 <http://www.mi-is.be/be-fr/europe/conference-de-consensus-sur-le-sans-abrisme>

## Recommandations

### 1. Mener une politique orientée vers l'exercice effectif du droit à un logement décent pour chaque citoyen

#### 1.1. *Accepter l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée*

Les mécanismes de contrôle des textes internationaux consacrant des droits fondamentaux peuvent contribuer à une meilleure application des lois pour autant que l'Etat les ait ratifiés. A cet égard, nous rappelons que la Belgique, qui a pourtant joué un rôle de pionnier lors de la révision de la Charte sociale européenne, n'a pas encore accepté l'article 31 de celle-ci, relatif au logement et au 'sans-abrisme'. Une telle acceptation serait un signal politique fort de la volonté d'améliorer de manière significative l'accès au logement décent.

#### 1.2. *Vérifier en permanence si les mesures prises atteignent tout le monde et de façon positive*

Il faut tester chaque mesure auprès de personnes qui vivent dans des situations de pauvreté et de précarité et évaluer quelles sont les législations dont les effets sont par ailleurs positifs, mais ne les atteignent pas. Il faut aussi identifier les effets pervers des dispositions légales et y remédier.

#### 1.3. *Avancer vers une obligation de résultat à charge des autorités publiques*

Le chapitre suivant lance des pistes de réflexions en ce sens, sur la base d'expériences en cours à l'étranger.

### 2. Améliorer sensiblement l'accès aux logements abordables et décents

#### 2.1. *Rechercher un équilibre entre le soutien à l'accès à la propriété et à la location d'un logement*

Dans notre pays, l'accès à la propriété fait l'objet d'énormément d'attention - et beaucoup de moyens y sont affectés. Les personnes qui ne peuvent se permettre d'acheter un logement et de l'entretenir en

reçoivent beaucoup moins. Nous recommandons un soutien plus équilibré aux différents marchés du logement et aux différents groupes de revenu. Une réorientation des outils dont disposent les autorités publiques est nécessaire, de telle manière que les ménages à bas revenus soient davantage soutenus par rapport à leurs besoins en logement.

#### 2.2. *Augmenter sensiblement le nombre de logements sociaux locatifs*

Le nombre de logements proposés en location par les sociétés de logement social, les communes et les CPAS est beaucoup trop limité ; les listes d'attente interminables pour y avoir accès en témoignent. Les participants réitèrent leur appel en faveur d'un programme d'investissement ambitieux à cet égard.

#### 2.3. *Objectiver les loyers privés*

De nombreux acteurs demandent la fixation de loyers objectifs liés aux caractéristiques des habitations. Les projets pilotes 'commissions locatives paritaires', qui ont accompli un travail intéressant à ce sujet à la demande de la Commission intergouvernementale Logement du 5 juillet 2005, doivent trouver un prolongement.

#### 2.4. *Prévoir un système d'allocation-loyer, associé à un encadrement des prix et à la création de nouveaux logements sociaux*

Une allocation-loyer peut faciliter l'accès à un logement décent pour les ménages dont les revenus sont bas. Le développement des systèmes existants en Flandre mérite d'être poursuivi et élargi. Pour éviter que cela ne débouche sur une nouvelle hausse des prix, cette démarche doit s'accompagner d'un système d'encadrement des montants des loyers et d'un planing concret portant sur une augmentation sensible de l'offre de logements sociaux mis en location.

### *2.5. Instaurer un fonds central de garanties locatives*

Beaucoup de candidats locataires ont du mal à constituer une garantie locative, ce qui peut entraver leur accès au marché du logement. Les récentes modifications de la loi ont apporté peu d'améliorations pour les groupes en situation de précarité. Un fonds central reste, pour bon nombre d'acteurs, le meilleur moyen de régler ce problème : il permet de constituer la garantie au moyen d'un paiement échelonné sans être stigmatisé - contrairement à ce qui se passe actuellement avec les lettres de garantie des CPAS - puisque tous les locataires seraient concernés par ce fonds.

### *2.6. Poursuivre le développement des Agences Immobilières Sociales et les soutenir*

Les agences immobilières sociales (ainsi qu'en Région wallonne les 'Associations de promotion du logement') sont reconnues comme étant un instrument intéressant sur le marché locatif. Elles prêtent en outre une attention toute particulière à l'aspect social de leur mission. Il convient de poursuivre le développement de ces agences, d'en assurer la promotion et de s'enquérir des mesures et instruments permettant de rendre leur modèle de fonctionnement plus attrayant pour les propriétaires qui mettent un logement en location.

### *2.7. Reconnaître des formes alternatives de logement*

Certaines personnes qui vivent dans la pauvreté se tournent vers des formes alternatives de logement, apportant ainsi elles-mêmes une réponse digne à leur besoin de logement et une réponse financièrement abordable, ce que ne leur offre ni le marché privé ni le parc social locatif. Des formes de logement, tels que des projets d'habitat solidaire ou l'habitat permanent en camping, naissent de la créativité des intéressés et méritent le respect. Le secteur du logement doit s'ouvrir à ces formes alternatives, s'y adapter et les intégrer dans une approche diversifiée.

### *2.8. Appliquer la législation existante en matière d'immeubles inoccupés*

La législation actuelle relative aux immeubles vides doit être effectivement appliquée. Il convient à cet égard de se pencher sur la manière dont les agences immobilières sociales peuvent être impliquées dans ce processus.

## **3. Favoriser le maintien dans le logement et lutter contre les expulsions**

Si accéder à un logement relève du parcours du combattant, s'y maintenir s'avère tout aussi difficile.

### *3.1. Adapter le parc locatif de logements sociaux à l'hétérogénéité des ménages*

L'offre de logements sociaux locatifs doit être adéquate par rapport à l'hétérogénéité des situations et des types de ménage. Nous songeons par exemple aux familles nombreuses pour lesquelles il y a trop peu de logements adaptés.

### *3.2. Investir dans un accompagnement qualitatif*

Un accompagnement de qualité peut aider une personne à se maintenir dans son logement. Cet accompagnement ne peut surtout pas être contraint.

### *3.3. Traiter rapidement les problèmes de paiement du loyer dans les logements sociaux*

La gestion des arriérés de loyer doit se faire très vite, avant que la situation ne se dégrade. Il faut dès lors rapidement formaliser le problème pour lancer une procédure en conciliation.

### *3.4. Lier la lutte contre les logements insalubres ainsi que l'amélioration de la qualité des logements sociaux à un relogement effectif et systématique*

La lutte contre les logements insalubres est très importante et doit être menée, mais elle ne peut se faire au détriment des personnes occupant un tel logement. Elle

doit donc aller de pair avec un relogement systématique des ménages concernés. Il en va de même dans le cas de la rénovation de logements publics qui ne peut s'effectuer aux dépens des conditions de vie des locataires sociaux. Ici aussi, il convient de mettre en place un dispositif de relogement concret et systématique.

### *3.5. Repenser la fiscalité immobilière en tenant compte de l'état du bien*

Les propriétaires sont taxés, non pas sur les loyers effectivement perçus, mais sur le revenu cadastral qui date de 1975 (indexé à partir de 1990) et qui ne tient pas compte de l'aménagement de l'immeuble loué. Nous plaçons pour une fiscalité immobilière plus efficace qui, d'un côté, garantisse une certaine rentabilité aux propriétaires et, d'un autre côté, permette des prix de location raisonnables. L'état du bien (y compris les performances énergétiques) doit dès lors y jouer un rôle.

### *3.6. Lutter contre les expulsions 'sauvages' en introduisant un dédommagement à charge du propriétaire*

L'article 3 de la loi sur les baux prévoit une sanction pour le propriétaire qui a mis fin à la location de façon abusive, en arguant, de manière injustifiée, l'occupation personnelle ou des travaux. L'amende équivaut à 18 mois de loyer et est à payer au locataire. Nous plaçons en faveur de l'élargissement de cette sanction aux situations dans lesquelles un propriétaire expulse illégalement son locataire.

En outre, il est aussi envisageable - dans le cas d'une expulsion 'sauvage' - de prévoir la possibilité pour le locataire de faire immédiatement cesser en justice l'expulsion.

### *3.7. Sensibiliser les victimes et la police à la problématique des expulsions 'sauvages'*

Les victimes d'expulsions sauvages ne savent souvent pas qu'il s'agit d'une pratique illégale. Une circulaire envoyée aux différents services de police peut attirer leur attention sur le caractère pénal probable de l'expulsion (violation du domicile, art. 439 du Code pénal) et sur l'importance de dresser un procès verbal.

## **4. Concevoir une approche cohérente de la lutte contre le sans-abrisme**

La partie 2 du Rapport 2008-2009 contient une série de recommandations élaborées sur la base d'une concertation spécifique organisée par le Service.

## **5. Développer davantage la connaissance dans le domaine du logement**

La recherche - tant quantitative que qualitative - est très importante pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la politique du logement. Outre le recours aux enquêtes, il est souhaitable d'utiliser autant que possible les possibilités actuelles et futures des données administratives. Voici quelques exemples de pistes qui mériteraient d'être explorées :

- l'exploitation des données recueillies via l'enregistrement obligatoire des contrats de location ;
- l'exploitation des bases de données des tribunaux et des CPAS concernant les expulsions.

## II. DROIT AU LOGEMENT : VERS UNE OBLIGATION DE RESULTAT

*Penser le droit au logement en termes d'obligation de résultat est à la base de législations en Ecosse et en France où elles ont engrangé des résultats significatifs sur le plan de l'effectivité du droit. Si la Belgique n'a pas encore franchi le pas d'inscrire dans sa législation une obligation de résultat à charge des pouvoirs publics ou de propriétaires privés, certains signes montrent toutefois une tendance à évoluer vers une telle obligation. Les participants à la concertation ont montré un vif intérêt pour que le droit au logement, consacré par la Constitution, implique l'existence d'une obligation de résultat ; ils formulent des pistes de réflexion pour avancer dans cette direction.*

## Introduction

Le droit à un logement décent est consacré par l'article 23 de la Constitution. Cela ne signifie pas pour autant que l'accès à un logement décent soit une réalité pour tous en Belgique. En témoignent les nombreux obstacles auxquels beaucoup sont confrontés, aussi bien sur le marché privé que dans le parc social, et qui ont été décrits dans le chapitre précédent.

A la lumière de ce problème aigu en matière de logement, le Service a été interpellé par des associations de lutte contre la pauvreté qui lui ont demandé d'examiner comment le droit au logement pouvait devenir plus effectif en Belgique.

Une réflexion a été entamée au départ de deux expériences étrangères dans le domaine du logement. L'Ecosse et la France ont en effet décidé de faire de la réalisation du droit au logement une obligation de résultat pour la puissance publique. Dans ces deux pays, certaines personnes ont le droit d'obtenir un logement moyennant le respect de certaines conditions.

Le projet s'est déroulé en deux temps.

Dans un premier temps, vu la nouveauté et la complexité du sujet, il a été jugé opportun d'organiser un séminaire juridique pour cerner les tenants et les aboutissants des deux législations étrangères mais également pour dégager les questions que cela suscite en Belgique quant à la manière dont le droit au logement y est consacré et appliqué. Ce séminaire, présidé par Bernard Hubeau<sup>71</sup>, a eu lieu le 18 mars 2011 et a réuni différents acteurs concernés par le droit au logement. A cette occasion, deux orateurs (Bernard Lacharme<sup>72</sup> et Robert Aldridge<sup>73</sup>) ont présenté les législations relatives au droit au logement de leur pays respectif. En Espagne aussi, le droit au logement a connu des développements importants et notamment des tentatives pour renforcer son effectivité. Il n'a cependant pas été possible d'aborder la situation espagnole lors du

séminaire. Par contre, une note lui est consacrée dans les actes<sup>74</sup>. Les deux orateurs étrangers ont été suivis par deux experts belges (Nicolas Bernard<sup>75</sup> et Gunter Maes<sup>76</sup>) qui ont interrogé les pratiques et les législations en Belgique sous l'angle d'une meilleure effectivité du droit au logement.

Dans un second temps, sur base des interventions recueillies pendant le séminaire, une concertation a été organisée avec des acteurs de terrain. A partir de questions posées par les deux législations étrangères, le Service souhaitait initier un débat sur l'opportunité et la faisabilité, en Belgique, d'un système fondé sur une obligation de résultat. Pendant deux réunions de concertation, des représentants d'associations de lutte contre la pauvreté se sont penchés sur ce thème. Les acteurs présents ont ainsi pu s'exprimer sur différentes questions. Le présent chapitre rend compte des réflexions menées durant le séminaire et la concertation.

Le besoin de logement est une problématique urgente qui a des conséquences graves pour les personnes pauvres. Cette urgence explique que nous voulions donner une impulsion forte au débat sur la question d'une meilleure effectivité du droit au logement. Bien que le travail entamé au sujet de l'opportunité et de la faisabilité d'un droit opposable en Belgique soit loin d'être terminé, nous voulons dès à présent faire connaître les pistes de réflexion qui ont émergé durant le séminaire et la concertation. Elles serviront de base à un approfondissement et à un élargissement à d'autres acteurs du débat.

Comme indiqué précédemment, l'origine de cette réflexion réside dans l'appel du terrain pour que l'on s'attaque à cette problématique. Le texte 'J'accuse' constitue le prologue de ce chapitre. Suit alors une partie descriptive dans laquelle les deux expériences étrangères sont expliquées et où l'on examine les questions qu'elles soulèvent au sujet d'une meilleure effectivité du droit au logement en Belgique. Enfin, l'attention se porte sur la discussion qui a eu lieu avec certains acteurs de terrain et l'on fait état des principales pistes de réflexion qui ont émergé durant le séminaire et durant les réunions de concertation.

71 Professeur de droit à l'Université d'Anvers.

72 Bernard Lacharme est secrétaire général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Il a déjà collaboré au travail du Service dans le cadre de la publication commémorant les 10 ans de l'Accord de coopération de lutte contre la pauvreté : Lacharme, Bernard (2008). «Le droit au logement opposable : une réforme porteuse de fortes implications pour l'action publique» dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme, les dix ans de l'Accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 112-119.

73 Robert Aldridge est secrétaire général du Scottish Council for Single Homeless.

74 [http://www.luttepauvrete.be/publications/actes\\_obligationderesultat.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/actes_obligationderesultat.pdf)

75 Professeur de droit aux Facultés Universitaires Saint-Louis.

76 Professeur de droit à l'Université de Hasselt.

## Prologue

Nous reproduisons ci-dessous le texte intégral de l'intervention de Paul Trigalet (asbl Solidarités Nouvelles Wallonie), en ouverture du séminaire organisé par le Service le 18 mars 2011.

*«Croyez bien que j'ai nullement l'intention de me comparer à Zola, mais pour donner mon témoignage lors de l'introduction de vos travaux, j'ai l'audace, au nom des plus pauvres qui sont la plupart du temps exclus du droit au logement, j'ai l'audace de dire : j'accuse. Notre association est quotidiennement à leur écoute tant dans nos 'permanences logement' hebdomadaires que dans divers collectifs droit au logement. Cela fait de nous des révoltés. C'est pourquoi je dis : j'accuse la 'puissance publique', comme on dit dans l'invitation à ce séminaire ! Disons : j'accuse les responsables politiques et les autres acteurs du logement public à tous les niveaux, qui se servent des plus beaux principes pour ne pas assurer le droit au logement aux plus pauvres. Pour justifier mon interpellation, je vais rapidement décrire quelques situations criantes vis-à-vis desquelles nous sommes la plupart du temps impuissants.*

*Tout d'abord, les expulsions qui se multiplient de plus en plus, dont certaines peuvent être considérées comme légales : même pour vivre dans un taudis, la plupart des plus précaires doivent y consacrer un pourcentage insupportable de leurs maigres ressources : payer son loyer, c'est accepter de ne pas se chauffer, de ne pas payer des lunettes à ses enfants, de tirer le diable par la queue à toutes les fins de mois. En quoi, me direz-vous, les pouvoirs publics sont-ils responsables de ces situations ? Les lois de protection des locataires sont peu ou prou appliquées : l'affichage obligatoire du montant des loyers dans les lieux publics : 60 % des propriétaires n'appliquent pas ! Comment alors retrouver un logement à loyer abordable ? Il faut courir un peu partout pour découvrir des montants inabornables. Les villes refusent d'appliquer les amendes pénales prévues par la loi, soi-disant parce qu'il manque des policiers ! Beau prétexte ! Pas d'application non plus des dispositions légales pour obtenir une garantie locative !*

*A côté de ce type d'expulsions, il y a celles que nous appelons 'sauvages', pratiquées par des propriétaires qui font la loi eux-mêmes : on change les serrures, on menace, on passe même à des actes de violence*

*pour chasser les indésirables ! Que d'interventions de notre part auprès des responsables de la police pour que les agents acceptent de prendre la déposition des locataires lésés : elle est nécessaire pour pouvoir se défendre en justice.*

*Pour moi, c'est le plus grave : j'accuse particulièrement les responsables des grandes villes wallonnes qui expulsent les locataires qui, faute de mieux, vivent dans des logements insalubres. Vous me direz que ce n'est pas 'expulser' : les bourgmestres prennent des arrêtés d'insalubrité (cela pourrait concerner 100 logements à Charleroi !). La plupart du temps, ce ne sont pas les locataires visés qui sont responsables de l'état de leur logement ou du manque de permis de location et maintenant, en plus, de permis d'urbanisme. Et pourtant, ce sont eux qui sont pratiquement sanctionnés lorsqu'ils doivent quitter leur logement dans les trois mois. Un policier viendra leur dire sans humanité ce qui leur arrivera s'ils ne respectent pas le délai. Quant au propriétaire, s'il n'y a pas de suivi de la ville, il n'est pas rare de le voir, après quelque temps, reloger d'autres candidats désargentés dans le cadre d'un contrat illégal, qui risque de pénaliser le nouveau locataire.*

*J'accuse plus gravement encore les auteurs d'arrêtés de surpeuplement qui jettent des familles nombreuses dans le plus grand désarroi, parfois pour des manquements peu importants à des règles strictes qu'elles doivent respecter. Comment pourront-elles se reloger ? Dans le privé, non seulement les logements familiaux comportant 3-4 chambres ou plus sont inabornables pour des familles dont les revenus ne sont pas à la hauteur de ce qui est réclamé, mais aussi ils sont rares. En effet, les propriétaires estiment que les petits logements sont plus rentables. Vous me direz à nouveau que ce n'est pas l'affaire des politiques ! Savez-vous que dans le logement social wallon, il y a très peu de logements de plus de 3 chambres ? Un directeur d'une société de ce parc public nous a expliqué que, pour construire de tels logements, le montant de l'intervention de la Région est identique à celui octroyé pour un logement à une chambre, 2 chambres, 5 chambres, etc. C'est donc la même logique de rendement que dans le privé ! Pas étonnant qu'il y ait trop peu de logements disponibles pour les grandes familles. Pas question, pour tous ces expulsés par les bourgmestres, de bénéficier de la part de la ville d'une proposition sérieuse*

*de relogement. Ils sont envoyés à l'AIS ou vers des sociétés de logement où il n'y a pas de logement adapté pour eux. J'accuse donc les édiles communaux de ces villes de chasser les pauvres de leur entité sous couvert du beau prétexte de faire la chasse à l'insalubrité et au surpeuplement.*

*Reste, pour les pauvres, la solution de la caravane ou du chalet dans les campings ou autres lieux touristiques. C'est moins cher, on s'y habitue vite. Beaucoup y mettent du leur pour que ce soit plus confortable et très peu ont envie de quitter ces lieux qui sont devenus leur choix... faute de mieux. Jusqu'à présent, le plan gouvernemental habitat permanent se contentait, au moins de manière générale, de favoriser le départ de ceux qui le souhaitaient, mais voilà qu'aujourd'hui, le gouvernement doit bien constater que d'autres exclus remplacent les partants et que même les occupants de ces lieux ne font qu'augmenter. Même argument : c'est insalubre, il faut supprimer ces favelas wallonnes. A nouveau, j'accuse : il manque tellement de logements un minimum salubres et abordables financièrement et on veut refuser la solution que ces personnes ont pris l'initiative de se créer elles-mêmes !*

*Dans le DALO français, il y a aussi des recours prévus pour les sans-abris qui ne sont pas hébergés dans les abris de nuit. Chez nous, il manque des lits dans ces locaux régulièrement, même l'hiver. Officiellement, les relais sociaux affirment que chacun peut y être accueilli. Ce n'est pas le constat de notre éducateur de rue qui, cet hiver, a installé des tentes pour accueillir sommairement ceux qui ne peuvent trouver à loger dans l'abri de nuit.*

*J'en resterai là, mais j'espère que ce tableau réaliste de l'exclusion du droit au logement dont nous sommes témoins vous convaincra qu'il est urgent que, dans notre pays aussi, les acteurs publics acceptent de se considérer comme responsables, d'assurer un vrai droit au logement pour tant de pauvres.»*

## I. Deux exemples étrangers

### I.1. Expérience écossaise

#### 1.1.1. Origine

En Ecosse, le dispositif garantissant un logement à certaines personnes s'inscrit dans la politique de lutte contre le 'sans-abrisme' dont la législation de base date de 1977<sup>77</sup>. Ce sont d'abord les personnes particulièrement vulnérables qui étaient prioritairement visées par la loi : personnes handicapées, personnes âgées, personnes ayant des problèmes psychiques... Par la suite, au début des années 2000, la législation a été étendue à d'autres catégories de personnes et en 2013, elle devrait concerner toutes les personnes sans abri.

#### 1.1.2. Contenu du droit

La loi écossaise oblige les 32 autorités locales que compte l'Ecosse à fournir un logement 'permanent' à certaines catégories de personnes sans abri ou, le cas échéant, à leur fournir un lieu d'hébergement.

#### 1.1.3. Bénéficiaires

##### Situation actuelle

La réunion de quatre conditions est nécessaire pour pouvoir obtenir un logement 'permanent'.

1. Il faut être sans abri. Le programme écossais ne vise pas seulement les sans-abris au sens strict, mais aussi toute personne logée de façon précaire.
2. Il faut se trouver dans une situation de besoin prioritaire de logement. Sont dans une telle situation les personnes :
  - âgées de 16 et 17 ans ;
  - qui souffrent de maladie chronique, qui ont vécu une fausse couche ou devant subir un avortement ;
  - qui sont vulnérables suite à un séjour en prison, à l'hôpital ou les personnes ayant servi dans les forces armées ;
  - qui sont exposées à un risque de violences conjugales ;

- qui sont victimes de harcèlement ou de violences en raison de leur race, de leur religion ou de leur orientation sexuelle ;
- qui souffrent de troubles de la personnalité ;
- âgées de 18 à 20 ans et exposées à un risque d'exploitation sexuelle ou financière ;
- qui vivent avec quelqu'un qui rencontre l'un des critères de priorité.

3. La personne ne doit pas être délibérément devenue sans-abri (*intentionnally homeless*). Est considéré comme sans-abri 'délibéré', celui ou celle qui :
  - a délibérément adopté un comportement qui a provoqué le 'sans-abrisme' ;
  - a quitté un logement dans lequel il ou elle aurait raisonnablement pu continuer à vivre ;
  - a été conscient(e) de l'ensemble des faits avant de passer à l'acte.

Ne serait par exemple pas consciente des conséquences de ses actes et dès lors ne devrait pas être considérée comme sans-abri 'délibéré' la personne souffrant d'un retard mental. Il en irait de même d'une personne alcoolique. Par contre, une personne qui a été expulsée en conséquence de comportements qu'elle a adoptés délibérément, et dont elle savait qu'ils pouvaient mener à son expulsion, sera reconnue comme étant devenue sans-abri de façon intentionnelle (ce serait par exemple le cas d'une personne qui refuse de payer son loyer).

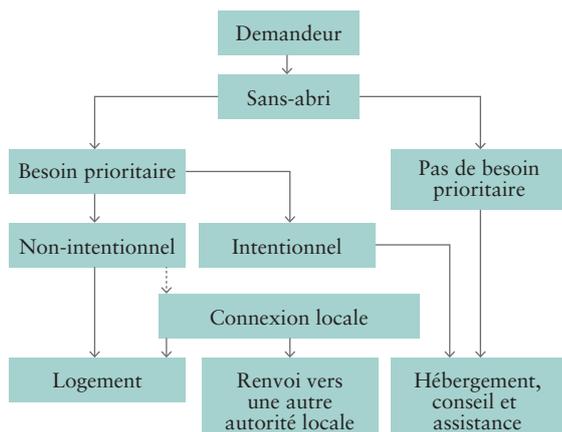
Le caractère intentionnel est toujours apprécié au cas par cas en fonction de la situation individuelle de la personne.

Il est important de noter que lorsqu'une personne est considérée comme sans-abri 'délibéré', cela ne signifie pas qu'elle restera dans la rue. Elle aura tout de même droit à un hébergement et à un accompagnement dans le cadre de la législation en vigueur, cette dernière étant aussi conçue pour résoudre les causes de la situation de 'sans-abrisme'.

4. Il faut avoir une connexion locale, ou pour le dire autrement, ne pas avoir de connexion locale avec une autre autorité locale. Ce n'est que si l'autorité locale peut établir une connexion locale avec une autre zone géographique qu'elle refusera d'intervenir.

Si une personne remplit ces quatre conditions, l'autorité locale est légalement tenue de lui fournir un logement.

### Le système actuel



### A partir du 31 décembre 2012

Il est prévu de supprimer, d'ici fin 2012, les quatre critères pour ne garder que la question : «êtes-vous sans-abri ?» Si c'est le cas, la personne pourra prétendre à un logement ou à un hébergement. Il s'agira d'un filet de sécurité pour tous.

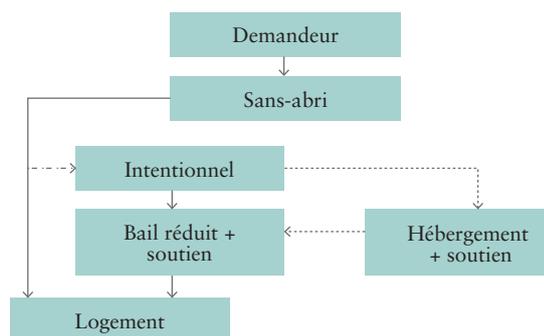
Le critère d'intentionnalité est par contre maintenu mais de façon facultative. Cela signifie que l'autorité locale pourra décider de vérifier ou non si la personne est devenue sans-abri de façon intentionnelle. Elle pourrait aussi décider de ne jamais utiliser ce critère. Si elle décide de vérifier la condition d'intentionnalité et qu'elle ne parvient pas à l'établir, elle devra fournir un logement permanent au demandeur. Si elle arrive par contre à établir le caractère intentionnel de la situation de 'sans-abrisme', elle devra lui fournir un logement dans le cadre d'un bail réduit (*short Scottish secure tenancy*) qui est un bail offrant moins de garanties au preneur que le bail sécurisé (*full Scottish secure tenancy*). Il peut par exemple être rompu après une durée de six mois.

Il existe une seule exception à ce droit acquis à toutes les personnes sans abri : si une personne a été expulsée d'un logement obtenu via le système mis en place par la loi et est à nouveau sans abri, elle ne peut plus prétendre à un logement permanent mais bien à un hébergement et à un soutien pour réintégrer le système légal (ce qui est indiqué par les flèches en pointillé dans le schéma suivant).

L'une des principales différences entre le système actuel

et celui qui prévaudra à partir de 2013 est la simplicité du second. Dans le nouveau système, la question de l'intentionnalité peut être posée alors que dans le premier, elle devait être posée.

### A partir du 31 décembre 2012



#### 1.1.4. Exercice du droit

Aujourd'hui, la personne sans abri qui souhaite obtenir un logement doit s'adresser à l'autorité locale avec laquelle elle a un lien (notion de connexion locale). L'autorité locale examine alors si la personne est en droit de bénéficier d'un logement (voir 1.1.3).

En cas de décision négative relative à l'existence d'une situation prioritaire, la personne peut demander, auprès de la même autorité locale, une révision de la décision dans un délai de 21 jours après la réception de la décision.

Si le demandeur n'est pas satisfait de la manière dont la décision a été prise, il peut introduire un recours en légalité. Le tribunal ne se prononcera donc pas sur le fond mais bien sur la manière dont la décision a été prise.

#### 1.1.5. Monitoring et évaluation

En Ecosse, le monitoring a d'abord été réalisé par le *Homelessness Task Force* qui, sur base des besoins identifiés, a posé les jalons de la législation actuelle. C'est ensuite le *Homelessness Monitoring Group* qui s'est attelé à analyser l'application de la législation relative au 'sans-abrisme'<sup>78</sup>.

78 Scottish Executive (n.d). Helping Homeless People. *An Action Plan for Prevention and Effective Response. Homelessness Task Force Final Report* ; The Scottish Government (2008). *Helping Homeless People. Homeless Monitoring Group Report*.

Le bilan de l'application de la législation écossaise est plutôt positif, même si des difficultés persistent.

A l'actif de cette législation, il faut indiquer que toutes les autorités locales ont aujourd'hui une stratégie de lutte contre le 'sans-abrisme', ce qui n'était pas le cas avant. Par an, il y a environ 30.000 personnes qui bénéficient du programme écossais. Sur 32 autorités locales, 13 identifient 100 % des personnes sans abri comme étant prioritaires et seulement quatre identifient moins de 80 % des personnes sans abri comme étant prioritaires.

Parmi les difficultés encore rencontrées, il y a le décalage important entre l'offre et la demande de logement, ce qui entraîne des tensions sur le marché locatif, notamment entre les personnes sans abri et celles qui ne le sont pas mais qui ont besoin d'un logement. Il existe aussi des difficultés dans l'accompagnement des sans-abris dues à la baisse des budgets locaux<sup>79</sup>.

## 1.2. Expérience française

### 1.2.1. Origine

Le droit au logement est inscrit dans des engagements internationaux ratifiés par la France et est mentionné dans de nombreuses lois depuis 1982. L'une d'entre elles peut être qualifiée de loi fondatrice. Il s'agit de la loi Louis Besson du 31 mai 1990<sup>80</sup> qui a donné une définition du droit au logement et a prévu la mise en œuvre, par l'Etat et les départements, de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Depuis lors, chaque département est tenu de mettre en place un tel plan. Enfin, s'il n'est pas inscrit dans la Constitution, le droit au logement a toutefois été reconnu par le Conseil constitutionnel en 1995 comme «*objectif à valeur constitutionnelle*».

Malgré les dispositifs légaux existants, il n'a pas été mis fin au mal-logement. Loin de là. En 2006, des associations manifestaient pour dénoncer l'état du mal-logement en France. Pour dénoncer la précarité dans laquelle vivent de nombreuses personnes, elles avaient

79 Des données chiffrées sont disponibles dans le dernier rapport de statistiques de la législation sur le 'sans-abrisme' : National Statistics Scottish Government (2011). *Operation of the homeless persons legislation in Scotland : quarters ending 30 June and 30 September 2010 (including households in temporary accommodation at 31 December 2010)*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/344139/0114472.pdf>

80 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

installé des tentes le long du canal Saint-Martin à Paris. Cet événement, qui a bénéficié d'un important retentissement médiatique, a contribué à la décision prise par la Président de la République de l'époque d'instaurer le droit au logement opposable (DALO).

### 1.2.2. Contenu du droit

La loi du 5 mars 2007<sup>81</sup>, instituant le DALO, modifiée en 2009, met en place un dispositif permettant à des personnes non logées ou mal logées d'être désignées prioritaires pour l'obtention d'un logement adapté à leurs besoins et de se voir proposer une offre endéans un certain délai.

La loi offre aussi la possibilité de demander et d'obtenir un hébergement temporaire.

### 1.2.3. Bénéficiaires

La loi désigne trois catégories de personnes pouvant introduire un recours DALO :

1. un demandeur de logement social en délai anormalement long (ce délai est fixé dans chaque département en fonction du contexte local) ;
2. un demandeur de logement non logé ou mal logé ; entrent dans cette catégorie les personnes de bonne foi<sup>82</sup> et dépourvues de logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, logées avec un enfant mineur ou une personne handicapée dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
3. une personne sollicitant l'accueil dans une structure adaptée (structure d'hébergement, établissement ou logement de transition, logement-foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale).

81 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale.

82 La bonne foi est présumée. Pour renverser la présomption, il appartiendrait donc à la commission de médiation (voir 1.2.4) d'établir que la personne s'est intentionnellement mise dans une situation de mal-logement.

### 1.2.4. Exercice du droit

#### Recours amiable

Les demandeurs peuvent introduire un recours amiable auprès d'une commission de médiation<sup>83</sup>. Celle-ci est présidée par une personnalité désignée par le préfet<sup>84</sup> et comprend quatre collègues de trois membres issus respectivement de l'Etat et des collectivités locales, des bailleurs et des gestionnaires d'hébergement, des associations de locataires et des associations d'insertion. Son secrétariat est assuré par un service désigné par le préfet.

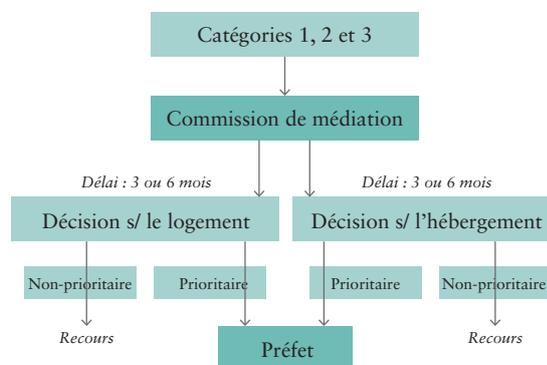
La commission recueille des éléments auprès des bailleurs et des intervenants sociaux. Elle statue sous six mois ou trois mois selon les départements pour les recours logement, et sous six semaines partout pour les recours hébergement. Les décisions peuvent être contestées devant le tribunal dans les conditions du droit commun. Un demandeur pourrait ainsi saisir le tribunal administratif pour contester une décision de la commission qui le déclarerait non-prioritaire.

La commission de médiation transmet au préfet la liste des demandes prioritaires et devant être satisfaites d'urgence. Le préfet doit ensuite désigner les demandeurs à un organisme HLM, en fixant un périmètre et un délai. L'attribution du logement s'impute sur le contingent réservé au préfet qui correspond à 25 % des logements sociaux (la loi du 25 mars 2009<sup>85</sup> lui permet aussi de disposer d'un quart des réservations des entreprises<sup>86</sup>).

Le préfet peut aussi mobiliser des logements privés conventionnés<sup>87</sup> mais dans la pratique, cette possibilité est très peu utilisée. Pour ce qui concerne l'Ile

de France, où le marché du logement est particulièrement tendu, la loi a prévu que le relogement puisse être proposé dans un département autre que celui de la commission de médiation saisie<sup>88</sup>. Enfin, le logement proposé doit être adapté aux besoins et aux capacités du demandeur. Le demandeur ne peut en principe pas refuser, sauf si ce logement est inadapté, par exemple s'il est trop éloigné du lieu de travail.

#### Le recours amiable :



#### Recours contentieux

Le tribunal administratif peut être saisi pour obtenir l'application d'une décision favorable non mise en œuvre dans le délai réglementaire (six mois ou trois mois pour le logement, six semaines pour l'hébergement). Il dispose de deux mois pour statuer. S'il constate qu'aucune offre adaptée n'a été faite dans le délai, il fait injonction au préfet avec la possibilité d'assortir sa décision d'une astreinte en cas de retard d'exécution.

Le montant des astreintes a été encadré par la loi<sup>89</sup>. Elles sont versées au fonds d'aménagement urbain mais sont puisées dans le budget 'logement' de l'Etat. De la sorte, le montant de l'astreinte passe d'une ligne du budget 'logement' à une autre ligne de ce budget.

Parallèlement à ce recours contentieux prévu par la loi DALO, des recours indemnitaires ont été déposés

83 Il existe une commission de médiation par département. La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 a par ailleurs prévu la possibilité d'en créer plusieurs par département.

84 Le préfet est le représentant de l'État dans les différents départements français. Il a notamment pour rôle de coordonner les politiques de l'État au niveau du département.

85 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

86 Depuis le milieu du vingtième siècle, le système de Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), oblige certaines entreprises à contribuer à l'effort de construction de logements sociaux par le biais notamment du prélèvement d'une cotisation sur base des salaires payés. En contrepartie, les entreprises ont un droit de réservation sur une partie du parc locatif social. C'est dans cette réserve que les pouvoirs publics peuvent désormais puiser à concurrence d'un quart du stock disponible.

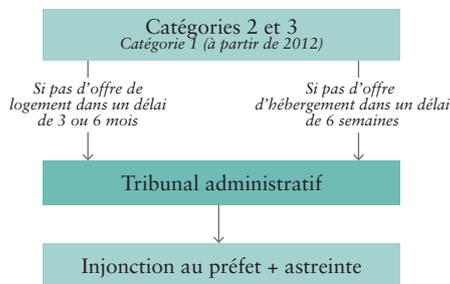
87 Il s'agit d'un logement qui fait l'objet d'une convention entre l'État et un propriétaire privé qui s'engage à louer son bien à un loyer inférieur au prix du marché en contrepartie d'un avantage fiscal ou d'une aide à la construction.

88 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

89 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Cette loi précise que le montant de l'astreinte « est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation ». Le Conseil d'État français, dans un avis rendu le 2 juillet 2010, considère que le juge peut moduler ce montant, conçu comme un montant de référence, dès lors qu'il le fait de manière proportionnée (C.E., avis, 2 juillet 2010, M. Abdelkrim MAACHE, N° 332825).

devant les tribunaux par certains demandeurs insatisfaits. Les premières décisions condamnant l'Etat à indemniser ces demandeurs commencent aujourd'hui à tomber. Ainsi, dans deux jugements rendus le 17 décembre 2010, le tribunal administratif de Paris a estimé que l'absence de relogement par l'Etat constituait une faute de nature à engager sa responsabilité et a condamné l'Etat à payer au requérant une somme de 2.000 euros.

### Le recours contentieux :



#### 1.2.5. Monitoring et évaluation

Un Comité de suivi de la loi DALO a été créé pour évaluer l'application de la loi sur le terrain. Ce Comité, composé de représentants de nombreux acteurs du logement, est chargé de remettre au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement un rapport annuel au sujet de l'application du DALO. Outre les chiffres du DALO, le Comité de suivi y indique les succès et les difficultés liés à la mise en œuvre de la loi. Il épingle aussi une série de bonnes pratiques et fait des recommandations aux pouvoirs publics<sup>90</sup>.

Sur la base des rapports publiés par le Comité de suivi, nous avons pu dégager quelques constats.

En trois ans d'application, le rythme des recours n'a cessé de progresser. Arrêté en décembre 2010, le compteur affichait un peu moins de 180.000 recours, soit 5.000 recours par mois. Le rythme des relogements a lui aussi progressé. Pour la même période, on dénombrait 12.500 relogés ou hébergés sans intervention de

la commission et 68.300 décisions favorables dont 27.000 relogés ou hébergés. Cela reste évidemment peu par rapport au nombre de personnes mal logées en France, dont le nombre est estimé à 3,6 millions de personnes dont 685.000 sont privées de logement<sup>91</sup>. Un déficit d'information explique notamment pourquoi il n'y a pas plus de recours.

Même si le nombre de relogements augmente, il reste, en raison d'un manque d'offre, en-deçà des besoins. Ceci a pour conséquence que certains départements enregistrent un retard important dans la mise en œuvre des décisions. Pour y remédier, le Comité de suivi plaide notamment pour mobiliser des logements privés dans les zones tendues alors que le relogement dans le parc privé ne représente actuellement que 2,5 % de l'ensemble des relogements<sup>92</sup>.

Le DALO a également le mérite d'avoir un effet révélateur en mettant en évidence les besoins et les difficultés qui existent. Il montre par exemple les grandes disparités qui existent entre les départements. Le DALO permet aussi à l'Etat de se réappropriier les outils de sa politique du logement mais on constate en revanche que les budgets qu'il alloue au logement social diminuent.

### 1.3. Leçons à tirer des deux expériences étrangères

Les participants à la concertation ont souhaité épinglez quelques points importants qui ont émergé durant les discussions au sujet des deux expériences étrangères et qui présentent un intérêt pour la discussion sur l'opportunité et la faisabilité d'un système semblable en Belgique.

Ce qui apparaît clairement dans les deux systèmes, est le rôle important qu'a joué le monde associatif tant dans l'avènement des dispositifs légaux que dans le suivi de leur application.

L'un des grands mérites des dispositifs légaux français et écossais est qu'ils ont permis de mettre en lumière

90 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (2010). *L'Etat ne peut pas rester hors la loi - Quatrième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, s.l., 165 p. Tous les rapports du Comité de suivi sont accessibles via : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/index.shtml>

91 Fondation Abbé Pierre (2011). *L'état du mal-logement en France, 16<sup>ème</sup> rapport annuel*, s.l., Fondation Abbé Pierre.

92 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. *Op. cit.*, p. 79.

la problématique du mal-logement. Les nouvelles réglementations se souciaient d'attirer l'attention sur les besoins de logement à tous les niveaux. Le débat sociétal et politique a ainsi été stimulé. Les nouvelles législations ont eu un effet de sensibilisation indéniable.

De l'avis de tous, la mise en place d'un monitoring pour évaluer l'application des législations ainsi que la qualité du suivi qui a été réalisé jusqu'aujourd'hui jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de l'effectivité de ces législations.

Il ressort également des deux expériences étrangères que le succès d'une obligation de résultat en matière de logement dépend aussi de la question cruciale de l'offre. La France a tenté d'y répondre par la mise en place d'un contingent dans lequel le préfet a le droit de puiser pour octroyer un logement aux demandeurs DALO. En Ecosse, à côté du parc social, le marché privé est également mobilisé via l'octroi d'allocations-loyer.

La reconnaissance d'un droit effectif au logement pour chacun est une étape importante et symbolique. Cela permet d'inverser la logique. Si jusqu'ici, l'accès à un logement était ou pouvait être le résultat de décisions politiques, le droit au logement sera désormais le point de départ de l'action des pouvoirs publics. Tant en France qu'en Ecosse, cette reconnaissance a induit un changement de logique à plusieurs niveaux.

Enfin, il apparaît dans les deux systèmes étrangers que l'exigibilité du droit au logement n'est pas seulement rendue possible par la voie judiciaire. En France, un véritable système de médiation a vu le jour : il s'agit de la commission de médiation. En cosse, en cas de décision non favorable, on se dirige d'abord vers l'autorité locale qui a rendu la décision pour en demander une révision. Il arrive souvent qu'une solution puisse être trouvée avant que la personne concernée n'introduise un recours en justice.

## 2. Effectivité du droit au logement en Belgique

L'examen des législations écossaise et française amène à s'interroger sur les possibilités d'envisager, en Belgique, le droit au logement sous l'angle de l'obligation de résultat. Avant de s'atteler à cette question précise, un détour par l'article 23 de la Constitution et par quelques mesures existantes s'impose.

### 2.1. Pistes offertes par l'article 23 de la Constitution

Depuis 1994, le droit au logement est inscrit dans la Constitution belge. L'article 23 de la Constitution stipule : « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

*A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.*

*Ces droits comprennent notamment :*

*[...]*

*3° le droit à un logement décent ;*

*[...]*»

L'article 23 est une disposition programmatique, ce qui signifie que les pouvoirs publics s'engagent à la mettre en œuvre progressivement. Les droits sociaux et économiques mettent des obligations positives à charge des autorités publiques. Cela réclame des moyens pour les réaliser, ce qui ne peut arriver du jour au lendemain. Par des mesures politiques, l'on doit essayer de progresser par étapes dans la bonne direction. Le droit au logement, tel qu'il est consacré par l'article 23, est concrétisé dans plusieurs dispositifs légaux ou décrets. C'est ainsi que les codes du logement de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale tentent de donner une exécution pratique au droit à un logement décent.

On reconnaît à l'article 23 un effet de *standstill* qui prévoit que l'on ne peut aller à rebours d'une protection octroyée au citoyen. Cela signifie que le législateur ne pourrait prendre des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif inscrit dans l'article 23 de la Constitution de garantir un logement décent. Une disposition légale ne pourrait pas diminuer le niveau de protection octroyé par la législation relative au logement.

Il ressort d'un arrêt de la Cour constitutionnelle qu'il

est possible de combattre des restrictions au droit au logement sur base de l'article 23 de la Constitution<sup>93</sup>. Le Code flamand du logement autorisait en effet les sociétés de logements sociaux à mettre fin au contrat de location de façon unilatérale, sans intervention préalable d'un juge, lorsque le locataire ne respectait pas ses obligations. La Cour constitutionnelle a invalidé cette disposition parce qu'elle était en contradiction avec le droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution<sup>94</sup>.

Si l'article 23 est, en principe, dénué d'effet direct, certains juges n'ont pas hésité à reconnaître une applicabilité directe au droit à un logement décent<sup>95</sup>. Naturellement, il est à chaque fois procédé à une évaluation des intérêts en présence. Progressivement se développe une jurisprudence à l'avantage d'un droit au logement plus solide et exigible en justice.

## 2.2. Manque d'effectivité

Il existe en Belgique de nombreuses mesures qui sont censées rendre le droit au logement plus effectif. Pleines de bonnes intentions dans leur principe, leur application n'atteint pas toujours les objectifs recherchés. Nous donnons ici quelques exemples de réglementations qui sont mal ou insuffisamment appliquées. L'objectif n'est donc pas d'être exhaustif mais simplement de montrer qu'il existe des instruments intéressants mais qui n'en-grangent aucun succès dans la pratique.

La loi relative à la réquisition d'immeubles inoccupés frappe par son manque d'effectivité. Votée en 1993, ses cas d'application se comptent sur les doigts d'une main. Il en va de même des dispositions permettant la gestion publique d'un bien inoccupé. Ceci s'explique non seulement par un manque de moyens mais aussi par un manque de volonté politique. Les dispositions

n'étant pas assez coercitives, les autorités publiques qui pourraient procéder à des réquisitions ou prendre un immeuble en gestion publique ne le font pas par crainte de prendre des mesures impopulaires.

Les dispositions relatives à la garantie locative font aussi partie de celles qui souffrent le plus d'ineffectivité. Le Service avait d'ailleurs déjà pointé leur non-respect. Malgré les nouvelles dispositions prises en 2007, les difficultés sur le terrain persistent : les banques rechignent à avancer le montant de la garantie bancaire à leurs clients malgré qu'elles y soient dorénavant tenues, des propriétaires continuent à réclamer et à obtenir une garantie en espèces, le formulaire neutre prévu par le législateur est peu utilisé<sup>96</sup>.

Enfin, l'application de certaines dispositions a des résultats catastrophiques pour les personnes préca-risées. C'est le cas de l'application par les bourgmestres des règles régionales en matière de salubrité. Un nombre important de logements jugés insalubres (notamment pour des raisons de surpeuplement) font ainsi l'objet d'arrêtés d'inhabitabilité ; les personnes qui y habitent sont alors expulsées et se retrouvent souvent sans solution de relogement.

## 2.3. Obligation de résultat

Il existe une tendance, notamment en matière d'expulsion, à la reconnaissance d'une obligation de résultat. Ainsi, des juges de paix n'hésitent pas à suspendre une mesure d'expulsion tant que le locataire malheureux n'aura pas été relogé<sup>97</sup>. Le Code du logement de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit par ailleurs que le bourgmestre doit s'enquérir des solutions de relogement avant toute expulsion. En Flandre, le Code du logement prévoit la possibilité pour le bourgmestre, qui a dû reloger une personne à la suite d'un arrêté d'inhabitabilité, de récupérer les coûts que cela a induit auprès du propriétaire négligent<sup>98</sup>. Pour favo-

93 C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

94 « *Compte tenu de l'obligation que l'article 23 de la Constitution met à charge des législateurs compétents de promouvoir le droit à un logement décent pour tous, compte tenu de l'importance, pour la réalisation effective de ce droit pour les personnes les plus démunies, du secteur du logement social, et de l'insécurité quant à ce droit qu'elle crée, la possibilité pour le bailleur de mettre fin au contrat de bail sans contrôle judiciaire préalable, en application d'une clause résolutoire expresse, n'est toutefois pas proportionnée à l'objectif d'assurer la qualité de l'habitat dans les quartiers de logements sociaux.* » C.C., 10 juillet 2008, *op. cit.*, B.25.2.

95 Civ. Charleroi (Prés.), 19 janvier 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590 ; Civ. Bruxelles (Prés.), 19 juin 2002, J.T. 2002, p. 50 ; J. P. Uccle, 27 avril 2007, J.L.M.B. 2007, p. 1003.

96 Voir Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 29-44 et Communiqué de presse commun des membres du Groupe de travail Garantie locative (26 mai 2011), « *La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas, le parlement doit agir!* ».

97 Voir la jurisprudence citée dans : Observatoire de la santé et du social (2010). *Expulsion et sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale. Une approche juridique transversale*, rapport final de la recherche menée par Nicolas Bernard et Laurent Lemaire des Facultés universitaires Saint-Louis.

98 Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, art. 15, *Moniteur belge*, 19 août 1997.

riser l'application de cette mesure, le Code du logement a été modifié afin de permettre à la Région, si un contrat de coopération est conclu avec la commune concernée, de préfinancer les coûts auxquels cette commune aurait dû faire face et de les récupérer ensuite elle-même auprès du propriétaire négligent<sup>99</sup>. De cette façon, l'application de la faculté de récupération ne sera plus freinée par la réticence que pourraient avoir certains bourgmestres à récupérer eux-mêmes ces coûts auprès des propriétaires. Quant aux CPAS, ils doivent permettre à chacun de vivre conformément à la dignité humaine. Or, l'accès au logement fait partie des éléments inhérents à une vie conforme à la dignité humaine. Les CPAS sont dès lors compétents pour fournir une aide à leurs usagers dans l'accès à un logement décent. La personne qui estimerait que le CPAS n'a pas respecté ses obligations dispose d'un recours devant le tribunal du travail pour faire respecter ses droits. Des CPAS ont d'ailleurs été obligés de fournir une aide à des personnes mal logées. La jurisprudence diverge cependant au sujet de la nature de l'obligation qui pèse sur les CPAS<sup>100</sup>.

Il semble qu'un pas de plus pourrait être franchi dans la reconnaissance d'une obligation de résultat à charge des pouvoirs publics. Ainsi, dans le projet de réforme du Code wallon du logement, un bourgmestre qui prendrait un arrêté d'inhabitabilité serait tenu de

reloger les personnes expulsées suite à cet arrêt. Dans ce cas précis, c'est une obligation de résultat pesant sur les épaules du bourgmestre qui permet de garantir le droit au logement<sup>101</sup>.

De son côté, dans un avis récent proposant quelques lignes de conduite pour une politique de logement durable, le Vlaamse Woonraad cite le droit au logement opposable comme une piste possible<sup>102</sup>.

Dans certaines matières, on semble cependant aller à rebours d'une logique d'obligation de résultat. C'est le cas devant le juge de paix, en matière de conciliation : rendue obligatoire en 2002, elle a été supprimée en 2008 considérant que le juge peut très bien faire une conciliation à l'audience contentieuse sans avoir l'obligation de le faire au préalable. Il en va de même pour le recours dans un logement social à Bruxelles : le locataire qui conteste une décision peut très bien ne jamais recevoir une réaction de la société de logement ni de la société de tutelle puisque le défaut de réaction de celles-ci équivaut à chaque fois à un rejet du recours. Auparavant, la solution inverse prévalait : l'absence de réponse signifiait une acceptation du dossier. Ceci prive dès lors le locataire d'une décision motivée qui lui indique pourquoi il n'a pas obtenu le logement social demandé.

99 Décret du 29 avril 2011 modifiant divers décret relatifs au logement, art. 38 5°, *Moniteur belge*, 4 mai 2011.

100 Voir Versailles Philippe (2009). « Aide et intégration sociale » dans *Guide social permanent*. Tome 4 - Droit de la sécurité sociale : commentaire, Kluwer, Suppl. 912, p. 416.

101 Gouvernement wallon (2011). *Réforme du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable*. Note d'orientation, p. 28.

102 Vlaamse woonraad (30 juin 2011). *Krijtlijnen voor een duurzaam woonbeleid. Aanbevelingen van de Vlaamse woonraad voorafgaand aan het Woonbeleidsplan Vlaanderen*. Advies 2011/06, p. 14.

### 3. Pistes de réflexion

Lors du séminaire et durant la concertation, plusieurs questions ont été soulevées. Nous avons retenu les plus pertinentes pour poser les premières bases du débat sur une obligation de résultat en Belgique. Nous en rendons compte ici sous la forme de pistes de réflexion.

Beaucoup voient dans l'instauration d'une obligation de résultat à charge de la puissance publique la possibilité d'inverser la logique : le droit au logement ne serait plus la conséquence de décisions politiques mais bien leur point de départ. Il s'agirait là d'une avancée

symbolique forte qui ne resterait certainement pas dénuée d'effets concrets. Cela permettrait notamment de bâtir la politique du logement au départ des besoins pour se diriger vers l'offre et non plus, comme c'est le cas actuellement, de faire le chemin inverse. Ainsi, on ne partirait plus de ce qui est disponible pour, à partir de là, tenter de loger des personnes. On devrait commencer par le constat que chacun a un droit au logement, en conséquence de quoi, les pouvoirs publics seraient tenus de prendre des mesures afin de réaliser concrètement ce droit.

### 3.1. Offre de logement

L'implémentation d'une obligation de résultat ne peut être envisagée sans aborder la question de l'offre. Il existe en effet un manque criant de logements décentes et abordables et les projets actuels d'augmentation du parc locatif social pourront difficilement satisfaire la demande. Dans le chapitre précédent, ces problèmes d'accès au logement ont été identifiés.

L'instauration d'une obligation de résultat peut avoir un effet sur la politique de l'offre de logement. En mettant à charge d'une autorité publique une obligation dont l'exécution peut être exigée en justice, le cas échéant sous peine d'astreintes, celle-ci est incitée à tout mettre en œuvre pour accroître l'offre et, à tout le moins, à utiliser les outils déjà existants qui lui permettront d'y arriver (par exemple les législations destinées à lutter contre la vacance immobilière).

Ceci étant, des mesures ambitieuses doivent également être prises pour augmenter l'offre de logement. Plusieurs pistes sont possibles. Il faut bien sûr étendre l'offre du marché locatif social. Le marché privé devrait lui aussi être mobilisé, par le biais des AIS ou via l'octroi d'allocations-loyer dans le cadre plus large d'un encadrement des loyers. Un vif intérêt s'est manifesté pour la politique écossaise, qui ne se focalise pas seulement sur l'offre de logements sociaux mais aussi sur ceux du marché privé.

Certains insistent pour que la responsabilité ne soit pas le seul fait des pouvoirs publics. Il appartient au secteur privé de faire preuve de solidarité et de participer à l'effort pour rendre le logement accessible. Il faudra aussi pouvoir réellement obliger certains propriétaires d'immeubles inoccupés à faire les travaux nécessaires en vue de les mettre en location. Dans cette même logique, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) a critiqué l'idée, reprise dans le projet de réforme du Code wallon du logement, de faire assumer aux bourgmestres une obligation de relogement<sup>103</sup>.

### 3.2. Monitoring et évaluation

L'une des vertus attribuées au DALO est, selon le rapport 'Bouchet'<sup>104</sup>, de rendre plus visibles certaines carences de la politique du logement. La mise en œuvre du DALO a un effet révélateur par exemple de l'inadéquation de l'offre et de la demande et aussi de l'éclatement des compétences et des acteurs publics en matière de logement. Certains pensent que l'instauration, comme en France et en Ecosse, d'une obligation de résultat pourrait améliorer la visibilité des problèmes rencontrés en Belgique dans l'application du droit au logement.

Il existe certes en Belgique des organes qui étudient des aspects de la politique du droit au logement comme, par exemple, l'Observatoire de l'habitat et le Conseil consultatif du logement à Bruxelles, le Steunpunt Ruimte en Wonen et le Vlaamse Woonraad en Flandre et le Conseil supérieur du logement en Wallonie. Il faudrait cependant examiner dans quelle mesure ces organismes pratiquent un monitoring comme le font le Comité de suivi du DALO et le *Monitoring Group* écossais et, dans l'affirmative, vérifier si toutes les législations relatives au logement font l'objet d'une évaluation.

Le monitoring et l'évaluation sont importants, aussi bien en amont pour bien identifier les problèmes qu'en aval, lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets des mesures prises. Le rôle du monde associatif est à cet égard crucial. Les associations peuvent donner des impulsions pour faire adopter de nouvelles législations et jouer un rôle de 'chien de garde' quant à l'implémentation de celles-ci.

### 3.3. Débiteur de l'obligation

Il se dégage un souhait de rationaliser la politique du logement et de faire apparaître un débiteur unique de l'obligation correspondante au droit au logement.

Pour beaucoup, la Région est le meilleur échelon pour assumer la responsabilité de la réalisation du droit au logement. C'est donc elle qui devrait être le bénéficiaire d'une obligation de résultat en matière de logement. Même si l'échelon régional semble être le meilleur niveau pour assumer la responsabilité politique de

103 Union des Villes et des Communes de Wallonie (2011). *Réforme du Code wallon du logement, relogement par le bourgmestre et ancrage local: l'Union adresse des propositions au Ministre Nollet*.

104 *Relever le défi du droit au logement en Ile de France*, rapport du groupe de travail présidé par Paul Bouchet, 2009.

l'obligation, il est aussi nécessaire d'y associer le niveau communal. Pour ce qui concerne l'exécution de la politique du logement, le niveau local (ou éventuellement intercommunal) doit être considéré comme un partenaire important. Il en découle que des moyens suffisants doivent être mis à la disposition des communes pour qu'elles puissent assumer leurs missions. L'idée de sanctionner les communes qui ne respecteraient pas les exigences posées par le niveau régional, par exemple en matière de construction de logements sociaux, a été évoquée. Une telle configuration permettrait peut-être de limiter les disparités entre les communes dans la réalisation des politiques du logement.

La concentration de l'obligation de résultat liée au droit au logement dans les mains d'une seule autorité publique aurait en tous cas le mérite de ne désigner qu'un 'débitteur', ce qui permettrait de faciliter la lisibilité, par le citoyen, de la politique du logement. Cela permettrait aussi d'éviter les concurrences qui peuvent exister entre les différents niveaux.

### 3.4. Groupe-cible

Tout le monde a droit à un logement décent. Déterminer un groupe-cible est un exercice délicat puisque

l'établissement de critères aura automatiquement comme conséquence d'exclure des personnes. De surcroît, il est difficile de tenir compte des évolutions démographiques futures comme, par exemple, celles des familles recomposées, de la main-d'œuvre étrangère, des étudiants, des personnes tributaires de soins, etc. qui pourraient avoir une influence sur la demande de logement.

Les participants à la concertation estiment que la typologie ETHOS, développée par la FEANTSA, est une bonne base. Cette typologie identifie différentes situations de 'sans-abrisme' et de mal-logement : elle liste 13 catégories et s'étend de la personne qui vit dans la rue à celle qui occupe un logement précaire, instable ou inadéquat<sup>105</sup>.

Certains plaident pour une approche progressive, ce qui signifie qu'il faudrait avancer par phases. Il faudrait donner la priorité à ceux qui sont dans une situation particulièrement vulnérable, par exemple ceux qui sont expulsés à la suite d'un arrêté d'inhabitabilité. Ensuite, le droit à un logement serait progressivement étendu pour couvrir toutes les situations de mal-logement.

.....

105 Voir <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=546>

## Liste des participants

### Séminaire et groupe de concertation

- Agentschap Wonen-Vlaanderen
- ACW
- Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement
- Centre Démocrate Humaniste - Cabinet du ministre de la Formation
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
- Ecolo - Parlementaire wallonne
- Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
- Facultés universitaires Saint-Louis
- Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS
- Fonds du Logement de Wallonie
- Groen! - Studiedienst
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
- Huurdersbond Oost-Vlaanderen
- Juge de Paix honoraire
- La Strada

- Les petits riens - Un toit à Soi
- Lokaal sociaal beleid Gent
- Luttes Solidarités Travail
- Samenlevingsopbouw Brussel
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw
- Service public de Wallonie - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale
- Scottish Council for Single Homeless
- Service public de Wallonie - Département du logement
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Sp.a - Kabinet van minister van Wonen en Energie
- Syndicat national des propriétaires
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté
- Universiteit Antwerpen
- Universiteit Hasselt
- Vlaamse Overleg Bewonersbelangen
- Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
- Vlaamse overheid, Agentschap inspectie RWO, Wooninspectie
- Vlaamse woonraad

**Contacts bilatéraux :**

- Agence Alter
- Buurthuis Bonnevie
- CECODHAS Housing Europe



# III. FORMES ALTERNATIVES DE LOGEMENT : AU-DELA DES MURS, L'HABITAT

*Beaucoup de personnes éprouvent de grandes difficultés à trouver un logement décent. En réponse à cette situation, diverses initiatives ont vu le jour, aussi bien de personnes directement concernées que d'organisations et d'institutions. Ce sont ces formes d'habitat alternatif qui font l'objet de ce chapitre. Après une description des initiatives, le Service a identifié quelques tendances communes, relatives aux obstacles rencontrés par les personnes qui vivent dans la pauvreté et qui investissent beaucoup dans ces alternatives ainsi qu'aux plus-values qu'offrent ces formes de logement.*

## Introduction

De nombreuses organisations, dont le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : le Service) au travers de ses Rapports bisannuels, relayent depuis plusieurs années les carences du marché du logement et soulignent la difficulté croissante, pour les personnes pauvres, à trouver un habitat décent abordable. Nous rappelons et actualisons ces constats dans le chapitre I consacré au contexte du logement en Belgique.

Face à cette difficulté à exercer leur droit à un logement décent, certaines personnes se le construisent ; elles font (ou sont contraintes de faire) le choix d'une autre voie pour se bâtir un 'chez soi' qui leur permette de se loger, de se développer, d'avoir une vie de famille, de se projeter dans l'avenir. Ces formes alternatives d'habitat sont multiples, au même titre que les parcours et projets de vie de leurs habitants. Certains s'installeront loin des zones urbaines, dans la caravane d'un domaine touristique, d'autres investiront les interstices de la ville en prenant possession d'immeubles inoccupés, d'autres encore feront le choix de se rassembler pour s'appuyer sur la solidarité au sein d'un habitat groupé, etc. A côté des formes alternatives de logement à proprement parler, certaines personnes ou organisations développent des stratégies alternatives pour accéder à un logement, que celui-ci soit classique ou non, via l'autoconstruction, l'épargne collective ou les coopératives d'habitants. On le voit, le champ d'étude est large et les participants à la concertation ont tenu à ce qu'il le reste afin de mettre en évidence l'importance du phénomène et de souligner les grands éléments communs aux différentes formes.

Il est intéressant de constater une ouverture par rapport à ces formes alternatives de logement. En effet, certains dispositifs politiques offrent ou veulent offrir des pistes de réponse dans cette direction. En Région flamande, la collaboration entre les secteurs du logement et du bien-être (*Samenwerking wonen-welzijn*<sup>106</sup>) semble un cadre propice à ce type de projet. En Région wallonne, le Gouvernement s'est engagé à : « (...) reconnaître et accompagner d'autres formes de logements tels que l'habitat solidaire, l'habitat kangourou, les maisons

*communautaires, les maisons-relais, les ensembles intergénérationnels (...)* »<sup>107</sup> et le projet de réforme du Code wallon du logement intègre une mesure qui va vers un assouplissement dans ce sens<sup>108</sup>. A Bruxelles, « [...] parmi les nouvelles formes d'habitat, les logements communautaires et intergénérationnels seront développés en collaboration avec le monde associatif. Les formules de coopératives, de mutualisation de l'acquisition ainsi que de copropriété seront encouragées »<sup>109</sup>.

On l'a dit, les initiatives qui peuvent relever de ce champ aux contours flous qui regroupe les formes alternatives de logement, sont nombreuses et variées. Nous tenterons donc, dans un premier temps, de définir plus précisément ces contours, la manière dont le groupe de concertation s'est emparé de ce concept et l'angle d'attaque spécifique suivant lequel la problématique a été abordée dans le chapitre (1). Dans le point 2, nous aborderons, de manière plus spécifique, les formes alternatives de logement qui ont été identifiées : l'habitat solidaire (2.1), l'habitat permanent dans les campings (2.2) et les occupations d'immeubles vides (2.3). Le point suivant sera ensuite consacré aux voies alternatives d'accès au logement : via l'autoproduction (3.1) ou via des moyens alternatifs d'accéder à la propriété (3.2).

L'objectif de ce chapitre n'est pas de produire une description exhaustive et détaillée de chacune de ces formes alternatives. Nous avons favorisé une approche plus globale, identifiant plutôt les tendances communes qui se dégagent de la réflexion que les aspects techniques. Ces grands axes transversaux sont en effet les aspects prioritaires à partir desquels travailler pour créer une base sur laquelle éventuellement avancer à l'avenir sur les spécificités de chaque forme alternative. C'est la raison pour laquelle le point 4 de ce chapitre est consacré à ces tendances communes qui caracté-

107 Gouvernement wallon (2009). *Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, p. 97.

108 Ministre du Développement durable et de la Fonction publique (2011). *Réforme du Code wallon du logement et de l'habitat durable*. Note d'orientation, p. 47 : « Une possibilité de déroger à la définition de logement telle que contenue dans le CWL sera introduite afin de permettre au Gouvernement d'intégrer des modes d'habiter alternatifs ou innovants... »

109 Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (12 juillet 2009). *Un développement régional durable au service des Bruxellois. Accord de Gouvernement 2009-2014*, p. 25.

106 Cabinet du ministre flamand de l'Énergie, du Logement, des Villes et de l'Économie sociale et Cabinet du ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille (4 juin 2010). *Afsprakenkader samenwerking wonen-welzijn*, Bruxelles, Gouvernement flamand.

risent l'ensemble des formes étudiées. Pour conclure, nous formulons une série de recommandations politiques.

Ce chapitre est le fruit du travail d'un groupe de concertation qui s'est réuni à 11 reprises. Des représentants de 24 organisations y ont participé<sup>110</sup> : associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, associations du secteur de l'aide aux personnes sans abri, fédérations des travailleurs sociaux des CPAS, acteurs du droit au logement décent pour tous, etc. Vu les initiatives existantes, le nombre de porteurs de

.....

110 Voir la liste des participants à la fin de ce chapitre.

projet présents autour de la table et la littérature sur le sujet, il a été décidé de travailler à partir de cette riche matière première en l'analysant suivant le prisme fixé au début des rencontres. Nous avons convenu d'une grille d'analyse de départ commune reprenant, dans les grandes lignes, les difficultés et obstacles rencontrés, les pistes de solution pour lever ces obstacles, les plus-values pour les personnes de ces formes alternatives. Nous avons donc confronté la littérature et les présentations de projet au regard critique du groupe de concertation pour arriver au contenu de ce chapitre. Des citations attirent par endroits l'attention sur des paroles exprimées durant la concertation. Elles ont une valeur évocatrice et ne traduisent pas nécessairement une opinion générale.

## 1. Concept et spécificité de l'approche

### 1.1. Concept général, approche spécifique

*«Nous travaillons avec des gens qui vivent dans la rue : c'est ça, leur 'forme alternative de logement'.»*

Le concept de 'formes alternatives de logement' peut être entendu de manières très différentes selon l'angle par lequel on l'aborde. Il peut s'agir d'alternatives écologiques, idéologiques, liées au vieillissement, économiques... ou plusieurs de ces éléments concomitamment. Il s'agit d'un concept qui renvoie le plus souvent à des initiatives émanant de personnes qui disposent de revenus moyens ou supérieurs. Nous ne voulons pas ici opposer les concepts ou les personnes mais simplement préciser le cadre de la réflexion. Si les problèmes abordés dans ce chapitre concernent essentiellement des projets mis en place par ou pour des personnes pauvres, de nombreux éléments de notre réflexion peuvent également concerner des initiatives de personnes issues de milieux plus favorisés, en particulier dans un secteur du logement de plus en plus inaccessible, y compris pour des personnes disposant de revenus moyens.

Pour certains participants, associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, l'utilisation de l'expression 'formes alternatives de logement' pose question. Il s'agit selon eux d'un concept qui concerne

une réalité inaccessible pour les plus pauvres : *«(...) les logements alternatifs ne sont pas abordables parce que l'ensemble des exigences qui y sont liées ne correspondent ni aux réalités qu'ils vivent, ni à leurs moyens (coût des matériaux, accès aux primes, confrontation aux normes de salubrité, sécurité, urbanisme...). Ce que les plus pauvres construisent au quotidien, ce sont des alternatives au logement, pour se garantir un habitat qui soit abordable financièrement et dont ils auront la maîtrise»<sup>111</sup>.*

L'expression 'formes alternatives de logement' a malgré tout été retenue dans la mesure où elle renvoie à une approche globale, non ciblée sur un groupe particulier avec le risque d'effet stigmatisant pour ce dernier. Ce chapitre aborde donc un concept général à partir d'un angle d'approche spécifique, les personnes en situation de pauvreté qui mettent en place des solutions pour pallier la pénurie de logements abordables sur le marché immobilier 'classique'. Si la partie de ce Rapport consacrée au logement est introduite par une mise en contexte sur l'état du marché du logement aujourd'hui, c'est bien parce qu'on ne peut dissocier une analyse de ces formes alternatives du parcours

.....

111 LST Ciney-Marche (juin 2011). «Reconnaître les résistances à la misère», *La main dans la main*, n°288, p. 4-5.

du combattant imposé aux personnes pauvres pour trouver et conserver un logement décent. Notre angle d'approche spécifique permet de rappeler l'importance d'une vigilance constante pour que l'approche générale bénéficie également aux plus pauvres.

## 1.2. Fonctions subjectives du logement

Dépassant les caractéristiques physiques, techniques et objectives d'un logement, ce chapitre veut aussi et avant tout remettre au centre de la réflexion ses «*fonctions subjectives*»<sup>112</sup> : les rôles de refuge, de lieu pour se ressourcer, de créateur de liens, de solidarité... que joue le logement dans la vie de tout un chacun. Derrière l'expression 'formes alternatives de logement', les participants à la concertation ont voulu mettre bien plus que des briques, des murs, un toit. Ils rappellent que c'est à partir de là que se déploient la vie de famille, le lien social et c'est dans ce même endroit que l'on cherche un abri face aux agressions extérieures ou que l'on peut se mobiliser pour chercher un emploi.

Il s'agit d'un élément fondamental pour appréhender la réalité du combat mené par «*les plus pauvres [qui], là où ils sont, développent leur façon d'habiter en résistance à la misère*»<sup>113</sup>.

Cette prise en compte large de ce qu'est un logement permet d'emblée de relativiser et de nuancer la critique immédiatement émise lorsqu'on aborde la thématique des formes alternatives de logement, à savoir les questions de qualité et de salubrité. Une des craintes exprimées par le groupe de concertation a, dès le début, précisément été que ce travail ne se transforme en un plaidoyer pour des logements 'produit blanc', des logements de seconde zone pour des 'personnes de seconde zone'. Les participants à la réflexion, les porteurs de projet et les différents habitants de formes alternatives de logement rencontrés affirment qu'ils mènent une vie décente dans un cadre qu'ils ont souvent choisi (même si ce choix est fait sous contrainte<sup>114</sup>) et parfois construit, dans lequel ils s'épanouissent. Le problème

de la qualité du logement n'est certainement pas propre aux formes alternatives de logement mais bien au logement de manière générale. La question est la norme à l'aune de laquelle l'appréciation de la qualité est établie et c'est là un des enjeux de ce chapitre : interroger les fondements de cette norme au regard des expériences de vie des personnes qui vivent dans la pauvreté.

## 1.3. Top-down et bottom-up

Un autre élément mérite d'être précisé ici afin de compléter la définition du sujet de ce chapitre : la forte différenciation voulue par la plupart des participants à la concertation, et particulièrement les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, entre les projets initiés par des institutions, organisations ou pouvoirs publics d'une part (top-down), et les initiatives spontanées, fruits de la créativité et de l'énergie des personnes pauvres pour solutionner leur problème de logement (bottom-up). Le propos n'est bien entendu absolument pas de porter un jugement de valeur sur l'une ou l'autre des approches mais bien d'attirer systématiquement l'attention sur la nécessité de toujours respecter ce second groupe au même titre que le premier, notamment en cas de réglementation, régularisation, création de label...

112 Stassen, Jean-François (1999). *Les fonctions subjectives du logement face à l'épreuve de l'exclusion. Quelques jalons sur la route d'un logement alternatif, Actes du colloque Du logement en marge... au logement alternatif*, p. 49-57.

113 Lardinois, Fabien (juin 2011). «L'habitat en résistance à la misère», *La main dans la main*, n°288, p. 1.

114 Voir 4.2.1

## 2. Formes alternatives de logement

### 2.1. Habitat solidaire

#### 2.1.1. Définition

En 2006 est parue une étude qui donne la définition suivante de l'habitat solidaire, définition dans laquelle se retrouvent les participants à la concertation : « *Un habitat solidaire est un milieu et un projet de vie dans lequel évoluent une ou plusieurs personnes dont au moins une est socialement vulnérable (se trouve en situation de précarité sociale) ou en passe de le devenir. Ces personnes adhèrent formellement ou informellement à cette forme d'habitat. Elles ont conscience d'une manière ou d'une autre d'avoir des intérêts communs et bénéficient parfois d'un accompagnement ou d'une aide sociale (spécifique ou générale). Cet habitat solidaire se matérialise par un habitat de type groupé : c'est-à-dire un ensemble d'habitations autonomes mais groupées comportant un ou des espaces communs occupés par plus de deux adultes qui ne sont pas liés par d'autres liens que cet ensemble d'habitation* »<sup>115</sup>.

#### 2.1.2. Plus-values

Les projets d'habitat solidaire peuvent fournir une alternative à certaines personnes pauvres qui éprouvent des difficultés d'accès au logement. Cette formule permet non seulement de solutionner le problème de logement, mais aussi d'agir sur d'autres difficultés grâce à la solidarité entre habitants. Un projet d'habitat solidaire peut, par exemple, constituer une alternative au circuit linéaire classique que suivent souvent les personnes sans abri<sup>116</sup> ou encore les jeunes qui vivent une période de transition après un séjour en institution (voir chapitre IV). L'habitat solidaire permet notamment de sortir de l'isolement, d'éviter que le lien social ne se délite complètement. Or on sait que la rupture de ce lien est l'une des caractéristiques du 'sans-abrisme'.

Le projet porté depuis plusieurs années par Famihome, l'asile de nuit Pierre d'Angle, l'agence immobilière sociale (AIS) Logement pour tous et Diogènes se base sur l'habitat solidaire. Il est considéré comme un point de départ, plutôt que d'arrivée, et représente un outil, parmi d'autres, pour accompagner des personnes sans abri vers une réinsertion sociale. Les logements sont gérés par l'AIS qui propose un contrat de bail de transit qui, si tout se passe bien, peut être converti en bail classique après 18 mois d'occupation. La chambre est le seul espace privatif, les autres lieux sont communitaires. Le dispositif, qui se veut un accès direct de la rue vers le logement, permet entre autres aux bénéficiaires d'expérimenter la cohabitation en bénéficiant d'un accompagnement social collectif, ainsi que d'un accompagnement individuel à la demande. Ils expérimentent ensemble relations et mise en lien dans un espace qui est le leur. Ils en déterminent les règles de cohabitation avec le soutien des intervenants sociaux.

Pour les personnes qui vivent dans un habitat solidaire, il s'agit souvent d'une solution de logement temporaire, une phase transitoire vers un autre logement, bien qu'en principe, un tel projet d'habitat puisse revêtir un caractère durable.

Les projets d'habitat solidaire connus sont, la plupart du temps, des projets top-down, dont l'initiative émane d'une organisation. Les participants à la concertation estiment absolument essentiel qu'un espace suffisant soit également offert aux initiatives qui suivent un schéma bottom-up. Il conviendrait donc, dans l'élaboration de réglementations nouvelles, de veiller à ce que celles-ci ne débouchent pas sur une exclusion des initiatives spontanées des habitants eux-mêmes.

#### 2.1.3. Obstacles

On dispose déjà en Belgique d'une certaine expérience mais celle-ci demeure somme toute limitée et est très peu connue et relayée. Les personnes qui désirent mettre en place un habitat solidaire sont confrontées à de nombreux obstacles.

#### Conséquences injustes du statut de cohabitant

« *En 30, ans rien n'a changé. A l'époque, je vivais avec quatre autres personnes, tous chômeurs et nous*

115 Habitat & Participation, SUM Research et Facultés universitaires Saint-Louis (2006). *Habitat solidaire : Etude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat groupé pour les personnes en précarité sociale*, Politique des grandes villes, p. 72.

116 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2010). *Lutter contre la pauvreté. Rapport 2008-2009 partie 2. Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

*craignons en permanence une inspection de l'ONEM qui découvrirait ainsi notre cohabitation. On dépensait énormément d'énergie pour se protéger. La situation est vraiment la même aujourd'hui.»*

Un très grand nombre de projets bottom-up d'habitat solidaire échouent, parfois dès avant leur mise en œuvre, en raison de l'impact (potentiel) du statut de cohabitant sur le revenu des participants. Lorsqu'il s'agit de projets portés par une association ou une institution, ce n'est en général qu'après de nombreuses démarches et négociations que cet obstacle est levé. En effet, les montants du revenu d'intégration, des allocations de chômage, de la garantie de revenu aux personnes âgées et des allocations aux personnes handicapées sont différents si le bénéficiaire est une personne isolée ou cohabitante.

Le montant du revenu d'intégration<sup>117</sup> est inférieur lorsqu'on est cohabitant. Par cohabitation, on entend *«le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères»*<sup>118</sup>. Le fait de 'régler principalement en commun ses questions ménagères' est bien entendu sujet à interprétation. Dans la pratique, on constate que les CPAS n'ont pas de politique commune à l'égard des occupants d'habitats solidaires. Certains CPAS jugent qu'il s'agit de cohabitants, tandis que d'autres leur accordent (souvent après tractations) le statut d'isolé.

De la même manière, le montant de l'allocation de chômage<sup>119</sup> dépend de la situation du ménage. La même définition que celle qui s'applique concernant le revenu d'intégration est utilisée et, ici aussi, elle est évidemment sujette à interprétation.

Pour la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)<sup>120</sup>, la participation à un projet d'habitat solidaire peut être doublement pénalisante. Dans le cadre de la GRAPA, les personnes âgées se voient octroyer un montant de base, majoré pour les isolés. Ce dernier

n'est octroyé qu'aux *«personnes qui ne partagent pas leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes»*<sup>121</sup>. Un occupant d'un logement solidaire ne pourra donc pas (plus) prétendre à ce montant de base majoré. De plus, la somme des moyens de subsistance de tous les occupants sera prise en compte lors de l'examen des ressources afin de déterminer le droit à la GRAPA.

S'agissant des allocations aux personnes handicapées<sup>122</sup>, enfin, c'est la définition suivante qui est utilisée pour la notion de ménage : *«L'existence d'un ménage est présumée lorsque deux personnes au moins, qui ne sont ni parentes ni alliées au premier, deuxième ou troisième degré, ont leur résidence principale à la même adresse»*. La personne qui habite seule reçoit un montant plus élevé que celle qui forme un ménage avec d'autres. De plus, le revenu des personnes qui forment le ménage est répercuté dans le calcul.

La logique qui justifie la diminution de ces montants tient aux économies d'échelle qui seraient réalisées lorsque plusieurs personnes cohabitent. Cette logique entraîne une inégalité criante entre les personnes qui bénéficient de revenus de remplacement ou du revenu d'intégration et les autres qui peuvent, elles, cohabiter pour faire des économies d'échelle. Par ailleurs, les participants à la concertation insistent avec force sur le fait que ces économies sont extrêmement faibles au regard de la diminution du montant du revenu de remplacement. Au point qu'il n'est pas rare d'entendre que des personnes pauvres continuent de louer un petit logement ou une boîte aux lettres lorsqu'ils emménagent avec quelqu'un d'autre pour conserver leur statut d'isolé.

*«Cette réglementation pousse les gens à mettre leurs enfants dehors lorsqu'ils atteignent leurs 18 ans.»*

*«Nous n'avons pas tout de suite trouvé de maison. Nous nous sommes donc installés chez ma nièce. Mais nous ne pouvions pas nous domicilier chez elle, donc pendant 3 mois, nous n'avons pas eu d'adresse. Elle dépendait du CPAS et s'ils avaient appris que nous*

117 Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

118 Art. 14 de la loi du 26 mai 2002.

119 Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, complété par l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991.

120 Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenu aux personnes âgées, *Moniteur belge*, 29 mars 2001.

121 Une exception est prévue lorsqu'on partage sa résidence principale exclusivement avec des enfants mineurs, des enfants majeurs qui bénéficient d'allocations familiales, des parents ou alliés en ligne directe descendante qui cohabitent, soit avec le demandeur, soit outre le demandeur, avec des enfants mineurs ou majeurs qui bénéficient d'allocations familiales.

122 Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *Moniteur belge*, 1<sup>er</sup> avril 1987.

*vivions là, cela pouvait être dangereux pour elle et ses enfants. J'étais déjà contente qu'elle veuille bien nous aider mais je ne devais pas la mettre dans des problèmes pour autant.»<sup>123</sup>*

Sur le principe, les participants à la concertation plaident clairement en faveur d'une individualisation des droits sociaux. La distinction entre isolé et cohabitant ainsi que les conséquences financières qui en découlent conduisent à des situations injustes (et freinent sérieusement les projets d'habitat alternatif). A cause de ce statut, les personnes pauvres hésitent à vivre ensemble, sont poussées à l'isolement et à rompre les solidarités puisqu'elles ne peuvent s'entraider en partageant un même logement. D'autres sont tentées de mentir sur leur situation en se déclarant isolées, en se domiciliant seules quelque part alors qu'elles vivent en couple ou dans un habitat collectif. Certains acteurs constatent également que l'existence de ce statut pousse des personnes à 'décohabiter' ou des couples à se séparer pour des raisons financières.

Le débat sur l'individualisation des droits sociaux dépasse le cadre de cette concertation. Les participants appellent cependant les responsables politiques à se pencher sur cette question et notamment à affiner la connaissance que l'on en a. Un travail énorme a été réalisé dans le cadre de l'étude précitée sur l'habitat solidaire concernant le coût pour la sécurité sociale de la suppression du statut cohabitant pour les personnes potentiellement concernées par cette forme alternative de logement. La question du coût et des bénéfices pour la sécurité sociale de l'individualisation des droits sociaux devrait faire l'objet d'une étude approfondie qui dépasse le seul public identifié comme potentiellement intéressé par l'habitat solidaire. Cette étude devrait tenir compte des bénéfices en termes de lutte contre la pauvreté, de bien-être et de cohésion sociale d'une telle individualisation : impacts sur l'offre de logement, sur une stimulation de la consommation grâce à une hausse du pouvoir d'achat des personnes, sur une réduction des soins de santé...

Une autre piste, largement explorée dans l'étude sur l'habitat solidaire de 2006, plus pragmatique, est celle qui consiste à créer un 'label habitat solidaire'. Les

occupants d'une habitation s'étant vu octroyer un tel label pourraient alors conserver le statut d'isolé. Pour les participants, il pourrait s'agir d'une étape intermédiaire sur le chemin de l'individualisation des droits sociaux. Ils adressent toutefois un avertissement : la mise en place éventuelle de ce système doit se faire de manière bien réfléchie et concertée avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris les habitants. La solidarité spontanée doit également rester possible. Les initiatives émanant des habitants eux-mêmes doivent donc assurément pouvoir conserver une place dans le cadre d'une telle réglementation. Commanditaire de l'étude précitée, la Conférence interministérielle Intégration dans la société a, en 2011, mis sur pied un groupe de travail qui réfléchit aux modalités de mise en place de ce label.

### Réglementations inadaptées

La législation en matière locative n'est pas adaptée à la cohabitation dans des projets d'habitat solidaire. Lorsque plusieurs personnes souhaitent louer ensemble une habitation, elles doivent soit devenir formellement colataires, soit opter pour la formule d'un locataire principal et plusieurs sous-colataires. Plusieurs problèmes se posent dans les deux cas. Exemples : que doit-on faire lorsqu'un des colataires souhaite s'en aller ? Quels colataires vont récupérer quelle partie de la garantie ? Que se passe-t-il lorsque, dans le cadre de sous-locations, le locataire principal devient bailleur, endossant ainsi davantage d'obligations ?

Diverses autres réglementations tiennent peu ou pas compte de la spécificité des projets d'habitat solidaire. Les participants à la concertation ont évoqué de nombreux obstacles auxquels ils se sont heurtés : règles très strictes lors du changement d'affectation d'un immeuble, réglementations incendie... Un exemple concret, en Région flamande, réside dans le fait que, la plupart du temps, un logement qui est loué par plusieurs personnes tombe dans le champ d'application du *Kamerdecreet*<sup>124</sup>. Ce décret est en effet d'application lorsque les chambres ne disposent pas d'une ou plusieurs des installations de base suivantes : toilettes, bain ou douche, coin cuisine et si l'habitant dispose pour ces installations d'espaces communs. Ce décret prévoit une série de normes de qualité minimale, parfois difficiles à remplir, en particulier dans la mesure

123 Traduit de : *Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen* (2005). *Recht op een behoorlijke huisvesting. Een dialoog tussen armste gezinnen van Oostende en diensten uit de woonsector*, p. 26-27.

124 Décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *Moniteur belge*, 7 mars 1997.

où les personnes qui cohabitent partagent souvent une maison à l'origine unifamiliale. A titre d'exemples, la hauteur minimale sous plafond doit être de 2,2 m ; il doit y avoir un lavabo et un système de ventilation dans chaque chambre ; les fenêtres doivent avoir une surface précise ; il faut qu'il y ait un abri pour vélos...

Qu'il s'agisse de la législation sur le bail ou d'autres réglementations susceptibles d'avoir un impact sur des projets d'habitat (aménagement du territoire, règlements communaux et de police, etc.), des adaptations devraient être apportées en faveur des projets d'habitat solidaire. À l'heure actuelle, un grand manque d'information se fait souvent sentir (pour les porteurs de projets comme pour les professionnels auxquels ils s'adressent : administrations, travailleurs sociaux...)

#### Difficile vie en communauté

Vivre en communauté avec plusieurs personnes est un défi majeur et implique pas mal de concertation, de communication et de compromis. Une partie de la vie est organisée en commun, ce qui peut peser sur la vie privée des habitants. Dans plusieurs projets, les personnes ne se connaissent pas à l'avance et n'ont parfois rien d'autre en commun que le besoin d'un logement (alternatif). A cela vient s'ajouter le fait que les habitants qui proviennent directement de la rue ont souvent développé des habitudes qu'ils ne peuvent oublier du jour au lendemain. Le processus pour résoudre des problèmes d'assuétudes est souvent long, tout comme le fait de s'habituer à disposer désormais d'un logement sécurisé.

*« Un homme, ancien sans-abri, refaisait chaque jour son sac à dos et emportait toutes ses affaires avec lui à l'extérieur. Il lui a fallu tout un temps pour intégrer l'idée qu'il avait une clé, qu'il pouvait laisser ses affaires chez lui et qu'il pouvait revenir simplement 'à la maison' le soir, sans problème. »*

#### Durée de vie du projet

A moins que le projet ne dispose dès le départ d'un cadre durable, il y a toujours un risque qu'il disparaisse avec son (ses) initiateur(s). Tel peut être le cas lorsque les occupants initiaux (si ceux-ci étaient également les moteurs du projet) déménagent, avec pour effet que le projet n'est plus soutenu. Il arrive aussi que des projets mis sur pied par des organisations doivent prendre fin (lorsque, par exemple, il n'est plus possible d'obtenir des subsides).

#### 2.1.4. Soutien aux projets

##### Aide adaptée

L'accompagnement social est de grande importance dans le cadre de projets d'habitat solidaire, notamment en raison de la dimension communautaire. Des projets qui ont fait leurs preuves ont développé une expertise en la matière, en proposant un soutien flexible et à la demande, en assurant une présence plutôt qu'en l'imposant. Les caractéristiques de cet accompagnement sont la souplesse et le collectif. On constate malheureusement un manque de moyens et de formation chez les travailleurs sociaux pour assurer un accompagnement collectif adapté, leur formation étant basée sur l'accompagnement individuel.

Par ailleurs, le groupe de concertation insiste sur le fait qu'il faut à tout prix éviter d'imposer un accompagnement. L'objectif des projets d'habitat solidaire consiste également à faire en sorte que les habitants puissent eux-mêmes donner forme à leur 'chez soi'. La solidarité entre les habitants est une des grandes forces de cette forme de logement. Il serait dommage que celle-ci soit mise sous pression par un accompagnement professionnel trop contraignant.

##### Information

Le besoin d'information est considérable, tant pour les individus ou organisations souhaitant lancer un projet d'habitat solidaire que pour les pouvoirs publics, institutions, etc. qui y sont confrontés. Du côté francophone, il existe un guide pratique consacré à l'habitat solidaire<sup>125</sup>. Il serait intéressant qu'un tel guide existe également en néerlandais. Un point de contact auquel les personnes (tant celles qui souhaitent initier un projet que les organismes publics concernés) pourraient s'adresser pour obtenir des conseils et des informations serait également plus que bienvenu.

125 Habitat & Participation asbl (2004). *Guide de l'habitat groupé pour des personnes en précarité sociale*, s.l.

## 2.2. Habitat permanent dans les campings<sup>126</sup>

De nombreuses personnes vivent aujourd'hui de manière permanente dans des lieux qui sont *a priori* destinés au tourisme. Cette forme alternative de logement a déjà fait l'objet, au sein du Service, de nombreuses réunions de concertation dont les résultats sont présentés dans le Rapport 2006-2007<sup>127</sup>. Les participants appelaient alors à une approche nuancée de cette réalité complexe. Le groupe de concertation à l'origine du présent chapitre a voulu mettre à jour les constats et recommandations formulés à l'époque. Nous le verrons, la prise en compte de cette problématique par les responsables politiques a permis certaines évolutions au nord comme au sud du pays. Il semblerait par ailleurs que celles-ci soient différentes dans chaque Région. L'actualité des derniers mois sur le sujet a été particulièrement agitée dans le sud du pays alors qu'en Flandre la question de l'habitat permanent semble s'effacer du devant de la scène.

### 2.2.1. Données chiffrées

L'habitat permanent fait l'objet de politiques régionales. En Flandre, ce sont les terrains de camping proprement dits, soumis à autorisation, ainsi que les résidences de week-end qui sont concernés par les actions développées tandis qu'en Wallonie, les politiques menées visent diverses réalités : campings, parcs résidentiels de week-end, villages de vacances, rues à caractère de seconde résidence, abris de fortune divers.

Pour la Région wallonne, «*l'estimation la plus réaliste et la plus basse tourne donc autour de 12000 personnes qui habitent en permanence dans un établissement à vocation touristique*»<sup>128</sup>, une estimation que partagent bon nombre d'acteurs de terrain. Voici les chiffres que

nous livre la deuxième évaluation du Plan HP<sup>129</sup> : en 1999, on dénombrait 8.514 personnes domiciliées dans un équipement à vocation touristique. Il faut toutefois reconnaître que ce chiffre constitue probablement une sous-estimation de la réalité, notamment parce que bon nombre de personnes habitant de manière permanente dans les zones de loisirs n'y sont pas domiciliées. En 2005, 9.285 personnes habitaient dans des équipements de tourisme ; 7.729 en 2006 et 7.775 en 2007. Il importe de bien garder à l'esprit qu'il s'agit des chiffres correspondant aux communes qui ont adhéré au Plan HP<sup>130</sup>. Les chiffres rassemblés par la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale pour l'année 2010 indiquent 8.305 personnes recensées, dont 7.978 domiciliées, 327 non domiciliées et 321 vivant dans des équipements qui ont été reconvertis en zone d'habitat. Cela concerne 34 communes, soit 170 équipements à vocation touristique.

La situation semble très différente en Région flamande, où le nombre d'habitants permanents n'a été suivi que jusqu'en 2008 par Toerisme Vlaanderen. En voici l'évolution : 1998 : 2.062 ; 2000 : 1.728 ; 2002 : 1.600 ; 2003 : 1.545 ; 2006 : 1.478 et 2008 : 1.599<sup>131</sup>. Ces chiffres ne tiennent compte que des personnes domiciliées sur les terrains de camping où l'autorisation est obligatoire. Le nombre réel de ces habitants est donc probablement plus élevé, mais nous ne disposons pas de ces données. Depuis 2009, la réglementation a été assouplie : le Code flamand de l'aménagement du territoire autorise les personnes, de manière temporaire et sous certaines conditions<sup>132</sup>, à habiter en camping. Toerisme Vlaanderen considère que cette problématique n'a plus de raison d'être suivie.

126 Sont regroupés sous cette appellation différents concepts : en Flandre, il s'agit effectivement des terrains de camping à proprement parler ; en Région wallonne, on parle plutôt de terrains «*à vocation touristique*» dans la mesure où cela concerne les parcs résidentiels de week-end, les villages de vacances et les terrains de camping.

127 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 113-129.

128 Bernard, Nicolas (2009). «*La problématique des campings permanents en Wallonie. Zones de non droit ou lieu d'expérimentation sociale?*» dans Maury, Yann (dir.). *Les coopératives d'habitants. Méthodes pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, Bruxelles, Bruylant, p. 346.

129 Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (2009). *Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques. Deuxième rapport d'évaluation. Analyse de l'impact du Plan HP*, Namur, Ministère de la Région wallonne, p. 19-28.

130 Le Plan HP n'a pas été imposé en tant que tel sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne mais demandait que les communes y adhèrent. En 2007, 35 communes (soit deux communes sur cinq concernées) participaient au Plan HP mais elles représentaient 87 % du total des résidents permanents recensés en Région wallonne.

131 Toerisme Vlaanderen, dienst Openlucht recreatieve Terreinen en Vakantiewoningen : <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/cijfers/Exceltabellen/woonbeleid/bewoners/woonbewo001.xls>

132 Décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, *Moniteur belge*, 8 juin 1999. Dans l'article 145, l'habitant permanent est défini comme suit : les personnes qui satisfont à deux conditions suivantes : a) le 31 août 2009, elles utilisaient déjà depuis au moins un an une résidence de week-end comme résidence permanente, ainsi que le prouve leur inscription provisoire ou définitive dans le registre de la population ou dans le registre des étrangers de la commune concernée, b) elles ne possèdent pas d'autre habitation en pleine propriété ou en plein usufruit.

### 2.2.2. Situation en Région flamande

« Des gens sont autorisés à passer l'hiver ou la période hors saison dans les petites maisons de pêcheurs dans les campings à la Côte mais doivent les quitter dès Pâques afin de laisser place aux touristes. Ces gens ont le plus souvent un statut de sans-abri et essaient de surmonter cette période par une solution d'hébergement temporaire. »

En 1993, dans une optique exclusivement touristique, la Flandre avait adopté un décret sur les campings, qui vise à restituer aux 'terrains récréatifs de plein air' leur destination initiale, c'est-à-dire le tourisme, et à en améliorer la qualité. Face aux problèmes sociaux aigus que cela a provoqués, un décret modifiant le décret de 1993 a été approuvé le 5 mai 2004 par le Parlement flamand. Il stipule que : « le fait d'avoir sa résidence principale située sur un terrain destiné à des séjours récréatifs de plein air est autorisé, également au-delà du 21 décembre 2005, pour les personnes dont la résidence principale s'y trouve déjà depuis le 1er janvier 2001 et ce, jusqu'à ce qu'un logement adapté leur soit proposé »<sup>133</sup>. Dans notre Rapport 2006-2007, les acteurs de terrain regrettaient un désintérêt politique pour la thématique et une situation qui semblait (re)partir à vau-l'eau : des personnes ont continué à s'inscrire après 2001, certains ménages, censés partir, restent, notamment parce que le logement social est trop cher pour eux, de nouvelles vagues d'arrivants sont observées à différents endroits, etc.

En Région flamande, il s'agit d'une politique provinciale qui peut donc varier fortement d'une province à l'autre. Dans la province du Brabant flamand, grâce au travail de RISO Vlaams-Brabant<sup>134</sup>, une politique très active a été mise en place pour soutenir les habitants permanents des zones touristiques. A Boortmeerbeek se déroule un projet-pilote de développement de l'habitat social extérieur. Pour les autres provinces flamandes, nous ne disposons que de peu de signaux rendant compte de la situation sur le terrain. Il semble bien, selon les travailleurs de terrain (opbouwwerkers), que les personnes continuent à avoir des difficultés à se faire domicilier dans un camping. Les pouvoirs

publics tenteraient de cette manière de mettre progressivement un terme à l'habitat permanent. La conséquence est que les personnes continuent à habiter là mais cherchent à se domicilier ailleurs ou à s'inscrire en adresse de référence.

Le Code flamand de l'aménagement du territoire accorde, on l'a dit, un droit temporaire de logement aux habitants permanents des campings, ceci dans l'attente de la mise en œuvre des nouveaux plans d'aménagement du territoire. Pour fin avril 2012, les enquêtes concernant des cadres de solution en termes d'aménagement du territoire doivent être terminées et les plans d'aménagement doivent être prêts fin avril 2015. Cependant, la question reste entière concernant les solutions qui seront trouvées à ce moment-là pour les habitants permanents encore présents.

### 2.2.3. Plan Habitat Permanent en Région wallonne

#### Plan HP

Le Gouvernement wallon, après un long processus de concertation, a adopté, le 13 novembre 2002, un *Plan d'Action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques*, le Plan HP. L'objectif est l'accompagnement, sur base volontaire, des personnes qui habitent de manière permanente dans les campings, domaines, parcs résidentiels de week-end et autres équipements à vocation touristique.

Ce plan, fonctionnant uniquement avec les communes qui acceptent d'y adhérer, comporte deux phases. La phase 1, initiée en 2003, a pour objectif la réinsertion dans un logement décent des ménages dont la caravane se situe en zone inondable. La phase 2, dont la mise en œuvre a été réalisée en janvier 2005, concerne d'autres équipements, situés en dehors des zones inondables. Les situations y sont très diversifiées et les objectifs varient en fonction des résultats des réflexions qui ont été entamées par les communes, au cas par cas, sur la situation des équipements. Plusieurs hypothèses sont envisagées, dans l'ordre suivant :

- le maintien de l'affectation du domaine à une fonction de loisir et le relogement progressif des résidents permanents concernés hors du domaine ;
- la désaffectation du domaine et sa réaffectation à une autre destination qui ne soit ni du loisir ni de l'habitat, avec pour corollaire également le relogement progressif des résidents permanents concernés hors du domaine ;

133 Art. 31 du Décret du 10 juillet 2008 relatif à l'hébergement touristique, *Moniteur belge*, 26 août 2008.

134 RISO pour 'Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw'. Il s'agit d'une asbl qui organise le travail social communautaire et de quartier. Depuis plusieurs années déjà, RISO Vlaams-Brabant travaille à un projet autour de l'habitat permanent.

- la reconversion du domaine en zone d'habitat avec remise en conformité graduelle aux diverses normes (modification du plan de secteur, assainissement des lieux, voiries, etc.).

Le deuxième rapport d'évaluation du Plan HP a été publié en 2009<sup>135</sup>. Dans la foulée de cette évaluation, la ministre de l'Action sociale, qui a le Plan HP en charge, a proposé une actualisation de celui-ci. Malgré une véritable levée de boucliers du tissu associatif (lettre collective, manifestations, interpellations, articles dans la presse...), la proposition a été adoptée par le Gouvernement wallon le 28 avril 2011. L'objectif est d'avancer suivant quatre axes :

- maîtriser, gérer ou transformer les équipements à vocation touristique ;
- travailler sur l'offre de logement des résidents ;
- les accompagner et
- organiser des partenariats.

### Evaluation et débat sur l'actualisation du Plan HP en 2011

Si certains aspects positifs peuvent être épinglés suite à la mise en place du Plan HP comme, par exemple, la prise de conscience et une meilleure compréhension du phénomène par l'ensemble des acteurs concernés, des éléments fondamentaux de l'évaluation posent question sur l'efficacité même du plan. Le relogement sur base volontaire des résidents permanents constitue un axe principal de ce dernier. Or « l'offre de logement globale est largement insuffisante, quelle que soit l'année de référence, par rapport au nombre de ménages RP [résidents permanents] susceptibles d'être relogés. On observe une carence importante de logements sur le territoire des communes HP »<sup>136</sup>. Plus interpellant encore, « la majorité des relogements (plus de 60 %) se sont faits via des opérateurs privés, généralement avec des loyers plus élevés, ce qui engendre souvent des difficultés pour les familles à faibles revenus »<sup>137</sup>.

Et pour les personnes qui font le choix de vivre de manière permanente dans ces zones de loisirs, quelle est l'alternative proposée qui respecterait leur choix et les sécuriserait ? Les plans de reconversion en zone d'habitat semblent rencontrer de multiples obstacles. Les participants à la concertation joignent leur voix

135 Direction interdépartementale de la cohésion sociale (2009). *Op. cit.*

136 *Ibid.*, p. 85.

137 *Ibid.*

à celle de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale lorsqu'elle interroge : « *Ne serait-il pas temps de reprendre la réflexion en plaçant les gens, plutôt que le sol, au centre de la démarche ?* » et « *accepter que certaines zones, modifiées par l'usage depuis de nombreuses années sans réelles oppositions des instances publiques et comptant un nombre significatif de résidents permanents, puissent être adaptées à leur occupation actuelle* »<sup>138</sup>.

« *On nous dit : vous êtes des illégaux, vous devez partir. Nous, on veut que nos caravanes soient un logement légal, on n'a pas de choix, même le logement social est trop cher. La seule solution réaliste, c'est la loi !* »<sup>139</sup>

L'actualisation du Plan HP, outre la manière dont elle a été introduite (sans véritable concertation avec les associations, dans des délais très courts...), est perçue avant tout par les personnes concernées comme une manière de les empêcher d'accéder à cette forme alternative d'habitat dans un contexte de crise aiguë du logement à laquelle les pouvoirs publics échouent à apporter une réponse. Le risque est grand que cette réorientation du Plan HP contribue à précariser davantage les personnes les plus fragiles<sup>140</sup>.

De son côté également, le Conseil supérieur du logement a remis un avis<sup>141</sup> sur le sujet, relevant notamment le manque de clarté sur les objectifs poursuivis : « *S'agit-il en premier lieu de préoccupations d'aménagement du territoire et des zones touristiques, ou d'un objectif de relogement des personnes concernées ?* ». Le Conseil réaffirme le caractère volontaire de toute mesure à prendre et insiste sur le travail à accomplir sur les besoins des personnes qui vivent de manière permanente dans des zones à vocation touristique. Il s'interroge aussi sur le bien-fondé de la lutte contre le phénomène d'habitat permanent : « *La plupart du temps, c'est en réponse à la crise du logement que les gens se sont dirigés vers les campings* », mais « *c'est un*

138 *Ibid.*, p. 86.

139 (9 juin 2011). Témoignage d'une habitante d'un domaine en Région wallonne lors d'une rencontre INTERREG organisée par Habitat et Participation, PACT Métropole Nord, AREAS Gens du Voyage et Roms migrants et RELOGEAS, camping de la Cala, Genappe.

140 Solidarités Nouvelles, Mouvement Lutte-Solidarité-Travail, Droit Au Logement Différent, Le Miroir Vagabond asbl, Le Forum Social de Mettet, le Réseau wallon de Lutte contre la Pauvreté et La Teignouse (8 février 2011). *Lettre ouverte collective au gouvernement d'habitants, d'associations et de réseaux.*

141 Conseil supérieur du logement (16 mars 2011). *Avis n° 25 sur le projet d'actualisation du Plan pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie.*

leur de croire que les problèmes sociaux vont disparaître si on supprime l'habitat permanent». En effet, «dans pareil cas, où vont se retrouver les actuels résidents ?», alors que «ces sites sont le dernier filet de sécurité pour toute une série de personnes». Le Conseil se dit par ailleurs très réservé sur la proposition d'interpeler le ministre de l'Intérieur par rapport aux domiciliations (voir ci-après, point 2.2.4).

### Grande insécurité dans le chef des habitants

*«Les différentes démarches pour passer en zone d'habitat, puis pour obtenir les subventions nécessaires à la réalisation des travaux ont pris beaucoup de temps. Nous sommes nombreux à avoir perdu l'espoir. C'est difficile de vivre dans l'incertitude, surtout lorsque celle-ci se prolonge»<sup>142</sup>.*

L'évolution politique de ces derniers mois a encore renforcé un sentiment d'insécurité dans le chef des personnes qui habitent de manière permanente dans des équipements à vocation touristique.

*«Notre façon d'habiter nos caravanes nous permet tout à fait de vivre de manière harmonieuse, souvent de mener une existence de meilleure qualité que celle que nous connaissions dans nos logements traditionnels. Nous sommes satisfaits de notre décision et fiers de nous en sortir correctement avec nos petits moyens. Il serait bien plus utile de trouver des moyens de rendre ce choix plus facile en l'encadrant de normes juridiques et administratives qui assurent aux résidents des droits ressemblant à ceux des locataires «légaux» que de laisser l'arbitraire des propriétaires de terrains et d'équipements collectifs (eau, électricité, chemins d'accès...) envahir le vide juridique caractérisant la situation de celui qui décide d'élire domicile dans une caravane»<sup>143</sup>.*

#### 2.2.4. Complexité et multiplicité des situations

##### Pas de solution univoque

Diverses enquêtes réalisées auprès de personnes résidant dans des équipements touristiques montrent que la réalité est multiple et difficile à appréhender. Les participants à la concertation le confirment. Une vaste

enquête a été menée dans des zones touristiques par RISO Vlaams-Brabant entre 1997 et 2001, dans le cadre d'un projet à Zemst. Il ressort de cette enquête que pratiquement tous les habitants sont arrivés sur les terrains parce qu'ils n'avaient pas trouvé de logement décent abordable et qu'ils avaient des problèmes financiers ou relationnels. Un tiers d'entre eux désirent délibérément continuer à habiter en camping ; un tiers fait le choix d'un accompagnement vers un type d'habitat plus légal, comme le logement social et le dernier tiers préfère suivre son propre chemin. Les participants à la concertation insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une situation figée à un moment. Bon nombre de personnes ont opté pour l'habitat permanent parce qu'il leur était impossible d'accéder à un logement classique, mais ne voudraient pour rien au monde changer de mode d'habitat parce qu'elles se sentent bien chez elles.

L'idée selon laquelle tous les habitants permanents vivent dans des conditions indignes et qu'il y a impérativement lieu de les reloger au plus vite pour leur permettre d'accéder à un logement décent ne correspond donc ni à la réalité, ni aux attentes de nombreuses personnes.

*«Un bon logement, c'est important pour la santé mais aussi pour ton moral. Et par-dessus tout, tu peux dormir tranquille. Si tu es bien là où tu vis, tu es plus optimiste, tu te lèves avec plaisir. J'étais dans un camping, on entendait les oiseaux, c'est agréable là. Ça joue sur le moral, tu te lèves avec plaisir, ça fait beaucoup, ça te redonne du courage pour faire ton travail»<sup>144</sup>.*

##### Difficultés matérielles

Par ailleurs, il est tout aussi clair que la situation de certains 'résidents permanents' dans certains domaines pose de réels problèmes et qu'ils aspirent à retrouver un logement décent et abordable. Ils rencontrent en effet des difficultés matérielles indiscutables. Les terrains sont souvent inadaptés à l'usage intensif qui en est fait : problèmes de fourniture d'eau et d'énergie, absence de raccordement à l'égout, problèmes d'assurance, distribution du courrier difficile, mauvais état de la voirie, problèmes de mobilité... Certains problèmes peuvent également être liés aux comportements des gérants de campings : eau et électricité coupées, répartition douteuse entre les habitants des factures d'énergie, expulsions abusives...

142 Lutton Solidarités Travail (Juin 2010). Témoignage des habitants du Domaine Mayeur François à Onhaye, dans *Le courrier des domaines*, trimestriel n°12, p. 2.

143 Stassen, Jean-François (1999). *Op. cit.*, p. 55.

144 Traduit de *Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen* (2005). *Op. cit.*

### Image négative

Les personnes qui habitent de manière permanente dans des équipements touristiques souffrent d'une image pour le moins négative, chargée de préjugés (qui ont d'ailleurs souvent été relayés par la presse, bien qu'il semble que cette représentation très négative se soit atténuée). La vision de l'habitat permanent dans les campings est donc marquée par de multiples présupposés, une analyse simpliste de la réalité et des perceptions culturelles de ce qu'est ou n'est pas un logement 'normal'.

### Attitude des communes

Craignant d'attirer toute la misère du monde - et de faire ainsi fuir les touristes -, certaines communes dressent également des obstacles sur le chemin des personnes qui vivent de manière permanente dans les campings. L'une des principales sources de problèmes vient du refus de domiciliation qu'elles opposent aux 'résidents permanents'.

*« Il y a une grande injustice. Les gens qui ont les moyens d'avoir deux résidences peuvent confortablement vivre de manière permanente ou quasi-permanente sur un terrain touristique parce qu'ils sont en mesure de se domicilier ailleurs. Seules les personnes pauvres ne le peuvent pas parce qu'il est interdit d'être domicilié sur un terrain touristique. »*

Dans l'actualisation du Plan HP en Région wallonne, il est question d' « interpellier le Ministre fédéral de l'Intérieur afin de revoir la circulaire Tobback (domiciliation) »<sup>145</sup>. Il s'agit d'une proposition qui inquiète au plus haut point les participants à la concertation ; la crainte est grande que cela n'entraîne une remise en cause de la loi qui interdit précisément aux communes de refuser l'inscription de personnes pour des raisons de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire<sup>146</sup>, d'autant que cette loi prévoit déjà une procédure qui permet aux communes une inscription provisoire<sup>147</sup>. Les résidents permanents subiraient alors de nombreuses conséquences négatives (voir

aussi point 4.1.3) : difficulté de recevoir son courrier administratif, pas de droit de vote, retard de versement des revenus de remplacement...

L'idée d'autoriser les communes à refuser une domiciliation au motif de la qualité du logement pose question à un échelon plus général que l'habitat permanent ou d'autres formes alternatives de logement. En effet, combien de personnes vivent aujourd'hui dans des logements insalubres ?

Les participants à la concertation dénoncent également la mauvaise utilisation de l'adresse de référence par les communes pour éviter de domicilier les personnes, un constat que le Service dénonçait déjà dans son Rapport 2008-2009<sup>148</sup>. Accorder une adresse de référence à une personne qui vit de manière permanente dans un camping revient à détourner la loi de son objectif premier. De plus, cela stigmatise encore davantage les habitants permanents puisqu'au fond, on leur signifie de la sorte qu'ils sont des sans-abris.

### Plus-values

Cependant et malgré les obstacles, bon nombre de 'résidents permanents' ne changeraient de cadre de vie pour rien au monde. En témoignent les retours dans leur domaine de personnes relogées dans des logements sociaux, par exemple. « Les problèmes, tels qu'ils sont présentés par eux, se rapportent quasi exclusivement aux tracasseries administratives, aux abus des propriétaires de terrains ainsi qu'au vide juridique qui définit leur condition »<sup>149</sup>. Selon les témoignages de nombreuses personnes qui vivent en camping, ce mode d'habitation revêt de très nombreux éléments positifs :

- la conquête ou reconquête de son droit au logement ;
- la maîtrise d'un espace à soi ;
- les rapports humains entre habitants, la solidarité ;
- la possession d'un bien, pour ceux qui possèdent leur caravane ;
- un habitat proche de la nature ;
- l'appropriation de son cadre de vie souvent par des efforts particulièrement créatifs ;
- la reconstruction de l'habitat, reflet de la reconstruction des personnes : restauration de l'identité, de l'image de soi, du savoir-faire...

145 Ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances (février 2011). *Note au gouvernement wallon (rectificative)*.

146 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étrangers et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur belge*, 3 septembre 1991. Voir aussi l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *Moniteur belge*, 15 août 1992.

147 Art. 16 § 2 de l'arrêté royal.

148 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2010). *Op.cit.*, p. 47-50.

149 Stassen, Jean-François (1999). *Op. cit.*, p. 51.

### Vers une reconnaissance

« Lorsque nos représentants politiques accepteront de nous reconnaître à part entière comme quartier de la commune et nous aideront dans la remise en état de nos infrastructures, comme ils le font pour les autres quartiers, nous ne serons plus considérés comme des laissés pour compte mais comme des acteurs capables de créer leur logement et d'ainsi faire face aux nombreuses difficultés de la vie »<sup>150</sup>.

En Brabant flamand, c'est l'option d'une reconnaissance officielle de cette forme de logement qui a été défendue depuis plusieurs années, avec des résultats qui semblent positifs aujourd'hui : un travail de terrain et de sensibilisation a permis de faire apparaître les aspects positifs de l'habitat en camping aux divers intervenants politiques. Il est devenu évident pour eux qu'il fallait une reconnaissance d'une sorte d'habitat social extérieur, même s'il n'a pas été simple de les convaincre que cet habitat pouvait constituer une forme alternative valable de logement. Une gestion sociale de ces habitations permet de veiller à leur qualité et à leur accessibilité financière.

Dans le Rapport 2006-2007 du Service, nous plaitions également pour le développement d'un habitat social extérieur pouvant revêtir diverses formes, en conservant les éléments positifs de l'habitat en camping : habitations financièrement accessibles, de qualité, diversité des formes d'habitat... Le Rapport 2006-2007 insistait déjà pour que cette inscription d'une forme d'habitat social extérieur soit accompagnée d'une gestion sociale, afin de lutter contre la spéculation. Une solution pour éviter cette spéculation peut également résider dans le fait de limiter la taille des constructions qui peuvent y être érigées. Actuellement, une réflexion est en cours dans le Brabant flamand entre la Province, des associations de terrain et d'autres acteurs concernés autour du concept de *'kleinschalig wonen en verblijven'* (logements et résidences de petite dimension), un concept auquel adhèrent les participants à la concertation. Cette forme de logement réunit les critères d'accessibilité financière et de qualité.

Finalement, différentes communes du Brabant flamand identifient la présence d'un terrain de camping comme une opportunité par exemple pour prévoir un loge-

ment social adapté. Dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux plans provinciaux d'aménagement du territoire, des discussions sont en cours sur des projets sociaux sur des (anciens) terrains touristiques.

### Les Gens du Voyage

Le mode d'habitat des Gens du Voyage est également considéré comme une forme alternative de logement. Nous n'avons cependant pas pu approfondir cette thématique dans le cadre de notre concertation. Ce sujet mérite en effet une approche particulière, dans la mesure où les raisons qui font qu'une personne choisit cette forme d'habitat sont d'ordre culturel. Durant la concertation, les difficultés rencontrées par les Gens du Voyage ont essentiellement été évoquées lors des discussions menées sur l'habitat permanent, suite au constat fait par certains participants que les Gens du Voyage adoptent (sont contraints d'adopter) un mode de vie de plus en plus sédentaire. Cela semble concerner un petit nombre de familles en Région wallonne, celles-ci ayant *« opté pour la solution du camping faute de mieux. Si le mode de vie en caravane est une nécessité pour des familles, la décision de s'installer dans des campings résulte uniquement des difficultés à trouver d'autres terrains, à y vivre officiellement et à y être domiciliés. Les familles vivent ainsi les mêmes difficultés que les habitants permanents des campings et sont concernées de la même manière par le Plan HP [lorsqu'ils résident dans des équipements touristiques repris dans ce Plan] »*<sup>151</sup>. Du côté flamand également, le manque de terrains pour les caravanes est identifié comme un obstacle important.

### 2.3. Occupation d'immeubles vides

Il existe plusieurs formes d'occupation d'immeubles vides. Souvent, il s'agit d'une occupation clandestine par des individus : une solution pragmatique et bon marché, la dernière marche avant la rue ou une manière d'y échapper (temporairement). Dans d'autres cas, cet habitat est soutenu par une organisation collective qui porte un projet spécifique. Ces collectifs revendiquent le droit à un mode de vie déterminé et partagent en général une série de valeurs<sup>152</sup>.

150 Luites Solidarités Travail, Témoignage d'une habitante du Camping du lac de Bambois.

151 Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie asbl (2010). *Caravane et logement : entre précarité juridique et bien-être social*, Namur, p. 8.

152 Dawance, Thomas (février 2008). « Le squat collectif autogéré, une réponse à la crise urbaine », *La Revue nouvelle*, p. 37.

Ces occupations interrogent en permanence le droit au logement. Elles mettent par exemple en évidence la difficulté des politiques à mettre en œuvre les outils existants de lutte contre les immeubles vides. Les actions des squatteurs sont, pour les participants à la concertation, légitimées par l'existence de cet énorme parc de logements vides, y compris des bâtiments publics. Face aux difficultés si aiguës pour les personnes pauvres à trouver un logement, le fait, pour un propriétaire, de laisser son bien inoccupé sans lui affecter de projet concret revient à soustraire un bien vital du marché. Les 'auto-réquisitions' permettent aux personnes de matérialiser elles-mêmes leur droit au logement.

Mais, à l'instar d'autres formes alternatives de logement, le squat suscite parallèlement des questions sur les normes en matière de qualité et de santé, ainsi que sur la nécessité de garantir aux personnes des conditions de vie dignes.

### 2.3.1. Définition

Par 'squat', on entend l'appropriation par une ou plusieurs personnes d'un immeuble vide, souvent dépourvu de projet de réaffectation, dans le but essentiel de s'y loger.

Il existe plusieurs types de squats, selon les objectifs spécifiques du projet (besoin de logement, objectif social, problème concret que l'on souhaite mettre en lumière, etc.) : les squats individuels clandestins ; les squats collectifs en autogestion, ou 'squats sociopolitiques' ; les squats d'action<sup>153</sup>...

Il arrive que des immeubles soient occupés de manière consentie, après négociation avec le propriétaire. Dans ce cas, un contrat<sup>154</sup> est généralement établi, lequel comprend une série de conditions concernant la durée, les règles auxquelles les deux parties doivent se tenir, les travaux d'entretien à exécuter, etc. Il arrive également qu'un bâtiment soit d'abord squatté (clandestinement) avant que des négociations soient entamées avec le propriétaire et débouchent ensuite sur un accord.

.....

153 Nous n'incluons pas les squats d'action dans le champ de réflexion car leur objectif premier n'est pas lié à un besoin de logement.

154 Voir point 2.3.3

### 2.3.2. Résistance à l'égard des occupations d'immeubles vides

Les squatteurs pâtissent souvent d'une image négative, tant dans l'opinion publique en général qu'au niveau de la commune, du CPAS, des riverains, etc. Dans de nombreuses communes, les squatteurs ne sont pas les bienvenus et souvent, ils éprouvent des difficultés à se faire inscrire au registre de la population.

Cette résistance est visible au niveau du droit, qui envisage de manière très négative les occupations d'immeubles vides<sup>155</sup>, arguant notamment d'une atteinte au droit de propriété privée. Cependant, la Cour constitutionnelle reconnaît que la « mise en œuvre d'une politique de logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété »<sup>156</sup>. Plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu une intéressante décision<sup>157</sup> reconnaissant que le contexte de mal logement peut justifier des atteintes au droit de propriété. Elle admet que le refus de concours de la force publique afin d'expulser des squatteurs peut être justifié parce que « les autorités cherchaient à pallier les risques sérieux de troubles à l'ordre public liés à l'expulsion de plusieurs familles, majoritairement des enfants, d'autant que l'occupation était une action militante à visée médiatique et que les occupants semblaient mériter une protection renforcée, se trouvant dans une situation de précarité et de fragilité »<sup>158</sup>.

En Belgique, une proposition de loi<sup>159</sup> cristallise cette hostilité vis-à-vis des occupations. Les auteurs, s'effrayant des proportions prises par le phénomène du squat en Belgique, « entendent fournir aux forces de l'ordre, aux autorités judiciaires et aux propriétaires et locataires légitimes tant d'immeubles inoccupés que d'immeubles encore utilisés légitimement de quelque manière que ce soit, un instrument répressif leur

.....

155 Bernard, Nicolas (2009). « Le squat comme réappropriation alternative de l'espace urbain et vecteur du droit au logement », dans Maury, Yann (dir.). *Op. cit.*, p. 229-243. Cet ouvrage dirigé par Yann Maury reprend bon nombre d'expériences, notamment italiennes, qui sont mises en avant par des participants à la concertation comme source d'inspiration intéressante pour le sujet qui nous occupe ici.

156 Cour d'arbitrage, 20 avril 2005, n°69/2005, *Moniteur belge*, 11 mai 2005.

157 Cour européenne des droits de l'homme (12/10/2010). Déc. 5e Sect., Req. N° 23511/08, Société Cofinfo c. France.

158 Cour européenne des droits de l'homme (29/10/2010), *Communiqué de presse du Greffier de la Cour*, n°812, p. 2.

159 Torfs, Rik et consorts, *Proposition de loi incriminant le squat d'immeubles et élevant l'incrimination de violation de domicile*, Sénat de Belgique, 10 janvier 2011.

*permettant de s'armer contre les violations de leur droit de propriété»<sup>160</sup>. Ils proposent donc une incrimination spécifique pour sanctionner les squatteurs.*

Une tendance nouvelle en Belgique inquiète par ailleurs les participants à la concertation : le recours à des entreprises 'anti-squat'. Celles-ci engagent une personne chargée d'habiter dans un bâtiment généralement très grand afin de le surveiller et d'éviter les occupations illégales. Cela permet aussi au propriétaire d'éviter que son bien ne reste inoccupé (et donc, entre autres, qu'il ne doive payer une taxe sur les immeubles inoccupés).

### 2.3.3. Contrat d'occupation à titre précaire

Pour être durable, une initiative de squat doit être 'régularisée'. Il est donc fréquent que les habitants prennent contact avec le propriétaire de l'immeuble et tentent d'entamer une négociation. Le but est de parvenir à un accord, que l'on coulera dans un 'contrat d'occupation à titre précaire'. *«Il n'existe pas de définition de l'occupation à titre précaire : c'est un contrat innommé qui apparaît régulièrement dans la jurisprudence. Dans une convention d'occupation précaire, on accorde à quelqu'un l'autorisation d'occuper provisoirement un bien immobilier, contre paiement d'un prix. Cette autorisation peut être retirée à tout moment. La durée de la convention à titre précaire est incertaine, contrairement à celle des contrats protégés comme le bail à ferme ou à loyer»<sup>161</sup>.*

Un contrat d'occupation à titre précaire passé avec le propriétaire est un instrument intéressant pour les habitants, dans la mesure où ils jouissent alors d'une certaine sécurité (toute relative, selon – essentiellement – le préavis stipulé dans le contrat) et d'un cadre qui leur permet de contourner les obligations découlant de la loi sur le bail. Ce dernier élément a un impact fondamental car de ce fait, les occupants ne sont pas obligés de respecter les normes de qualité d'une habitation. Ils doivent uniquement satisfaire aux normes communales de sécurité (incendie) et sanitaires. Les participants à la concertation estiment toutefois qu'il convient d'être prudent à l'égard des contrats d'oc-

cupation précaire, car parallèlement à des avantages évidents, ces contrats n'octroient que des droits limités aux occupants.

### 2.3.4. Plus-values

Outre le fait que l'occupation d'un immeuble vide fournit un toit (provisoire) à ses occupants et qu'elle permet parfois à certaines formes de collectivité de se développer, l'occupation a souvent des effets positifs sur l'immeuble, qui est alors chauffé, entretenu ; ses occupants y procèdent à de menus travaux prévenant le pire. Et l'immeuble est aussi protégé contre le vol et le vandalisme. L'occupation d'un immeuble peut donc être considérée comme une bonne affaire par le propriétaire, d'autant qu'il est alors dispensé du paiement de la taxe sur les immeubles inoccupés. De plus, l'occupation d'un immeuble vide peut parfois avoir des retombées positives sur le quartier, contribuer à sa revitalisation.

### 2.3.5. Evolution politique et sur le terrain

Le climat actuel (en particulier à Bruxelles) est assez positif à l'égard de l'occupation d'immeubles vides. Divers acteurs se mettent en réseau afin de développer des projets dans ce domaine. Des initiatives privées émanent d'organisations, voire d'habitants eux-mêmes. Il y a également des initiatives top-down dans ce sens. À Bruxelles, par exemple, un cadre a été créé pour permettre l'utilisation temporaire de logements sociaux inoccupés<sup>162</sup>. Plusieurs projets-pilotes ont également vu le jour depuis lors.

En Flandre aussi, on note une certaine ouverture via une politique de tolérance à l'égard des squats. En témoigne l'extrait suivant du Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2010 - 2014 : *«(...) Les moyens et la réglementation sont adaptés de manière à soutenir des formes nouvelles et expérimentales d'habitat et d'accompagnement. En outre, une concertation est mise en place avec le pouvoir fédéral et les administrations locales, entre autres en vue d'une éventuelle politique de tolérance à l'égard du 'squat' d'immeubles*

160 *Ibid.*

161 Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (Décembre 2010). «Occupation à titre précaire», *Le CRI*, p. 21.

162 Un groupe de travail au sein de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale a élaboré des contrats types d'occupation à titre précaire d'habitations sociales inoccupées.

*inoccupés destiné à des formes d'occupation collective à faible coût. Tout ceci se déroule en concertation avec les personnes en situation de pauvreté»<sup>163</sup>.*

Dans le contexte des difficultés aigües que rencontrent les personnes pauvres à se loger, les participants à la

.....

163 Traduit de Vlaanderen in Actie, Permanent Armoedeoverleg, Vlaamse overheid (2010). *Vlaams actieplan armoedebestrijding 2010 - 2014*, Bruxelles, Gouvernement flamand.

concertation insistent pour que se poursuive cette politique de tolérance à l'égard des occupations d'immeubles vides<sup>164</sup>, tout en restant extrêmement vigilant par rapport à des situations où les conditions de vie peuvent être indignes.

.....

164 Ils se réfèrent notamment à la législation qui existait jusqu'à il y a peu aux Pays-Bas. En effet, il n'était pas délictueux, jusqu'au 1er octobre 2010, d'occuper un squat pour y habiter, à condition qu'il n'ait pas été occupé depuis plus de 12 mois.

### 3. Voies alternatives d'accès au logement

#### 3.1. Autoproduction

Qu'il s'agisse de personnes habitant de manière permanente dans une zone touristique, qui construisent ou améliorent elles-mêmes leur chalet ou caravane, ou de projets développés pour permettre, par exemple, à des personnes sans abri d'accéder à une forme provisoire de logement, l'autoconstruction et l'autorénovation sont des points qui ont été abordés à différentes occasions durant la concertation. Nous regrouperons ces différentes manières de devenir acteur de son logement sous le concept d'«autoproduction» pour lequel la définition suivante a été retenue : «*Terme générique rendant compte des pratiques diverses de participation à la création ou à la réhabilitation de son logement. Il couvre tous les niveaux de participation aux travaux qui, selon les expériences et les personnes, vont de l'aide à l'aménagement (peintures et finitions) à la construction neuve (autoconstruction), en passant par différents types de travaux nécessaires pour la rénovation d'un logement (autorénovation ou simples travaux de remise en état)*»<sup>165</sup>.

##### 3.1.1. Présupposés négatifs

L'autoproduction est loin de rencontrer spontanément l'adhésion et des réticences face à de tels projets se font sentir à plusieurs niveaux : réticences des politiques, des propriétaires qui doutent des aptitudes des

.....

165 Quevit, Anne et Thierry Vanderlinden (2007). *L'autoproduction : une solution alternative pour les habitants permanents des zones touristiques en Wallonie ?*, Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, p. 6.

personnes pauvres et de la qualité des travaux réalisés, du monde de la construction qui craint la concurrence déloyale aux dépens du secteur, etc.

Dans la mise en place de certains projets, ces présupposés négatifs entraînent une grande rigidité administrative (difficulté d'obtention du permis de construire, par exemple) et de lourds retards. Ceux-ci peuvent provoquer une certaine démotivation à la fois dans le chef des habitants qui se battent pour obtenir un (re) logement et dans celui des associations qui les accompagnent.

Ces préjugés négatifs provoquent également une absence de reconnaissance et donc de financement pour les projets d'autoproduction. Plusieurs projets ont ainsi dû s'arrêter en raison d'un manque de soutien institutionnel. Ceci empêche les projets d'autoproduction de dépasser le stade expérimental. Or c'est en démontrant la pertinence de ce type de projet, au fil des expériences, que les réticences pourraient être levées.

En France, dans les pays scandinaves ou en Grande-Bretagne par exemple, où l'autoproduction est plus développée qu'en Belgique, les autorités publiques ont bien perçu l'intérêt de ces projets. La question de la concurrence semble là-bas infondée dans la mesure où, en dehors d'une démarche d'autoproduction, les travaux ne seraient jamais entrepris, en raison du manque de moyens des personnes concernées et faute de moyens publics suffisants dans un marché immobilier et de la construction de plus en plus cher. Les pouvoirs publics fournissent donc plus de soutien

aux projets d'autoproduction. En Belgique, il faudrait une démarche de sensibilisation et d'information des responsables politiques et du secteur de la construction. La reconnaissance officielle est une étape importante pour rassurer sur la qualité des projets.

Une autre source de résistance et d'*a priori* à surmonter provient des personnes pauvres elles-mêmes, que l'exclusion sociale a parfois tellement fragilisées qu'elles ne se sentent absolument pas capables de réaliser des projets d'autoproduction. L'accompagnement et la formation sont donc deux conditions incontournables. Les projets doivent en effet pouvoir s'appuyer sur un accompagnement social, parfois en amont de la phase de construction ou de rénovation en tant que telle, afin que les personnes puissent découvrir la faisabilité réelle du projet. Outre l'accompagnement social, le professionnalisme technique des intervenants est important pour lever d'autres obstacles comme le fait que certains travaux doivent être réalisés par des spécialistes agréés, et pour garantir aux pouvoirs subsidiant la solidité des projets et la qualité des travaux réalisés.

### 3.1.2. Statut des participants

Une autre difficulté majeure pour les projets d'autoproduction réside dans le statut des participants lorsqu'ils bénéficient d'un revenu de remplacement ou du revenu d'intégration. Si elle n'est pas considérée comme une démarche d'insertion, l'activité d'autoproduction risque de leur faire perdre le droit aux allocations.

Dans ce cadre, il serait intéressant de développer des partenariats avec des organismes comme des entreprises de formation par le travail et certainement l'ONEM. Il est en effet difficile pour les personnes de prouver que l'autoproduction s'intègre dans un processus d'insertion socioprofessionnelle. Par rapport à l'impact possible sur le revenu d'intégration, il est important d'impliquer le CPAS dès le début pour éviter une éventuelle résistance.

### 3.1.3. Plus-values

*« On dit que les Belges ont une brique dans le ventre, ils veulent devenir acteurs de leur logement et s'y investir. J'ai connu des personnes qui quittaient un logement social correct pour habiter une vieille baraque qu'ils retapent, décorent. La loi et les réglementations*

*actuelles transforment les gens en consommateurs plutôt qu'en acteurs. Investir dans son logement est une fierté, cela valorise. »*

L'autoproduction permet aux personnes d'améliorer leurs conditions matérielles de logement. Par ailleurs, selon les diverses expériences relayées dans la concertation (via les porteurs de projets présents ou via la littérature), elle leur permet aussi de (re)trouver une maîtrise de leur lieu de vie. Les occupants deviennent de véritables acteurs de leur habitation. Contribuer activement à l'amélioration voire à la création de son logement a un effet structurant : revalorisation personnelle, confiance en soi, appropriation du logement, formation, lien social<sup>166</sup>...

Les participants veulent mettre en évidence une importante valeur ajoutée sur le plan de la cohésion sociale : les projets réalisés témoignent des effets positifs sur le développement d'aptitudes nouvelles, stimulant l'autonomie et favorisant le développement du lien social.

La dimension collective du projet est très importante, même si l'objectif final peut être du logement individuel. C'est ce qui ressort notamment des projets d'autoréhabilitation initiés par Solidarités Nouvelles Wallonie et les Sans-abris Castors pour et par des personnes sans abri. L'équipe, qui réunissait des compétences techniques et sociales, a su insuffler une dimension collective fondamentale. Grâce à divers partenaires, l'association a trouvé plusieurs bâtiments inoccupés. Au total, grâce à un soutien financier public, 20 logements ont été rénovés ainsi qu'un centre d'accueil de jour pour personnes sans abri. Grâce à ce projet, les participants ont également pu être formés à différentes techniques du bâtiment (plafonner, maçonner...) Si l'aspect de l'insertion socioprofessionnelle n'est clairement pas le message premier à défendre dans ce chapitre, il n'en reste pas moins qu'il constitue une plus-value supplémentaire de l'autoproduction, une corde supplémentaire à l'arc des 'autoproducteurs' lorsqu'ils sont à la recherche d'un emploi.

166 *Ibid.*, p. 27 et 35 : les auteurs rapportent les résultats d'une enquête sur le terrain de Daniel Cerezuelle en 1998 auprès des bénéficiaires de l'action PACT PARIM à Toulouse et de la Familloise - Caractère pluridimensionnel de l'impact de l'autoproduction sur les personnes : amélioration des conditions de logement ; appropriation de son logement ; redynamisation ; apprentissage de l'autonomie ; restauration de l'image de soi, reprise de confiance en soi ; capacité de se projeter dans l'avenir ; resserrement des liens familiaux, requalification des parents aux yeux des enfants...

Les porteurs du projet à l'époque soulignent qu'il s'agissait de rénovations basiques, de manière à ce que les personnes vivent dans un minimum décent. Le projet était envisagé comme une étape dans un parcours, une solution intermédiaire pour (re)faire une première expérience de logement, essentielle pour (re) créer le désir d'accéder à un meilleur habitat.

### 3.2. Accès alternatifs à la propriété

L'accès à la propriété est souvent synonyme de sécurité et de stabilité sur le plan du logement. Il permet également de disposer d'un capital qui peut être transmis aux enfants. C'est un instrument d'émancipation intéressant pour les familles. De plus, il s'avère que les propriétaires se sentent plus étroitement concernés par ce qui se passe dans leur quartier. Dans ce point, nous évoquons différentes pistes d'accès à la propriété qui, outre l'accès à la propriété en tant que tel, s'appuient sur une dimension collective importante, susceptible de jouer un rôle considérable pour rompre l'isolement et créer du lien social.

#### 3.2.1. Débat sur l'accès à la propriété pour tous

«*Le Belge a une brique dans le ventre*». Devenir propriétaire est considéré comme une progression, cela correspond à un rêve de promotion sociale. Le plaidoyer pour le développement de ce type de projet d'accès à la propriété éveille cependant diverses questions.

La première concerne le public-cible de tels projets. Pour certains participants, on vise ici des personnes qui peuvent compter sur des revenus moyens mais pas les personnes les plus défavorisées. Pour d'autres participants, des personnes qui n'ont que de très bas revenus peuvent ainsi financer l'achat d'une maison.

Une autre question concerne la pertinence de ce type d'initiatives pour les personnes les plus fragiles vu la difficulté à devenir propriétaire et les lourdes conséquences que peut entraîner l'échec d'un tel projet. Certains participants appellent à la prudence à cet égard : des expériences se sont révélées désastreuses pour les personnes qui n'ont pas réussi à 'assumer' cette propriété (difficulté à rembourser l'emprunt par exemple) et se sont terminées en vente forcée.

Par ailleurs, les personnes confrontées à des problèmes

de logement éprouvent souvent un besoin de disposer très rapidement d'une solution, alors que l'accès à la propriété ne se fait pas en huit jours.

Toutefois, la pratique met en avant des expériences positives d'accès à la propriété. L'origine du crédit hypothécaire aux familles par le Fonds du Logement wallon est liée à la situation de familles très pauvres qui vivaient dans l'insalubrité. La formule a été imaginée pour améliorer les conditions de logement de ces familles. Elle fait ses preuves depuis 1927. Le projet l'ESPOIR à Molenbeek est un autre exemple. Né dans un groupe d'épargne collective et solidaire, ce projet participatif a associé les familles tout au long d'un processus intensif de quatre ans, avec le Fonds du Logement, le CIRE et la Maison de Quartier Bonnevie<sup>167</sup>. 14 familles aux revenus limités ont pu y devenir les propriétaires d'appartements dans le premier immeuble 'passif' d'habitations et en ossature bois de cette envergure en Belgique. Expérience pilote, l'ESPOIR ouvre la porte à la recherche de solutions nouvelles basées sur les principes de solidarité, de participation, de 'durabilité'... accessibles aux familles à revenus modestes.

Les participants à la concertation mettent en avant deux éléments constitutifs du succès de telles initiatives, à savoir l'accompagnement et la dimension collective.

#### 3.2.2. Groupes d'épargne collective

Inspirés de la tontine africaine, ce système permet la mutualisation de moyens destinés à préfinancer l'acompte nécessaire lors de la signature du compromis de vente. Par la suite, la famille rembourse cet acompte avec le prêt hypothécaire. Le CIRE a mis sur pied avec succès des groupes d'épargne collective et solidaire depuis 2003 : depuis leur lancement une cinquantaine de familles sont devenues propriétaires grâce à ce système.

#### 3.2.3. Community land trusts

Les *Community Land Trust* (CLT) se sont développés aux Etats-Unis dans les années 70. Ce modèle permet de

167 Avec le soutien de la commune, de la Politique des Grandes Villes et de la Région de Bruxelles-Capitale.

maintenir des logements accessibles pour des familles à bas revenus grâce à quelques mécanismes novateurs<sup>168</sup> qui semblent particulièrement intéressants notamment :

- la séparation de la propriété du sol et du bâti, et la création d'un 'trust' qui reste détenteur du sol et applique strictement des mesures anti-spéculatives ;
- la participation des usagers, du quartier et des pouvoirs publics au sein des organes décisionnels ;
- la coexistence, dans les mêmes lieux, d'espaces de production pour des entreprises d'économie sociale, d'espaces destinés au logement, d'espaces destinés aux infrastructures d'intérêt collectif...

Les CLT se profilent donc comme des formes de création de logements et de morceaux de ville qui traduisent concrètement les souhaits de ville durable, qu'on se place du point de vue économique, social ou environnemental. Le RBDH (Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat) a organisé en 2009 un colloque sur les coopératives de logement<sup>169</sup>. Dans la foulée, une quinzaine d'associations ont fondé l'asbl Plate-forme

.....

168 (22 février 2010). *Charte pour la Fondation d'une Community Land Trust des Quartiers en région bruxelloise*.

169 Les actes de ce colloque reprennent bon nombre de pistes de réflexion intéressantes pour la mise en place de coopératives d'habitants en Belgique : RBDH (10-11-12/2009). «Le logement coopératif : une nouvelle vie. Actes du colloque du 23 octobre 2009», art. 23.

CLT Bruxelles en février 2011<sup>170</sup> afin de promouvoir le modèle des CLT et de soutenir sa transposition à Bruxelles et en Belgique. Actuellement, une étude de faisabilité financée par la Région de Bruxelles-Capitale est en cours, quelques projets-pilotes devraient y être lancés prochainement. Des initiatives similaires commencent à voir le jour en Flandre (à Gand notamment)<sup>171</sup>.

### 3.2.4. Coopératives d'habitants

A l'inverse d'autres pays (Italie, Allemagne, France...), les coopératives d'habitants ou coopératives immobilières sont peu développées en Belgique. Il s'agit de sociétés à responsabilité limitée ou illimitée<sup>172</sup>, une forme juridique qui n'implique pas forcément un objectif social. Les statuts sont définis par les coopérants qui peuvent y inclure un tel objectif en adoptant un statut de société à finalité sociale.

.....

170 En sont membres : Au Quai, Baita, Maison de Quartier Bonnevie, le BRAL, Le CIRE, Le comité de quartier Jacques Brel, Convivence/Samenleven, le CREDAL, EVA vzw, la FéBUL, Renovassistace, L'Espoir, Logements pour Tous, Periferia, le RBDH, la Rue, Samenlevingsopbouw Brussel.

171 <http://communitylandtrust.wordpress.com/>

172 Détails : [http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types\\_de\\_societe/scrl/](http://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/creation/types_de_societe/scrl/)

## 4. Éléments transversaux

Les 'formes alternatives de logement' sont, on l'a vu, un phénomène aux contours flous, regroupant divers types d'habitat, divers publics et initiateurs. Malgré d'importantes spécificités, les discussions en concertation ont révélé des tendances communes importantes. Qu'il s'agisse des difficultés que rencontrent les personnes (ou les porteurs de projet) ou des plus-values qu'elles peuvent en retirer, il y a, au travers de ce phénomène, des points qu'il est intéressant de dégager d'une analyse 'forme par forme'. Du côté des obstacles : une vision souvent ethno-centrée des projets qui se traduit par des présupposés négatifs (point 4.1.1), des réglementations et normes très défavorables quand elles ne sont pas bloquantes (points 4.1.2 et 4.1.3). Du côté des plus-values : le bénéfice de ne plus être simple consommateur de son logement mais d'en devenir acteur (point 4.2.1) et la dimension

collective inhérente à la plupart des formes alternatives de logement (point 4.2.2).

### 4.1. Obstacles

#### 4.1.1. A priori négatifs

L'image de la pauvreté et des personnes pauvres<sup>173</sup> ainsi que la manière traditionnelle d'envisager le logement jouent en défaveur des formes alternatives.

.....

173 Voir notamment la note de travail du Service : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2006). *La représentation de la pauvreté dans les médias*.

Les conséquences de ces présupposés négatifs sont de plusieurs ordres. Les participants à la concertation mettent en avant l'effet NIMBY contre lequel les projets doivent lutter pour s'implanter dans un quartier et l'important travail de sensibilisation que cela demande (possible à faire en amont lorsqu'il s'agit de projet top-down mais plus compliqué à anticiper lorsque ce sont des projets bottom-up). Mais cette attitude de rejet n'est pas le fait des seuls habitants du quartier. Nombreux sont les récits relatant les réactions extrêmement négatives de communes et de CPAS. Certains participants parlent de discrimination larvée à l'encontre des personnes pauvres de la part d'autorités locales qui interprètent les réglementations afin de débarrasser leur territoire de ce public 'indésirable'.

La vision classique du logement a également des répercussions sur la formation des professionnels, ce qui n'est pas sans conséquence pour les personnes qui s'adressent à ceux-ci dans le cadre de leur projet de logement alternatif. Les architectes, les notaires, les intervenants sociaux, les pouvoirs publics par exemple ne sont pas formés pour travailler avec des collectifs, ni à partir des besoins de ceux-ci.

#### 4.1.2. Réglementations

Les réglementations sont élaborées à partir de la même vision traditionnelle du logement. Elles peuvent donc représenter un obstacle au développement de projets de formes alternatives de logement. Des exemples emblématiques ont été abordés dans les points précédents : le statut cohabitant qui pénalise la solidarité ou la loi fédérale sur le bail et les difficultés qu'elle peut entraîner pour les locataires dans les habitats solidaires (point 2.1.3).

Outre certains textes en tant que tels, c'est l'utilisation qui en est faite que dénoncent les participants à la concertation. En effet, des organisations qui travaillent au quotidien, sur le terrain, à la défense du droit au logement des personnes les plus pauvres font état d'un durcissement dans l'application de bon nombre de réglementations. Il s'agit d'un constat très difficile à objectiver dans la mesure où il n'existe aucun système de centralisation de ce type d'information (arrêtés d'expulsion...) Ce n'est donc qu'au travers de leur vécu, de leurs projets de terrain que les acteurs peuvent faire remonter ce constat. Selon eux, certaines communes utilisent des réglementations pour chasser des personnes pauvres,

indésirables sur le territoire communal et compliquer donc à dessein la vie des personnes habitant dans des formes alternatives de logement.

A titre d'exemple, un des participants à la concertation a fait le récit des difficultés rencontrées par son organisation, VLOS (Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas - Soutien aux réfugiés de Saint-Nicolas), dans la mise en place et la gestion d'habitats solidaires. VLOS, en collaboration avec le CAW et le travail de rue, loue de grands bâtiments à des particuliers. Des personnes aux parcours très différents (Belges et réfugiés) peuvent donc accéder à un logement pour un prix abordable et cohabiter dans ces immeubles. Ces habitats solidaires sont vus comme une solution temporaire (mais non limitée dans le temps) permettant aux personnes de reprendre pied avant de se redéployer et de trouver un autre logement. Le statut de ces bâtiments dans lesquels logent plusieurs ménages, est soumis à des réglementations très strictes en termes de sécurité incendie, sorties de secours, surface minimale... Suite à une visite de l'agent de quartier, un arrêt d'inhabitabilité a été pris à l'encontre de l'un des bâtiments. En pratique, cette interdiction n'a toutefois pas été exécutée car il était impossible de fournir un autre logement satisfaisant. Cet arrêt d'inhabitabilité a été pris en raison de l'absence de portes coupe-feu et de la non-homologation réglementaire de l'étage inférieur (qui n'est pas utilisé). Pour les porteurs du projet, il s'agit d'une forme subtile de discrimination qui se base sur des réglementations techniques pour freiner un projet pensé pour des personnes vivant en situation de pauvreté.

#### 4.1.3. Domiciliation

S'installer dans un habitat alternatif est une chose ; s'y faire domicilier en est une autre. Il n'est en effet pas toujours facile d'obtenir cette domiciliation dans la mesure où le logement sort de la vision classique à laquelle nous avons déjà, à maintes reprises, fait référence ici. Outre le refus pur et simple, les porteurs de projet relayent également un manque d'attention à la spécificité de la forme d'habitat. Les occupants d'un habitat solidaire sont par exemple considérés par l'agent de quartier comme formant un ménage ; il arrive que ce dernier désigne d'office l'un d'entre eux comme chef de ménage.

Les difficultés d'obtention d'une domiciliation entraînent souvent des conséquences catastrophiques

pour les habitants. Sans domicile défini, les personnes ont toutes les peines du monde à recevoir leur courrier administratif, à être informées d'une éventuelle procédure ou à la poursuivre (y compris les procédures pénales). L'obtention de certaines allocations, si elle n'est pas directement liée au fait de disposer d'un domicile, est fortement compliquée lorsque le bénéficiaire ne reçoit pas son courrier. Sans parler des difficultés à exercer son droit de vote.

Pourtant, les habitants doivent obligatoirement être inscrits à l'endroit où ils séjournent effectivement : « (...) ce type de refus d'inscription est illégal quelles qu'en puissent être les justifications. En effet, depuis l'arrêté royal du 16 juillet 1992, «la détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année» (art. 16, §1er, al. 2). Par conséquent, «aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire» (art. 16, §2, al. Premier). Obligatoire pour peu que la présence physique habituelle de l'intéressé soit établie sur la commune, la prise d'inscription est indépendante des conditions matérielles et juridiques de l'installation»<sup>174</sup>.

Il est important que ce principe soit maintenu. Les participants à la concertation mettent dès lors en garde contre des propositions visant à l'affaiblir. Ils demandent au contraire aux autorités compétentes de rappeler aux communes leurs obligations à cet égard.

## 4.2. Plus-values

### 4.2.1. Acteur de son logement

Le fait de considérer que les personnes qui se retrouvent dans une forme alternative de logement ne font, par définition, pas un choix volontaire contribue sans doute à la non reconnaissance de ce type d'habitat. Changer ce regard est donc de première importance pour les participants à la concertation qui ont longuement débattu des raisons qui poussent les personnes pauvres vers ces autres formes d'habitat. Dans la grande majorité des cas, il y a effectivement,

au départ, une situation que les personnes n'ont pas choisie, une situation de pauvreté qui engendre une situation de mal logement. Cependant, la plupart du temps, les personnes qui se tournent vers une forme alternative de logement entrent dans un processus actif, font un choix conscient (même si celui-ci est fait pour une phase transitoire de leur vie). Rejoignant donc divers auteurs sur ce point, le groupe de concertation considère qu'il faut parler d'un «*choix de vie sous contrainte*»<sup>175</sup>. Faire d'une caravane son habitation, prendre possession d'un immeuble vide, donner une dimension collective à son logement sont autant de démarches qui demandent aux personnes de s'engager de manière active dans un processus.

En outre, les personnes qui, dans leur conquête du droit au logement, se créent leur propre chez soi font souvent preuve de beaucoup de créativité, bien plus que dans un logement classique, pour s'approprier leur cadre de vie et pallier le manque de ressources.

Le fait que les habitants soient, dans une large mesure, acteurs de leur propre projet contribue à une image de soi plus positive. Petit à petit, ils peuvent refaire des projets et entreprendre de nouvelles choses.

Cet aspect est fortement mis en avant par les participants à la concertation parce qu'il permet de sortir du schéma qui fait du logement un objet de consommation.

### 4.2.2. Dimension collective

On le sait, le délitement du lien social et l'affaiblissement du réseau informel d'entraide et de solidarité sont l'une des caractéristiques de la pauvreté, et c'est un constat encore plus criant pour les situations d'extrême pauvreté que vivent, par exemple, les personnes sans abri<sup>176</sup>.

Lorsqu'on parle de l'habitat solidaire, la dimension collective semble évidente. Celle-ci est également une donnée de base des occupations d'immeubles vides. C'est aussi le cas pour l'habitat permanent sur des

174 Bernard, Nicolas (2009). «Le squat comme réappropriation alternative de l'espace urbain et vecteur du droit au logement», *op. cit.*, p. 238-239.

175 Praile, David (2005). «L'habitat permanent en campings et parcs résidentiels en Wallonie. Question sociale, enjeux sociaux, rapport à l'habitat» dans Bernard, Nicolas et Charles Mertens (dir.). *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, Namur, Publications de la Région wallonne ; Stassen, Jean-François (1999). *Op. cit.*

176 Voir, entre autres, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2010). *Op. cit.*

terrains touristiques : même si chaque personne ou famille habite sa propre caravane ou son propre chalet, une importante cohésion se développe entre les habitants d'un même camping. Nous sommes face à des projets relativement différents les uns des autres mais dont l'une des caractéristiques communes est cette dimension collective, apparemment souhaitée par les personnes concernées.

De plus, les formes alternatives de logement sont source d'un remaillage social à plus grande échelle, comme on l'a vu dans l'exemple d'habitats solidaires à destination de personnes sans abri, développés entre autres par l'asbl Fami-Home.

#### 4.2.3. *Accompagnement social*

Vivre dans une forme alternative de logement est un projet qui met en jeu de très nombreux aspects et impose divers compromis. La cohabitation, par exemple, lance chaque jour de nouveaux défis. Parallèlement, un grand nombre d'habitants doivent également faire face à des problèmes financiers, sociaux, psychologiques ou autres. L'accompagnement social (collectif et individuel) revêt donc une grande importance pour la réussite d'un projet d'habitat alternatif.

Beaucoup d'habitants disposent déjà d'un accompagnement individuel avant de s'installer dans une forme alternative de logement. Ils sont, par exemple, accompagnés sur le plan de la médiation de dettes, ont un

réfèrent au CPAS, sont en contact avec le FOREM, etc. L'articulation avec l'accompagnement collectif est par contre moins évidente, alors qu'il est très important pour bon nombre de projets. Peu d'instances se sentent impliquées dans cette dimension et disposent des moyens et du savoir-faire nécessaires. Les travailleurs sociaux qui assurent l'accompagnement individuel ont très souvent une vue trop fragmentaire des choses pour pouvoir s'acquitter de cette tâche.

Les projets de formes alternatives qui ont été étudiés dans le cadre de cette concertation ont tous mis en avant une autre conception du travail social, qui offre davantage de souplesse, dans un cadre peut-être mieux adapté aux personnes les plus vulnérables. Une des dimensions fondamentales de l'accompagnement est le temps. Les personnes se trouvent dans leur propre logement et non dans une situation dont le terme est fixé au départ. Adapter l'accompagnement social à cette temporalité est source de défis mais également de succès. Disposer de temps permet également d'éviter d'organiser l'accompagnement de manière trop étroite ou contraignante. Il est crucial que les habitants puissent prendre eux-mêmes en mains le projet.

Investir dans un accompagnement social de qualité, sur mesure est essentiel. Cela implique une recherche de concepts nouveaux et l'élaboration d'une connaissance en matière de formes alternatives de logement ainsi que des moyens financiers. L'interdisciplinarité est ici une composante importante.

## Recommandations

Le chapitre I le rappelle, les personnes pauvres doivent surmonter de nombreux obstacles pour trouver un logement et s'y maintenir. Les formes alternatives de logement ne constituent pas la solution unique pour garantir le droit à un logement décent pour tous, mais bien une réponse que des personnes se sont donnée, une piste parmi d'autres à respecter. Avancer dans le débat et l'action par rapport à ces formes alternatives ne dispense certainement pas de continuer à travailler à la recherche de solutions structurelles à cette problématique cruciale (voir recommandations chapitre I).

### 1. Ouvrir le logement aux formes alternatives

#### 1.1. *Passer du concept de logement à celui d'habitat*

Du point de vue de la personne qui l'occupe, un logement représente bien plus qu'un toit et des murs ; il s'agit d'un espace de vie qui offre les conditions qui lui permettent de se développer, de construire une famille et de se projeter dans l'avenir. Pour mieux tenir compte de cet aspect, il serait intéressant d'élargir le champ d'acceptation du concept de logement à celui d'habitat. A noter que cet

élargissement est déjà proposé dans le projet de réforme du Code wallon du logement. Il s'agit là d'un premier pas dans la direction d'une ouverture aux formes alternatives de logement, permettant de tenir compte de critères plus larges que ceux uniquement attachés aux caractéristiques physiques et techniques d'un bâtiment.

### 1.2. *Repenser les normes de qualité*

Pas question ici de plaider pour une suppression des normes de qualité qui sont fondamentales pour garantir des conditions de vie dignes. Cependant, les normes en vigueur ont été élaborées en fonction d'une vision très traditionnelle du logement. Il faut les revoir et les adapter aux réalités de vie des personnes.

### 1.3. *Toujours prendre en compte les initiatives des personnes pauvres*

Pour éviter que la reconnaissance de formes alternatives de logement n'entraîne une nouvelle exclusion des personnes les plus pauvres, il est fondamental qu'elle intègre les initiatives spontanées (bottom-up), fruit de la créativité des habitants pour solutionner leur problème de logement. Et pour que cette prise en compte soit possible, il importe de leur assurer une réelle participation dans l'élaboration/l'adaptation des réglementations, projets, etc.

### 1.4. *Reconnaître des formes alternatives de logement*

Le groupe de concertation plaide pour que le secteur du logement et ses responsables politiques s'ouvrent à une politique diversifiée. Une reconnaissance officielle de ces modes alternatifs d'habitat permettrait d'adapter les réglementations qui font actuellement obstacles. Elle assurerait sécurité, stabilité et peut-être, à terme, des moyens supplémentaires.

#### 1.4.1. *Reconnaître l'habitat solidaire comme une forme de logement à part entière*

#### 1.4.2. *Reconnaître l'habitat permanent dans les campings et zones à vocation touristique comme une forme de logement à part entière*

Vu l'engorgement et la cherté du parc de logements dans toutes les régions - et comme le montre la récente

évaluation du Plan HP pour la Région wallonne - il est impossible d'assurer un relogement effectif de toutes les personnes qui habitent de manière permanente dans des campings ou des zones touristiques, même si l'on s'en tient aux personnes qui le désirent. Et il y a fort à parier que cette impossibilité perdurera, voire empirera. Seule voie possible face à ce constat : respecter et sécuriser les solutions qui existent.

Moyennant certains critères, il conviendrait par conséquent de légaliser la situation de ces personnes qui vivent dans des conditions de vie décentes, dans un environnement qu'elles ont choisi. Cependant, cette autorisation d'habiter dans des zones mixtes (notamment via l'article 103 du décret Resa ter en Région wallonne et l'article 145 du Code flamand de l'aménagement du territoire) entraîne une forte spéculation immobilière sur ces zones.

Deux pistes complémentaires sont avancées pour pallier cette difficulté : la mise en place d'une gestion sociale des zones où l'habitat est autorisé et une limitation des dimensions des habitats. Sur base des démarches actuellement en cours dans le Brabant flamand, nous plaçons pour la reconnaissance de 'logements et résidences de petite dimension' (*kleinschalig wonen en verblijven*) dans ces zones qui leur sont spécifiquement destinées.

En outre, il faut éviter que l'accès aux zones à vocation touristique et aux campings soit interdit à de nouveaux résidents permanents. Ce gel des entrées est prévu en Flandre et en Wallonie. Pour la première, il s'agit d'une mesure implicite vu les conditions pour obtenir un droit d'habitat dans les zones concernées, ce droit n'étant accordé qu'aux personnes qui y étaient domiciliées avant 2009. Le groupe de concertation s'interroge donc sur le sort des nouveaux résidents et s'étonne de l'absence d'information les concernant. En Région wallonne, ce gel des entrées est au cœur de l'actualisation du Plan HP. Il ne s'agit pas là d'une solution mais, au contraire, d'une difficulté supplémentaire imposée aux personnes les plus faibles.

### 1.5. *Adopter une politique de tolérance et de protection à l'égard des occupations d'immeubles vides*

L'occupation d'un immeuble vide par des personnes en situation de pauvreté devrait être tolérée sous certaines

conditions, notamment l'absence d'un projet de réaffectation et l'inoccupation du bâtiment depuis un certain laps de temps.

### **1.6. Créer un espace d'expérimentation et d'évaluation**

Les idées et projets fourmillent sur le terrain. En matière d'alternatives d'accès au logement, nous mentionnons dans ce chapitre l'autoproduction, les coopératives d'habitants, les projets d'épargne collective et solidaire, les Community Land Trusts... autant de pistes en cours de développement qui méritent d'être financièrement soutenues par les autorités publiques. Des mouvements dans ce sens se font d'ailleurs bien sentir que ce soit en Région flamande, via la collaboration '*wonen en welzijn*', en Région wallonne, via l'appel à projets 'Habitat durable', ou encore à Bruxelles, avec le financement d'une étude de faisabilité des Community land trusts ou un soutien à l'habitat solidaire, par exemple.

## **2. Lever les obstacles qui pénalisent les habitants**

### **2.1. Individualiser les droits sociaux**

Le groupe de concertation plaide pour une individualisation des droits sociaux, de manière à permettre la cohabitation sans pénaliser les revenus des personnes et donc les personnes elles-mêmes. La non-individualisation des droits sociaux tend à rompre les solidarités dans le logement, ce qui représente un lourd écueil pour les projets d'habitat solidaire.

On invoque souvent le coût pour la sécurité sociale d'une telle individualisation. Il serait pertinent, à ce titre, de réaliser une étude non seulement sur le coût que cette mesure engendrerait effectivement mais également sur les bénéfices qu'elle pourrait avoir pour la société.

### **2.2. Créer un label 'habitat solidaire' comme une étape vers la reconnaissance**

L'habitat solidaire doit faire l'objet d'une reconnaissance comme logement à part entière. Les participants à la concertation craignent que la multiplication de labels ne soit qu'un saupoudrage insuffisant pour lever

effectivement les obstacles aux projets. Un groupe de travail a été mis en place au sein de la Conférence interministérielle Intégration dans la société pour avancer dans la mise en œuvre d'un 'label habitat solidaire'. Il s'agit là d'une initiative qui doit être vue comme une étape intéressante et pragmatique sur le chemin d'une reconnaissance large. Un tel label permettrait en effet aux habitants d'éviter de nombreuses difficultés dans la mise en place de leur projet et notamment celles liées au passage au taux cohabitant pour les personnes percevant des revenus de remplacement.

Nous rappelons une fois encore qu'il est important de tenir compte, dans la réflexion, des projets d'habitat solidaire qui ne sont pas portés par des institutions ou associations mais qui sont le fruit d'initiatives de solidarité spontanée entre les personnes elles-mêmes. Pour cela, il faut absolument que la réflexion qui a lieu en amont de la création du label intègre la participation des personnes pauvres, en particulier dans la définition des critères pour l'octroi du label.

### **2.3. Adapter les réglementations**

Lorsque plusieurs personnes veulent vivre dans un habitat solidaire, elles doivent soit être toutes formellement titulaires du bail, soit fonctionner avec un locataire principal et différents sous-locataires. A l'image de la législation sur les baux à loyer qui ne tient pas du tout compte de l'habitat solidaire, bon nombre de réglementations, élaborées autour d'une vision traditionnelle du logement, ne sont pas adaptées aux formes actuelles de logement.

### **2.4. Appliquer la loi sur la domiciliation**

Qu'il s'agisse d'habitat permanent dans des équipements à vocation touristique, d'habitat solidaire ou encore d'occupation d'immeubles vides, les habitants sont souvent confrontés à un refus de la commune de les domicilier. Or les communes sont légalement tenues d'inscrire les personnes là où elles ont leur lieu de résidence principal, quelle que soit la qualité du logement.

La plus grande vigilance est également de mise par rapport aux propositions qui remettraient en question l'obligation des communes à domicilier les personnes, en raison de la mauvaise qualité de leur logement.

Ce sont les personnes pauvres qui se trouvent dans les logements de moindre qualité. Ce serait donc une nouvelle forme de disqualification et une aggravation de leurs conditions de vie, vu les lourdes conséquences qu'entraîne l'absence de domicile.

### 3. Informer, soutenir et former

#### 3.1. Lutter contre les présupposés négatifs

Toutes les formes alternatives et les moyens alternatifs d'accéder au logement renvoient à un même constat : celui des présupposés négatifs de la part de l'opinion publique, des professionnels du secteur du logement et du bâtiment, des administrations, des pouvoirs publics... que doivent affronter les porteurs de projet ou les habitants. Ces résistances sont fortement liées au manque d'information et de connaissance qu'ont ces différents acteurs quant aux formes alternatives et à la représentation univoque que l'on se fait du logement.

Sur le terrain, existent depuis de nombreuses années des projets qui ont fait leurs preuves, qu'il s'agisse d'habitat solidaire, d'autoproduction, d'occupation d'immeubles vides, d'épargne collective... C'est également par la démonstration de la pertinence de tels projets que les résistances à l'égard de ces formes alternatives peuvent être levées.

#### 3.2. Assurer un accompagnement social de qualité là où il est nécessaire

L'accompagnement social est un élément important des projets alternatifs de logement. Pour être de qualité, cet accompagnement doit se faire de manière optimale au niveau individuel et collectif. Il doit être adapté à la réalité de vie des personnes et se traduire par une présence qu'il faut pouvoir assurer sans l'imposer. Dans cette difficile recherche d'équilibre, le temps est une donnée fondamentale ; dans la plupart des projets étudiés par la concertation pour élaborer ce chapitre, on a effectivement vu que le fait d'être dans une durée indéterminée permet une aide plus efficace, et ce même si l'on considère le passage par une forme alternative de logement comme une étape vers un habitat plus classique.

#### 3.3. Renforcer la formation des travailleurs sociaux par rapport à l'accompagnement collectif

Dans bon nombre de projets, la dimension collective est une donnée de base. Pour tout un chacun, la vie en communauté, à quelque degré qu'on l'envisage, représente une gageure. Ce défi peut être encore plus grand lorsqu'il doit être relevé par des personnes qui ont derrière elles un long parcours d'exclusion sociale. Il ressort de la concertation que la formation des travailleurs sociaux n'est pas suffisamment orientée vers le collectif. Une adaptation de cette formation devrait permettre une aide plus appropriée aux réalités rencontrées par les personnes qui habitent dans des formes alternatives de logement.

#### 3.4. Aider les porteurs de projets via la mise en place d'outils d'information

Le besoin d'information est important. Il est souhaitable de créer des points de contact auprès desquels obtenir conseils et informations. L'importance de la pluridisciplinarité de ce soutien est soulignée par l'idée d'équipes regroupant intervenants sociaux spécialisés, sociologues, juristes, architectes urbanistes...

Au niveau des outils pratiques, le *Guide de l'habitat groupé pour des personnes en précarité sociale* réalisé par l'asbl Habitat & Participation en 2004 est cité par divers acteurs comme un exemple à suivre pour soutenir les personnes désireuses de se lancer dans un projet d'habitat solidaire. De tels outils, accessibles à un public large, doivent être développés et actualisés.

## Liste des participants

### Groupe de concertation

- Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (AMA)
- Bij Ons/Woningen 123 Logements
- CAW Metropool
- Centre d'action sociale globale Wolu-Services
- Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE)
- Daklozen Aktie Komitee (DAK)
- Droit au logement différent
- Fami-Home
- Federatie OCMW maatschappelijke werkers
- Fédération des centres de service social
- Fédération wallonne des Assistants sociaux des Centres publics d'Action sociale (FéWASC)
- Front commun des SDF
- Habitat & Humanisme
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- RISO Vlaams Brabant
- Samenlevingsopbouw Brussel
- Service public de Wallonie-Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS)
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Vlaams Overleg Bewonersbelangen
- Vlastrov (Vlaams Straathoekwerk Overleg)
- Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas - VLOS

### Des rencontres bilatérales ont également été organisées avec :

- Habitat & Participation
- Le Fonds du logement des Familles nombreuses de Wallonie
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen





**PARTIE 2 :**

**PERSPEC-**

**TIVES**

**D'AVENIR**

**DES JEUNES**

# IV. SORTIE D'UNE INSTITUTION DE L'AIDE A LA JEUNESSE : RECHERCHE D'UNE PLACE DANS LA SOCIETE

*Le passage vers l'âge adulte et une vie autonome s'avère souvent particulièrement difficile pour les jeunes qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse. Ils se retrouvent la plupart du temps seuls à ce moment-là et sont confrontés à des défis relatifs au logement, au travail et aux revenus, auxquels ils ne sont pas préparés et pour lesquels la société ne leur offre pas de réponses appropriées. Dans ce chapitre, les diverses ruptures que les jeunes expérimentent durant leur parcours dans l'Aide à la jeunesse et leur placement sont approfondies, ainsi que la question de savoir comment éviter que ces jeunes ne deviennent des exclus sociaux lors de leur passage de l'Aide à la jeunesse à l'aide destinée aux adultes, ou de la minorité à la majorité.*

## Introduction

De nombreuses personnes sans abri ont séjourné pendant une période antérieure de leur vie en prison, dans un institut psychiatrique ou, particulièrement interpellant, dans une institution de l'aide à la jeunesse. Le moment où ils quittent ces institutions est un moment crucial et périlleux de leur parcours, caractérisé par un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. La deuxième partie du Rapport bisannuel 2008-2009 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : le Service), consacré au 'sans-abrisme', rappelle ce constat. Dans ce chapitre, nous approfondissons la réflexion sur cette thématique, en particulier pour les jeunes qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse.

Depuis que le débat sur la relation entre pauvreté et aide à la jeunesse a été ouvert dans le Rapport Général sur la Pauvreté<sup>177</sup>, le Service y a contribué et a tissé un réseau de contacts autour de cette thématique<sup>178</sup>. Ce groupe-cible des jeunes en situation de pauvreté bénéficie d'une attention récente, à différents niveaux politiques et sur le terrain<sup>179</sup>. L'année 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a mis l'accent sur la pauvreté des enfants. Elle a donné à de nombreux jeunes la possibilité de faire entendre leur voix<sup>180</sup>.

Pour constituer le groupe de concertation, des acteurs de différents secteurs ont été invités : des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des acteurs de l'aide à la jeunesse, de la jeunesse, des CPAS, du secteur social, des orga-

nisations de défense des droits des enfants et des jeunes... 25 organisations ont activement participé, constituant un groupe de travail qui s'est réuni à dix reprises. Les jeunes n'ont pas directement pris part aux réunions. C'est sous une forme indirecte qu'ils ont été impliqués, par une attention constante de chacune des organisations présentes à relayer les questions débattues vers les jeunes avec lesquels elles travaillent et les réflexions de ceux-ci vers les participants aux rencontres. Pour préciser leur pensée par rapport à certaines questions, nous avons également organisé une rencontre avec Nevermind, un groupe dans lequel de jeunes adultes se mobilisent pour leur participation à l'ensemble du processus d'aide. Au sein du groupe de concertation, les participants ont partagé les mêmes inquiétudes quant à l'avenir des jeunes ; ils ont cependant chacun leur propre regard sur la thématique, à partir de leur expérience personnelle en tant que parent ou à partir de leur expérience professionnelle d'intervenant social. Ce texte relaie ces différentes perspectives et le dialogue qui a eu lieu.

Aussi bien la sortie d'une institution de l'Aide à la jeunesse que le moment du placement au sein de celle-ci entraînent des ruptures qui marquent le parcours de vie des jeunes et hypothèquent leurs perspectives d'avenir. La structure de ce chapitre suit cette succession de ruptures. Nous avons complété le contenu extrait de la concertation par des informations issues de publications, enquêtes, documents politiques et législatifs. Des citations extraites de la concertation attirent çà et là l'attention sur des paroles pertinentes, elles n'expriment pas une opinion générale.

La première section de ce chapitre a pour objectif d'en délimiter et d'en expliciter le sujet : quels sont les jeunes dont il est question ici (1.1.) ? A quel 'paradoxe sociétal' ce groupe est-il confronté (1.2.) ? Le texte s'arrête ensuite sur la relation entre la pauvreté et un séjour dans l'Aide à la jeunesse (1.3.). Enfin, nous abordons l'attention actuelle dont cette thématique fait l'objet au niveau politique (1.4.).

Lorsqu'ils quittent une institution, beaucoup de jeunes sont seuls. C'est souvent un effet secondaire involontaire de leur placement, lié aux ruptures qui peuvent survenir dans le réseau familial et social (2.1.), dans leur parcours scolaire (2.2.) et dans leur parcours dans l'Aide à la jeunesse (2.3.).

177 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges - section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p. 41-69.

178 Un dialogue s'est ouvert en Communauté française en 1998 entre l'administration de l'aide à la jeunesse, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent et des services de l'aide à la jeunesse, avec le soutien du Service. La création de ce groupe 'Agora' est la réponse de la Communauté française à la demande de la Conférence interministérielle de novembre 1995 d'évaluer le décret relatif à l'Aide à la jeunesse afin d'empêcher les placements pour cause de pauvreté et de préserver la relation entre les parents et les enfants. Une recherche a également été menée à la demande du Service tendant à objectiver l'existence ou non d'un lien entre conditions socioéconomiques défavorables et risque d'intervention de l'aide à la jeunesse.

179 L'Unicef plaide par exemple pour une attention pour les adolescents dans la lutte contre la pauvreté des enfants à côté du focus sur la petite enfance. Unicef (2011). *The state of the world's children 2011. Adolescence - an age of opportunity*, New York, Unicef.

180 Voir par exemple : Buyschaert, Gaëlle et al. (2010). *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Bruxelles, Unicef Belgique en collaboration avec Kind en Samenleving ; ATD Quart Monde (2010). *Appel de jeunes européens*, Bruxelles, ATD Quart Monde.

Dans la troisième section, nous abordons d'autres lignes de rupture qui surviennent lorsque les jeunes quittent l'institution. Leur 18<sup>e</sup> anniversaire s'annonce plein de promesses, mais se révèle en réalité une succession d'épreuves dans plusieurs domaines de la vie : le réseau familial et social (3.1.), le logement (3.2.), les revenus (3.3.), la formation et le travail (3.4.) et l'aide sociale aux adultes (3.5.).

La quatrième section plaide pour la continuité ou la transition dans l'accompagnement. Quelques pistes qui peuvent la favoriser y sont énumérées : le maintien du réseau familial et social (4.1.), un projet de, pour et par le jeune (4.2.) et la collaboration intersectorielle (4.3.).

La cinquième section, enfin, formule des recommandations.

## I. Risque accru de pauvreté chez les jeunes

### I.1. Faits et chiffres

#### 1.1.1. Description du groupe-cible

Pour préciser qui sont les jeunes au cœur de ce chapitre, nous avons retenu la tranche 16-25 ans comme point de départ. Cette délimitation est courante mais également arbitraire. Il ne s'agit pas d'un groupe homogène. Il y a une grande différence entre des jeunes de 16 à 25 ans, aussi bien en termes de statut juridique qu'en termes de développement personnel ou d'expérience de vie. Il existe malgré tout plusieurs raisons pour fixer la limite inférieure à 16 ans. À cet âge, certains jeunes se retrouvent en effet déjà dans la rue après un séjour en institution et de jeunes mères doivent quitter l'institution<sup>181</sup>. Il y a également des jeunes de 16-17 ans qui ne peuvent bénéficier de l'Aide à la jeunesse en raison des longues listes d'attente. On estime parfois qu'il n'est plus utile d'ouvrir un dossier dans l'Aide à la jeunesse aussi près de la majorité, bien que ce ne soit pas une raison valable d'un point de vue légal. Il s'agit là d'une pratique que dénoncent bon nombre d'acteurs dans la mesure où une prise en charge donne aux jeunes, entre autres, l'accès à l'aide prolongée. La généralisation de la gestion centrale des listes d'attente en Flandre devrait empêcher cette pratique. La limite d'âge supérieure est également discutable. Dans le secteur socioculturel flamand comme dans le secteur de la jeunesse en Communauté française, on peut être considéré comme jeune jusqu'à l'âge de 30 ans. Durant la concertation, les participants ont plaidé en faveur

d'une limite d'âge supérieure flexible, autorisant des périodes d'accompagnement adapté pour les jeunes adultes, à leur rythme, sans échéance fixée à l'avance ou obligation de résultat prédéterminée.

À côté de la grande majorité qui s'en sort bien, un nombre croissant de jeunes court un risque accru d'exclusion sociale. L'enquête SILC 2010 révèle que le risque de pauvreté des 16-24 ans est supérieur à la moyenne de la population totale (14,8 % contre 14,6 %) <sup>182</sup>. C'est particulièrement le cas en Wallonie (22 % contre 7,2 % en Région flamande). En Belgique, le groupe des 'moins de 25 ans' constituait en 2009 le plus grand groupe de bénéficiaires du revenu d'intégration, à savoir 29,7 % <sup>183</sup>. À Bruxelles, la proportion de jeunes entre 18 et 24 ans qui reçoivent un revenu du CPAS augmente. Fin 2010, ils représentaient 9 % du nombre total des jeunes adultes <sup>184</sup>. En 2010, 11,9 % des 18-24 ans interrompaient de manière prématurée leur scolarité <sup>185</sup>. En outre, 22,4 % des 15-24 ans sont sans travail, la majorité étant de faible niveau scolaire <sup>186</sup>. En Flandre, 27 % des personnes sans abri ont séjourné au moins une fois dans une institution de l'Aide à la jeunesse et davantage

181 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2010). « Vivre sans chez soi à Bruxelles », *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010*, Bruxelles, Commission communautaire commune, p. 31.

182 SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique : EU-SILC 2010 : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/webinterface/?loadDefaultId=53&IDBr=tcn:326-22265-4> et [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_nombre\\_pauvres.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm).

183 SPP Intégration Sociale et OASES : <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=°OASES&n=365/cijfers/bodemuitkeringen> août 2010 et [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_revenu\\_integrations.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_revenu_integrations.htm).

184 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2011). *Baromètre social 2011*, Bruxelles, Commission communautaire commune.

185 Il s'agit du pourcentage de personnes âgées de 18 à 24 ans qui n'ont pas de diplôme du secondaire supérieur et qui ne suivent plus aucune forme d'enseignement ou formation. <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/formation/interruptions/>

186 <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/emploi/relatifs/>

de jeunes sans abri ont un passé en institution que de personnes sans abri plus âgées<sup>187</sup>. En Régions wallonne et bruxelloise, il n'y a pas de chiffre équivalent ; on ne dispose en effet pas encore d'un système centralisé de collecte de données. La FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) pointe également le 'départ de l'aide à la jeunesse' comme l'un des facteurs de risque accru de 'sans-abrisme' chez les jeunes<sup>188</sup>. En Flandre, les 18-25 ans constituent 20 % des bénéficiaires de l'aide sociale générale (*Algemeen welzijnswerk*)<sup>189</sup>. On constate que ces jeunes sont confrontés à de multiples problèmes, souvent complexes, et manquent non seulement de perspectives d'avenir, mais aussi d'un soutien adapté pour les réaliser<sup>190</sup>. En Flandre, ces jeunes sont appelés 'socialement vulnérables' (*'maatschappelijk kwetsbaar'*) parce que, lorsqu'ils entrent en interaction avec elles, ils sont toujours confrontés aux aspects négatifs<sup>191</sup> des différentes institutions de la société (enseignement, marché de l'emploi, aide à la jeunesse...).

Ce chapitre se concentre sur un groupe spécifique parmi ces jeunes adultes 'socialement vulnérables', à savoir les jeunes en situation de pauvreté qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse. La toute grande majorité d'entre eux courent en effet un risque accru d'exclusion sociale, comme le constate également une étude européenne<sup>192</sup>. Cela ne signifie pas que tous les jeunes qui quittent une institution soient automatiquement condamnés à l'échec<sup>193</sup>. Comme l'on dit les témoins au sein de la concertation, certains sont devenus ce qu'ils sont et se sentent bien dans leur peau grâce à leur séjour en institution.

Nous nous concentrons ici sur les jeunes déclarés à un moment de leur enfance en difficulté ou en danger (Communauté française)<sup>194</sup> ou dans une situation d'éducation problématique (Communauté flamande)<sup>195</sup> qui ont suivi un parcours dans un service résidentiel de l'aide à la jeunesse<sup>196</sup>. Certains services suivent des jeunes mis en autonomie, vivant en appartement supervisé (Communauté française) ou engagés dans un *begeleid zelfstandig wonen* (Communauté flamande). Bien qu'il s'agisse d'une forme d'aide ambulatoire, ils sont également pris en considération dans ce chapitre, vu le rôle central exercé par la période où les jeunes quittent l'aide à la jeunesse. Même si certains jeunes sont confrontés à des difficultés similaires après un séjour dans une institution d'un autre secteur (par exemple un institut médico-pédagogique) ou quand ils sont face à une problématique spécifique (accumulation de problèmes, fait qualifié infraction, mineurs étrangers non accompagnés...), nous avons choisi de limiter le groupe-cible dans le cadre de cette concertation.

Quand nous parlons de jeunes adultes en situation de pauvreté, nous entendons les jeunes provenant d'une famille pauvre avant leur placement ou ceux confrontés au risque de la pauvreté au moment de quitter l'institution. Ce choix nous permet, d'une part, de tenir compte du 'placement pour cause de pauvreté' et des conséquences permanentes de ce placement et, d'autre part, de garder à l'esprit la position sociale difficile des jeunes adultes qui sont souvent brusquement amenés à se débrouiller seuls, sans connaître ni comprendre les institutions d'aide pour adultes.

### 1.1.2. Jeunes et aide à la jeunesse

«Il y a un manque de données à la fois quantitatives et qualitatives sur les sorties d'institution : qui sont les jeunes qui sortent ? Que font-ils ? Combien poursuivent des études ? Il faut absolument faire un bilan là-dessus pour mieux savoir de quoi on parle.»

Pour bien appréhender le sujet de ce chapitre, il est

187 Van Menxel, Gerard et al. (2003). *Verbinding verbroken. Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

188 Feantsa (autumn 2010). « Changing faces : Homelessness among children, families and young people », *Homeless in Europe*, the magazine of FEANTSA.

189 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2010). *Onderzoeksdossier : CAW in beeld : cijfers 2009*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

190 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Jongvolwassenen tussen wal en schip. Beleidsdossier*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk ; De Schrijver, Jet (2010). *Knelpunten en kansen bij het begeleiden van Buso-jongeren binnen het JAC-Plus in Antwerpen*. Travail de fin d'études non publié, bachelier en travail social.

191 Hauspie, Bert (2010). *Vooronderzoek. Kenmerken en hulp- en dienstverleningsbehoefte van maatschappelijk kwetsbare jongvolwassenen*, Universiteit Gent, vakgroep sociale agogiek. Rapport final de la recherche commanditée par la Communauté flamande, Département Bien-être, Santé publique et Famille, sous la direction de Nicole Vettenburg et Rudi Roose.

192 Stein, Mike et Emily R. Munro (dir.) (2008). *Young people's transitions from care to adulthood. International research and practice. Child welfare outcomes*, London, Jessica Kingsley Publishers.

193 Carrette, Valérie (maart 2011). « Jeugdverzorgverlaters in Europa. De kwetsbaarheid voorbij? », *Alert*, 37 n°1, p. 46-52.

194 Voir article 2 du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *Moniteur belge*, 12 juin 1991.

195 Voir article 2 du Décret du 7 mars 2008 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 15 avril 2008.

196 A signaler qu'aujourd'hui, les services résidentiels évoluent de plus en plus vers une combinaison d'offre résidentielle et ambulante. En Flandre, c'est notamment le cas via la flexibilisation de la norme de présence et via la reconnaissance des centres multifonctionnels.

important d'en avoir une image précise : combien de jeunes séjournent dans une institution de l'aide à la jeunesse ? Combien sont mis en autonomie ? Quelle proportion du nombre total de jeunes de la population cela représente-t-il ? Quelles sont les évolutions récentes ? En même temps se pose la question de savoir ce que deviennent les jeunes lorsqu'ils quittent l'institution et dans quelle mesure leur trajectoire affecte cette transition. Les ruptures sont-elles plus profondes pour les jeunes qui ont un long parcours dans l'Aide à la jeunesse que pour ceux dont ce trajet est court ? L'âge auquel ils entrent dans l'Aide à la jeunesse fait-il une différence ? Le type d'institution ou de pédagogie joue-t-il un rôle ? Ou le type d'accompagnement ? Bon nombre de ces questions restent aujourd'hui sans réponse vu les lacunes des données disponibles. Pour répondre à ce besoin d'information sur les trajets et le suivi, des études sont en cours<sup>197</sup>.

Les chiffres de cette section doivent être interprétés et comparés avec prudence. Ils reflètent en effet souvent un instantané, sans vue sur les antécédents des jeunes concernés ; ils désignent tantôt des mesures, tantôt des personnes.

En Communauté française<sup>198</sup>, nous disposons des chiffres suivants<sup>199</sup> :

- durant l'année 2010, 38.947 jeunes ont été en contact avec un SAJ (Services de l'aide à la jeunesse) ou un SPJ (Services de protection de la jeunesse). Cependant, ce chiffre reprend des interventions très variées de l'aide à la jeunesse. Pour avoir une idée plus précise de ce que représentent réellement ces chiffres, il est intéressant de retenir le nombre moyen de jeunes pris en charge quotidiennement, soit 20.964 en 2010, équivalant à 2,2 % des jeunes de moins de 18 ans en Communauté française ;
- entre 2001 et 2010, le nombre de jeunes pris en

197 [http://www.steunpuntwvg.be/swvg/\\_docs/Publicaties/swvg\\_inzicht\\_2dec2010/Hulpverleningstrajecten\\_bijzondere\\_%20jeugdzorg.pdf](http://www.steunpuntwvg.be/swvg/_docs/Publicaties/swvg_inzicht_2dec2010/Hulpverleningstrajecten_bijzondere_%20jeugdzorg.pdf) ; Van Audenhove, Sharon et Freya Vander Laenen (septembre 2010). «Eindelijk vertrokken? Jongeren uit de bijzondere jeugdbijstand op weg naar volwassenheid», *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten*, n°4, p. 227-235.

198 Les données proviennent de l'application Sigmajed, la base de données qui contient l'ensemble des jeunes et des mesures prises à leur égard par les conseillers et directeurs de l'Aide à la jeunesse ainsi que les juges de la jeunesse. La Direction générale de l'Aide à la jeunesse (DGAJ) a ouvert deux chantiers pour améliorer le recueil de données : 1) une amélioration de la collecte des données dans Sigmajed, dont les premiers résultats sont parus en 2011 et 2) IMAJ, une refonte de Sigmajed en un système multi-utilisateurs couvrant les besoins des services décentralisés, de l'administration centrale et les besoins en matière de statistiques. Ce dernier a débuté en 2009 et remplacera, à terme, Sigmajed.

199 Chiffres disponibles sur le site de la DGAJ : <http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=3469>.

charge en hébergement ou dans le cadre d'une aide dans le milieu de vie a augmenté de 29 % ;

- en moyenne, 94 % des jeunes pris en charge par les SAJ et SPJ sont des jeunes en difficulté ou en danger et 6 % sont poursuivis du chef d'un fait qualifié infraction ;
- en moyenne, 60 % des jeunes ont été pris en charge quotidiennement dans leur milieu de vie, contre 40 % en dehors de leur milieu de vie. Les chiffres pour la période 2005-2010 indiquent que le nombre de prises en charge en hébergement est stable, à l'exception des prises en charge en internat scolaire qui ont augmenté de près de 60 % entre 2005 et 2010.

Il est important de souligner que le système d'enregistrement actuel tient compte de l'ensemble des jeunes et des mesures prises à leur égard (intervention dans le cadre de la permanence, gestion des demandes introduites par courrier, investigations ou études sociales, suivi et surveillance par les délégués, aide dans le milieu de vie, hébergement...). Ce n'était pas le cas auparavant en Communauté française : seules les mesures engageant un financement de l'Aide à la jeunesse étaient comptabilisées. Ces derniers chiffres ne sont donc pas comparables à ceux des années précédentes, tout comme ils ne sont pas comparables aux chiffres dont nous disposons pour la Communauté flamande. Ces derniers ne reprennent en effet que les jeunes qui ont fait l'objet d'une mesure via un service d'aide à la jeunesse ou un tribunal de la jeunesse.

En Flandre<sup>200</sup>, le nombre total de jeunes dans l'Aide à la jeunesse en 2010 a augmenté de plus de 7 % par rapport à 2009. Une hausse notamment imputable au fait que davantage de jeunes restent longtemps dans l'aide à la jeunesse.

- Un total de 26.235 jeunes ont fait l'objet d'une mesure dans le cadre de l'aide à la jeunesse. Le nombre des 15-19 ans atteint 41,94 % (11.002), celui des 20-21 ans 1,57 % (412). Cette proportion reste stable d'année en année ;
- Sur base de la population totale des jeunes en 2008, 3,07 % des jeunes de 17 ans et 3 % des 18 ans ont

200 Jongerenwelzijn (2010). *Jaarverslag 2010*. Brussel, Vlaamse Overheid. Ces chiffres proviennent du système d'enregistrement Domino (Dossier Minderjarige Opgvolgingsysteem), utilisé depuis 2007 par les conseillers. Il pourra générer des données chiffrées sur l'histoire des jeunes dans l'Aide à la jeunesse dans quelques années. Binc (Begeleiding in cijfers) est un système récent concernant les structures privées. On attend beaucoup des premiers résultats étant donné que des informations sur le parcours scolaire des jeunes et les indicateurs de précarité de Kind en Gezin sont également intégrés.

fait l'objet d'une mesure d'aide à la jeunesse ; pour les jeunes âgés de 19 ans, il s'agit de 1,03 % ; pour les jeunes de 20 ans, le pourcentage est de 0,37 % et pour ceux de 21 ans 0,008 %<sup>201</sup> ;

- 18,99 % du nombre total de jeunes qui ont fait l'objet d'au moins une mesure d'aide à la jeunesse sont placés dans un service résidentiel, dans une *begeleidingstehuis* (maison d'accompagnement) ou un *onthaal-, observatie-, en oriëntatiecentrum* (centre d'accueil, d'observation et d'orientation). 2.713 d'entre eux ont entre 16 et 21 ans ;
- 670 jeunes entre 17 et 21 ans vivent en *begeleid zelfstandig wonen* (appartement supervisé).

Nous disposons des chiffres suivants pour la Communauté germanophone :

- En 2010, le *Jugendhilfedienst* (service de l'aide à la jeunesse) a enregistré 612 interventions et le *Jugendgericht* (tribunal de jeunesse) 137. Cela correspond à une augmentation au regard des années précédentes ;
- Le nombre de placements a augmenté de 30 % depuis 2003 ;
- En 2008, 0,68 % des jeunes mineurs étaient placés (105,33 sur 15.602 jeunes).

Les participants à la concertation déplorent qu'une fois que les jeunes quittent l'aide à la jeunesse, ils disparaissent généralement des radars, y compris de ceux des chercheurs. Par exemple, dans les services privés en Flandre, le dossier du jeune est détruit dans les cinq ans après son passage à la majorité. Une source importante d'informations pour le suivi et la recherche est ainsi perdue.

## 1.2. Paradoxe sociétal

*« On est majeur à 18 ans alors que ce n'est pas avant 25 ans qu'on trouve une place dans la société. »*

*« A 18 ans, le jeune est en survie, seul, sans repère adulte autour de lui et la société lui demande l'impossible. Cela entraîne inévitablement une exclusion. »*

Le début de l'âge adulte est, pour tout un chacun, une période complexe où différentes transitions se succè-

dent, assorties de choix importants<sup>202</sup> : de la minorité à la majorité, des études au travail, de la maison familiale à la vie indépendante... La plupart des jeunes peuvent étaler ou reporter dans le temps ces étapes sur le chemin vers l'âge adulte et l'indépendance, ils peuvent recourir à l'aide et au soutien de leurs parents et de leur entourage. Malgré l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans, les jeunes restent de plus en plus longtemps dans une sorte de 'moratoire', un espace d'attente et d'expérimentation qui précède la 'vraie vie'. L'âge moyen auquel les jeunes quittent effectivement le domicile familial en Belgique est de 26,7 ans pour les hommes et 25,4 ans pour les femmes<sup>203</sup>.

Le groupe de concertation trouve paradoxal que des jeunes sortant de l'aide à la jeunesse, ayant déjà derrière eux un parcours difficile, se voient signifier de se débrouiller seuls<sup>204</sup>. Pour différentes raisons, il est en effet plus difficile pour les jeunes qui quittent une institution que pour d'autres d'accomplir le chemin vers l'indépendance. Ce processus est pour eux plus abrupt, s'effectue précipitamment et comporte davantage de risques<sup>205</sup>. Les jeunes n'ont souvent pas le choix : à moins qu'ils ne sollicitent une aide prolongée et qu'elle leur soit accordée, ils sont contraints de quitter l'institution à 18 ans. Souvent, leur souhait est aussi de la quitter le plus rapidement possible. Le placement accentue en eux un grand désir de liberté, laquelle leur semble à portée de main à leur 18<sup>e</sup> anniversaire. Or la plupart des jeunes, qu'ils aient un passé en institution ou non, ne sont pas prêts, à ce moment-là, à vivre de manière indépendante. Beaucoup de jeunes qui ont été placés trouvent qu'ils sont insuffisamment préparés au sein de l'institution. *« D'abord, ils vous tiennent par la main en permanence et il n'y a quasi rien que vous puissiez faire seul, puis, à un moment donné, on vous dit 'maintenant, c'est à vous' »*<sup>206</sup>. En dehors de l'institution, bon nombre d'entre eux ne peuvent trouver un réseau social ou familial ou s'appuyer sur celui-ci s'ils en ont un. Ils doivent tout faire tout seuls et en même temps.

202 Beuker, Laura (juillet 2011). *Quel modèle de transition des jeunes vers l'indépendance en Communauté française ? Que résulte-t-il de sa comparaison avec les autres modèles européens ?*, Université de Liège.

203 Eurostat (2010). *Youth in Europe. A statistical portrait*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, p. 29.

204 Une situation déjà dénoncée en 1994 par SOS Jeunes : SOS Jeunes (1994). *Jeunes adultes : les oubliés du système ?*, Bruxelles.

205 Lerch, Veronique (dir.) (2010). *Ageing out of care. From care to adulthood in European and central Asian countries*, SOS children's villages.

206 Gousse, Brecht (2009). *Van over naar met. Een participatief proces met jongeren over hulpverlening in Leuven*, Leuven, Riso Vlaams-Brabant, p. 48.

201 [http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/PDF/OB\\_Cijfermateriaal/kerncijfer-rapporten2010/2010\\_Ratio\\_jongerenbevolking\\_nr\\_begeleidingsjaar\\_en\\_leef-tijd.pdf](http://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/PDF/OB_Cijfermateriaal/kerncijfer-rapporten2010/2010_Ratio_jongerenbevolking_nr_begeleidingsjaar_en_leef-tijd.pdf).

Plutôt que dans un ‘moratoire’, ils se retrouvent dans un ‘no man’s land’<sup>207</sup> : pas de diplôme, pas de travail, pas de revenus, pas de logement. Cela semble être une période où les problèmes s’amoncellent. De surcroît, ces jeunes ne disposent quasi d’aucun espace pour s’exercer, contrairement aux jeunes plus favorisés. Se tromper et réessayer, élément essentiel de l’apprentissage quotidien, ne leur est pas permis. L’inégalité entre les perspectives d’avenir de différents groupes de jeunes est criante.

*«D’un jeune en difficulté, on attend qu’il se prenne en charge dès sa majorité alors que ceux qui ont une famille, de l’argent, un parcours scolaire normal... restent chez leurs parents beaucoup plus tard ! A ceux qui sont en difficulté, on ne donne aucun moyen. On leur dit : ‘tu te démerdes !’. Dans quel système est-ce qu’on est ?»*

Ce paradoxe pèse aussi lourdement sur les services d’aide et institutions. Quand les travailleurs sociaux veulent accompagner les jeunes durant cette transition vers la majorité, ils se heurtent aux limites de leur organisation, des conditions d’agrément et de subvention. Dans le cadre existant, avec les moyens prévus, il est difficile, voire impossible, de préparer les jeunes de façon adéquate à cette indépendance, de leur garantir la continuité ou la transition nécessaires dans l’accompagnement au travers des services et des secteurs, de proposer un soutien post-institution digne de ce nom...

*«Dans le secteur de l’aide à la jeunesse, on prépare les jeunes à l’autonomie. Mais il y a une véritable distorsion entre les différents dispositifs d’aide qu’on leur annonce, les droits qu’on leur dit posséder, les services auxquels on leur conseille de s’adresser, d’une part, et l’énergie qu’ils vont réellement devoir mettre en œuvre pour pouvoir effectivement s’appuyer sur tout cela, d’autre part. Cette première expérience d’autonomie est extrêmement cruelle et très paradoxale par rapport à ce qu’on leur dit ‘avant’. Et ce choc met en question le contrat social, le lien social.»*

Les jeunes qui sortent d’une institution ne se trouvent alors plus dans une situation d’éducation problématique, mais dans une situation de (sur)vie problématique.

207 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2011). *Synthese regelgeving en andere knelpunten die zorg op maat voor jongvolwassenen bemoeilijken*, Brussel, Vlaamse overheid, p. 38.

tique<sup>208</sup>. Quelles possibilités la société offre-t-elle à ces jeunes adultes ? Ils n’ont quasi aucune perspective de logement, de formation, de travail... Pour le groupe de concertation, il est prioritaire de les considérer avec l’importance qui leur revient. La société doit avoir d’autres ambitions pour eux que les conditions difficiles dans lesquelles ils doivent maintenant démarrer leur vie. Il faut leur accorder davantage de temps, d’espace et de moyens pour pouvoir former leur identité et assumer leurs responsabilités en tant qu’adultes.

*«Plus les jeunes sont en difficulté, plus leurs rêves, leurs possibles sont réduits. Il faut les mettre dans des conditions qui leur permettent de construire leur avenir. Ça veut dire quoi ‘se débrouiller tout seul’? Cela signifie être seul dans la misère ?!»*

### 1.3. Pauvreté et aide à la jeunesse

Avant que le jeune adulte sortant d’une institution ne soit confronté au paradoxe sociétal, il semble que le séjour en institution en tant que tel mène à un risque accru d’exclusion sociale et de pauvreté (1.3.1). La situation s’avère encore plus délicate pour les jeunes placés issus d’une famille pauvre et pour leurs parents (1.3.2).

#### 1.3.1. Appauvrissement par le placement

*«Mais il ne s’agit pas seulement d’une question de moyens. Avec un parcours fait d’autant de ruptures, on ne se sent pas adulte, pas autonome. Il y a une part importante d’émotionnel.»*

Un placement vise à aider des jeunes et leur famille, mais implique un risque réel d’affaiblissement ultérieur du jeune<sup>209</sup> qui pèse aussi sur ses parents, souvent toute leur vie. Il se traduit par une faible estime de soi,

208 Kinderrechtencommissariaat (2010). *Advies : Armoede en sociale uitsluiting. Visie en voorstellen vanuit een kinderrechtenperspectief*. Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebeleid, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, p. 34 ; Délégué général de la Communauté française aux Droits de l’Enfant (2009). *Dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, Bruxelles, Délégué général de la Communauté Française aux Droits de l’Enfant.

209 Delens-Ravier, Isabelle (2001). *Le placement d’enfants et les familles, Recherche qualitative sur le point de vue de parents d’enfants placés*, Liège - Paris, Editions jeunesse et droit ; Kinderrechtcoalitie Vlaanderen vzw (2010). *Alternatief rapport van de NGO’s over de toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind in België*, Gent, Kinderrechtcoalitie Vlaanderen.

un cercle familial et social restreint, peu de confiance en soi... Un séjour dans une institution peut avoir une influence négative sur les enfants et les jeunes dans différents domaines de la vie. On constate par exemple que les droits des jeunes qui séjournent dans des institutions sont souvent moins respectés<sup>210</sup>.

Par ailleurs, les familles - et certainement les familles pauvres - subissent les conséquences financières d'un placement et/ou elles ont également beaucoup de questions sur les aspects financiers comme les allocations familiales, les frais durant le séjour du jeune à la maison, les frais d'un retour à la maison...<sup>211</sup>

### 1.3.2. Placement pour cause de pauvreté

Une étude récente a révélé que les familles précarisées courent un risque accru - au sens statistique du terme - d'intervention de l'aide à la jeunesse<sup>212</sup>. Cela signifie que leurs enfants risquent davantage de faire l'objet d'une mesure de l'aide à la jeunesse. Il n'est toutefois pas évident de déterminer quel en est l'élément déclencheur. L'aide à la jeunesse intervient-elle davantage dans les familles pauvres pour les aider ou pour les contrôler ?

*«Il est important d'entendre la lutte des familles en situation de pauvreté. Les services de l'Aide à la jeunesse ne sont pas spécialisés pour lutter contre la misère. Attention, au bout du processus, ce sont encore les familles qui sont accusées de l'échec des institutions parce qu'au sortir de l'institution, la famille est toujours pauvre...»*

L'expérience et la perception des familles et des professionnels du secteur diffèrent souvent fortement. Les parents précarisés imputent généralement les 'situations de vie problématiques' à leurs mauvaises conditions de vie (matérielles), tandis que des autorités mandantes et certains travailleurs sociaux les imputent souvent au dysfonctionnement individuel et relationnel des parents<sup>213</sup>. Cette tension entre les deux perspectives

a également été exprimée au sein du groupe de concertation, sans cependant la réduire à une opposition entre le point de vue des parents et celui des services. Lors d'un placement, beaucoup de parents se sentent condamnés en raison de leur pauvreté.

*«Les familles pauvres se sentent placées sous contrôle plutôt que dans une relation d'aide.»*

*«Les personnes pauvres ont peur des outils qui sont censés les aider. Ils ont peur de se faire écraser.»*

Bien que les professionnels reconnaissent qu'il y a des placements pour raison de pauvreté et les dénoncent, ils tiennent aussi à rappeler que des placements peuvent être justifiés quand les parents manquent gravement à leurs obligations parentales, lorsqu'il y a violence... Ils estiment que, dans ces cas, aucun risque ne peut être pris. Grâce à l'échange d'expériences et au respect mutuel au sein du groupe de concertation, un dialogue s'est instauré entre ces deux points de vue. De manière générale, il est vrai que le secteur de l'Aide à la jeunesse doit encore faire des efforts pour gagner la confiance des familles pauvres, malgré des pas dans la bonne direction.

*«Toute mesure de l'Aide à la jeunesse ne constitue pas une violence faite au bénéficiaire. L'éloignement d'un enfant par rapport à sa famille est parfois un élément de la solution, même s'il est vrai que la rupture devient alors un élément du problème.»*

La relation entre pauvreté et aide à la jeunesse a toujours été controversée<sup>214</sup>. Un placement ne peut en aucun cas être une réponse à la pauvreté. La pauvreté est un problème de société et on ne peut, par conséquent, pas se limiter à une approche individuelle des difficultés des jeunes, au risque de les stigmatiser et culpabiliser davantage.

*«Quand le problème à l'origine du placement est la pauvreté, est-ce la mesure la plus adéquate ?»*

210 Lerch, Veronique (dir.) (2010). *Op. cit.*

211 Roppov (september 2010). *Ouders over geld. Wat kost de Bijzondere Jeugdbijstand aan de ouders?*, Gent, Roppov.

212 Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Un lien entre pauvreté et mesure d'aide à la jeunesse?*, Gand, Academia Press. Cette étude a été réalisée et financée dans le cadre du programme 'AGORA' par la SPP Politique scientifique, à la demande du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

213 Steenssens, Katrien et al. (dir.) (2008). *Kinderen in armoede. Status questionis van het wetenschappelijk onderzoek voor België*. IGOA-GIReP et Hiva.

214 Contactcomité van organisaties voor jeugdzorg (2010). *Armoede en bijzondere jeugdzorg : waar is het debat gebleven?*, Studiedag in samenwerking met de provincie Antwerpen op 5 maart 2010 ; CERA (2010). *Jongeren in armoede in de Bijzondere Jeugdzorg : een specifieke aanpak*, journée d'étude du mardi 7 décembre 2010.

#### 1.4. Attention politique pour les jeunes en situation de pauvreté

Les responsables politiques font preuve aujourd'hui d'une attention accrue pour le groupe-cible au centre de ce chapitre. Pour répondre à leurs problématiques spécifiques, des impulsions sont données et des initiatives sont prises en vue d'adapter l'offre de services dans les secteurs de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, pour travailler davantage en fonction de l'environnement du jeune, dans une visée émancipatrice. En outre, des avancées sont en cours dans la collaboration entre domaines de compétences et entre secteurs.

Ainsi le Gouvernement flamand<sup>215</sup> s'est engagé à réduire le nombre croissant de personnes sans abri, avec une attention particulière à la prévention du 'sans-abrisme' chez les jeunes. L'attention pour ces jeunes est également présente dans des accords de coopération entre les responsables des politiques du logement et du bien-être<sup>216</sup>. On y travaille, par exemple, à un meilleur accès au logement social et un accompagnement au logement adapté à des groupes-cibles spécifiques. Un *Plan d'action pour une politique coordonnée pour les jeunes adultes vulnérables* est actuellement mis en œuvre dans le cadre de la politique de *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* (Bien-être, Santé publique et Famille)<sup>217</sup>. Il fait suite au signal d'alarme envoyé par les acteurs de terrain de l'*Integrale jeugdhulp* (l'aide intégrale à la jeunesse) et de l'*Algemeen Welzijnswerk* (l'aide sociale générale)<sup>218</sup>. Dans ce plan, le profil du groupe-cible et ses besoins d'accompagnement ont été étudiés. Les obstacles réglementaires ou autres qui compliquent l'aide sur mesure à apporter aux jeunes adultes ont été inventoriés et étudiés<sup>219</sup>. Ces intentions politiques sont également reprises dans le *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*

(plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté)<sup>220</sup>. Le Parlement flamand a constitué une Commission ad hoc sur la jeunesse afin de discuter de l'afflux croissant des jeunes dans l'aide à la jeunesse. La thématique des sorties d'institution y est régulièrement abordée<sup>221</sup>. La politique de l'Aide à la jeunesse évolue elle aussi rapidement. Depuis 2005, par exemple, l'Aide à la jeunesse fait partie de l'*Integrale Jeugdhulp*<sup>222</sup>, un cadre destiné à améliorer la collaboration entre les différents secteurs qui travaillent en lien avec la jeunesse<sup>223</sup>. L'*Integrale Jeugdhulp* se développe autour des valeurs et principes d'accessibilité, de réactivité, de subsidiarité, de participation, d'acceptation et d'émancipation.

En Communauté française également, le Gouvernement attire l'attention sur les problématiques des jeunes à l'approche de 18 ans<sup>224</sup>. Sans développer un plan spécifiquement orienté vers ceux qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse, il fait état de la nécessité d'envisager la jeunesse comme un enjeu transversal et annonce la mise en place d'un plan 12-25 ans pour renforcer et mieux coordonner les politiques des divers ministres et niveaux de pouvoir concernés en la matière. La ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse a donc lancé les travaux pour le développement du *Plan Jeunesse*<sup>225</sup>. L'un des objectifs stratégiques fixés pour ce plan est de «favoriser et sécuriser la transition des jeunes vers l'âge adulte, leur accès à l'indépendance financière et résidentielle». Une étude a d'ailleurs été commanditée par la ministre pour analyser les modèles de transition vers l'âge adulte et celui existant en Communauté française<sup>226</sup>.

Autre chantier d'importance en Communauté française : la mise en place de protocoles d'accord entre aide à la jeunesse et CPAS (prévus par le décret sur l'Aide à la jeunesse de 1991). Un groupe de travail a

215 Vlaamse Regering (2010). *2009-2014 : Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse overheid.

216 Kabinet van Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie en Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (4 juni 2010). *Afsprakenkader samenwerking wonen-welzijn*, Brussel, Vlaamse Regering.

217 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2010). *Geplande acties voor een Vlaams gecoördineerd beleid rond kwetsbare jongvolwassenen*, Brussel, Vlaamse Regering.

218 Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009). «Beleidsadvies over jongvolwassenen», *AWW-flash* 2009, nr 3.

219 Desmet, Sofie (à paraître). «Jongeren op het scharnierpunt van minder- naar meerderjarigheid : over aanklappen, loslaten en andere uitdagingen voor de IJH» dans De Koster K., K. De Vos, D. Kerger, G. Roets, & R. Roose (dir.), *Handboek Integrale Jeugdhulp*, Bruxelles, Politeia. Sortie fin 2011-début 2012.

220 Vlaanderen in Actie, Permanent Armoedeverleg, Vlaamse overheid (2010). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, Brussel, Vlaamse overheid.

221 Ad hoc Commissie Jeugdzorg (2011). *Maatschappelijke beleidsnota Jeugdzorg*, Brussel, Vlaams Parlement ; Peuteman, Ann (mars 2011). «Het failliet van de jeugdzorg 1-3», *Knack*, 2, 9 et 16 mars.

222 Décret du 7 mai 2004 relatif à l'aide intégrale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 11 octobre 2004.

223 Il s'agit de l'Algemeen Welzijnswerk, de la Bijzondere Jeugdbijstand, des Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, des Centra voor Integrale Gezinszorg, des Centra voor Leerlingenbegeleiding, de Kind en Gezin et de la Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

224 Gouvernement de la Communauté française (2009). *Déclaration de politique communautaire 2009-2014*, p. 98-99 et 106.

225 Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse (2010). *Le Plan jeunesse est sur les rails*, Bruxelles, Communauté française.

226 Beuker, Laura, *op. cit.*

défini les principes de collaboration. Six principes ont été avalisés : les jeunes et leur famille au centre des interventions ; transparence et consultation des personnes concernées, y compris le jeune ; réciprocité ; synergies entre les deux secteurs et continuité de l'intervention avant, pendant et/ou après l'aide ; concertation locale en vue d'optimiser les ressources en présence ; concertation structurelle et évaluation permanente du protocole et des initiatives qui en découlent. Le groupe de travail a rédigé une proposition définitive de texte qui a reçu un avis favorable du Comité directeur de la Fédération des CPAS. Le texte devra ensuite être adopté par les Gouvernements régionaux et communautaires.

D'autres pistes sont également explorées, comme la mise en place, par la DGAJ (Direction générale de l'aide à la jeunesse), d'un accord avec les agences immobilières sociales pour faciliter l'accès au loge-

ment des jeunes mis en autonomie. Toujours dans le cadre de la mise en autonomie, la Communauté française avance sur la mise en place du projet EVA-GOA (Evaluation de l'autonomie - Guide d'outils de l'autonomie), un outil à disposition des services de l'Aide à la jeunesse afin d'évaluer, avec le jeune, s'il a développé ou non les compétences nécessaires pour vivre de manière autonome<sup>227</sup>.

Les jeunes adultes tiennent également une place centrale dans le Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012. En 2013 paraîtra un cahier thématique sur ce groupe-cible réalisé par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale.

.....  
227 Schmits, Emilie, Michel Born et Théo Vanhees (2011). «Développer l'autonomie chez les adolescents : l'implémentation de l'outil EVA-GOA dans les services de l'Aide à la Jeunesse», *L'Observatoire*, revue d'action sociale et médico-sociale, 68, p. 3-6.

## 2. Placement et ruptures

L'une des difficultés majeures auxquelles les jeunes sont confrontés au moment de quitter une institution de l'Aide à la jeunesse est le manque de réseau familial ou social sur lequel s'appuyer pour faire face aux nombreux défis qu'ils doivent relever. Bien qu'un séjour dans une institution soit bénéfique pour certains, et bien qu'il constitue pour d'autres le seul environnement connu, pour un grand nombre de jeunes, il signifie une rupture dans la vie : avec leur réseau familial et social (2.1.), dans leur parcours scolaire (2.2.) et dans leur parcours au sein de l'Aide à la jeunesse (2.3.). Ces lignes de rupture font du jeune un déraciné au moment où il quitte l'institution.

### 2.1. Rupture avec le réseau familial et social

« Un placement déchire une famille de manière inacceptable. »

Dans le Rapport Général sur la Pauvreté, des familles en situation de pauvreté dénonçaient déjà les conséquences négatives des mesures de placement sur la vie familiale. Lors d'un placement, les jeunes risquent également de perdre leur réseau social. Ils sont souvent

arrachés à leur environnement familial, changent d'école, ont moins de contacts avec leurs connaissances et amis. Aujourd'hui encore, les parents estiment qu'un placement brise les liens familiaux et maintient une rupture familiale<sup>228</sup>, ce qui est en contradiction avec le droit à la protection de la vie familiale (2.1.1). Les parents devraient être les premières personnes auxquelles le jeune fait appel lorsqu'il quitte une institution. Cependant, il est généralement devenu un étranger pour sa famille et réciproquement. La rupture familiale peut se produire à différents niveaux : dans la relation d'éducation entre le jeune et ses parents (2.1.2), dans l'histoire personnelle (2.1.3), dans le contact journalier (2.1.4). Des conflits peuvent également survenir sur le plan matériel (2.1.5).

#### 2.1.1. Protection de la vie familiale

Conformément aux traités internationaux, les décrets relatifs à l'Aide à la jeunesse renforcent la primauté de

.....  
228 Roppov (2010). *Behoud/berstel ouder-kind relatie in de bijzondere jeugdbijstand*, rapport de la journée de dialogue du 4 juin 2010, Gent, Roppov.

la famille, primauté que postulait déjà la loi fédérale sur la protection de la jeunesse de 1965<sup>229</sup>. Cette attention particulière à la famille n'empêche pas que, dans la pratique, les intérêts des jeunes et des parents divergent parfois. Ces conflits d'intérêts peuvent se manifester tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'aide à la jeunesse.

### La primauté de la famille dans la législation et la jurisprudence

Dans les trois Communautés<sup>230</sup>, le maintien de l'enfant dans son environnement familial est le fil conducteur des décrets en matière d'aide à la jeunesse. Ces législations considèrent le placement d'un jeune comme une mesure qui ne peut être imposée qu'en tout dernier recours. De plus, le séjour doit être aussi bref que possible et le retour du jeune est le critère déterminant pour le choix des mesures de soutien à la famille durant le placement. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme stipule clairement que réunir la famille est «la finalité» de toute mesure de séparation<sup>231</sup> et que l'on ne peut prendre la mesure radicale de séparer tout à fait une famille que dans des cas très graves<sup>232</sup>. Dans la Convention des Nations Unies<sup>233</sup> relative aux droits de l'enfant, il est également précisé que les parents sont les premiers responsables de l'éducation et du développement de l'enfant (article 18 et 27) et qu'un enfant ne peut être séparé contre son gré de ses parents (article 9). Un enfant a en outre le droit d'être élevé par ses parents (article 7).

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

230 Décret flamand du 7 mars 2008 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 15 avril 2008 ; décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *Moniteur belge*, 12 juin 1991 ; décret de la Communauté germanophone de 19 mai 2008 relatif à l'aide à la Jeunesse et visant la mise en œuvre de mesures de protection de la jeunesse, *Moniteur belge*, 1<sup>er</sup> octobre 2008. Les choix politiques en matière d'aide dans le milieu de vie et de travail axé sur la famille sont confirmés dans l'accord gouvernemental flamand 2009-2014 et dans la note d'orientation 2009-2014 Bien-être, Santé publique et Famille. Dans sa *Déclaration de politique communautaire 2009-2014*, le Gouvernement de la Communauté française réaffirme également la priorité de l'aide dans le milieu de vie et du maintien du lien familial.

231 Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt Olsson c. Suède (n°1) du 24 mars 1989, série A, n°130 § 81.

232 Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt Walla et Wallova contre la République tchèque du 26 octobre 2006, § 73-74 ; Tulkens, Françoise et Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). «Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'Homme», dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté - dignité - droits de l'homme*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 65-74.

233 <http://boes.org/un/freun-b.html>

### Primauté de la famille dans les faits

Les services de l'Aide à la jeunesse qui ont pris part à la concertation témoignent que les pratiques sont de plus en plus orientées vers la famille et l'environnement du jeune. Cette évolution se manifeste dans les activités courantes, entre autres en associant de manière explicite les parents en qualité de responsables de l'éducation, tout au long du parcours du jeune, ainsi que dans des projets spécifiques centrés sur le développement des compétences et des réseaux. D'autres services aussi, relevant de l'action sociale ou de l'aide aux adultes, établissent des contacts avec les parents et le réseau plus étendu du jeune pendant son processus d'accompagnement.

*«Les institutions de l'Aide à la jeunesse s'appuient sur une législation qui prévoit qu'elles soient le plus 'bien traitantes' possible. Nous sommes également très attentifs au lien avec la famille et travaillons avec un conseil des parents. Nous voulons éviter toute tension par rapport à la culpabilisation des parents. Ceux-ci continuent à jouer un rôle important dans l'éducation de leurs enfants, même placés, ils sont associés à tous les moments de vie.»*

Ces évolutions positives ne sont pas reconnues par tous, qu'il s'agisse de parents ou même des services. Comme les familles vivant dans la pauvreté le relayaient déjà dans le Rapport bisannuel 2005 du Service<sup>234</sup>, elles estiment à leur juste valeur l'esprit et la lettre des décrets, mais l'application des textes, notamment ceux relatifs à la durée du placement, laisse encore beaucoup à désirer.

*«En théorie, les placements sont tous provisoires. Cependant, on voit des placements se poursuivre jusqu'à la majorité du jeune. Dans la pratique, ces placements n'ont donc rien de provisoire, ils ne sont pas structurants. Quel est le parcours que suit le jeune pour n'avoir aucun réseau au moment de sa sortie ? On se trouve face à des situations extrêmement complexes, inimaginables dans une société des droits de l'homme !»*

234 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques* (Rapport décembre 2005), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Cf. résolution 22 : améliorer l'application des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse.

Les chiffres officiels pour la Flandre<sup>235</sup> semblent confirmer la perception des parents. Les jeunes séjournent en moyenne 568 jours dans une *begeleidingstehuis* (maison d'accompagnement) et 33 % des jeunes y sont accueillis plus de 540 jours. En Communauté française, «*la durée moyenne de prise en charge pour un jeune en difficulté ou en danger est de 33 mois, soit 2 ans et 9 mois*»<sup>236</sup>. Il ressort pourtant d'études scientifiques que l'efficacité et l'effet des parcours diminuent au-delà d'une durée de 12 à 14 mois. Dans le même temps, outre l'importance d'un séjour le plus court possible, ce qui est déterminant pour le maintien du lien familial, c'est le soutien constant à la famille avec une attention pour la participation des parents dans la vie de leurs enfants et vice-versa.

*« Une institution de l'Aide à la jeunesse a détaché une équipe pour suivre une famille logée via une AIS. Cela s'est fait parce qu'un travailleur social a refusé qu'une famille éclate du fait qu'elle vivait dans un taudis et s'est battu pour qu'elle soit relogée. »*

Trop souvent, les initiatives positives dépendent seulement du dévouement et des bonnes intentions de travailleurs sociaux en particulier et de services en général. Elles doivent être garanties par une meilleure application de la loi.

### Parole des jeunes

Les décrets en matière d'aide à la jeunesse stipulent aussi les droits du mineur (et de ses parents) au sein de l'aide à la jeunesse. Ainsi, à moins que le juge de la jeunesse n'en décide autrement, un mineur a le droit de continuer à habiter chez ses parents et ne peut être retiré de sa famille sans son consentement. Les jeunes (et leurs parents) doivent être impliqués au maximum et leur adhésion est nécessaire. On constate cependant que l'exercice de ces droits reste difficile, même en Flandre, où un décret relatif à la situation juridique du mineur au sein de l'*integrale jeugdhulp*<sup>237</sup> les développe pourtant davantage.

235 Chiffres Jongerenwelzijn 2003-2007, repris dans Cabinet du ministre du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille et de l'Agence Jongerenwelzijn (2009). *Perspectief! Evaluatie van het Globaal Plan Jeugdzorg. Visie op en toekomstperspectieven voor welzijn van kinderen en jongeren*, Bruxelles, Gouvernement flamand.

236 Direction générale de l'Aide à la jeunesse (2011). *Op. cit.*, p. 23.

237 Article 13 et 14 du décret du 7 mai 2004 relatif au statut du mineur dans l'aide intégrale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 4 octobre 2004; Desmet, Ellen et Johan Put (2011). *Het Decreet Rechtspositie Minderjarigen in internationaal perspectief*, Gent, Kenniscentrum Kinderrechten.

De telles situations sont également relayées par les jeunes du groupe Nevermind, sur base de leurs propres expériences. Ils attirent l'attention sur le fait qu'ils sont trop peu écoutés et que l'on tient trop peu compte de leur parole. Selon eux, on aboutit souvent à une rupture avec les parents parce qu'une intervention adaptée n'a pas eu lieu suffisamment tôt. Ils se plaignent, par exemple, qu'il n'y ait pas plus rapidement d'intervention dans une situation familiale qui leur était vraiment insupportable, non-intervention justifiée par la volonté d'éviter un placement trop hâtif et qui pourtant y aboutit<sup>238</sup>. Pourtant, ces jeunes ne voulaient pas quitter leur foyer. Ils voulaient surtout que leur foyer change, s'améliore.

Il est dans l'intérêt des familles que les solutions aux problèmes rencontrés soient recherchées avec elles. Lorsque se présentent des conflits entre les intérêts du jeune et de ses parents, l'intérêt du jeune prime sur le travail orienté vers la famille. «*Des efforts peu nuancés pour un retour idéalisé de l'enfant dans sa famille peuvent aboutir à d'âpres situations pour certains enfants. Cela ne peut être l'objectif du travail orienté vers la famille.*»<sup>239</sup>

### 2.1.2. Fragilisation de la relation d'éducation

*« Il faut à tout prix préserver la capacité d'être parents, avant même le retour. Il est intolérable que des parents ne puissent pas dire au médecin si leur enfant a été vacciné ou non parce qu'ils l'ignorent... »*

Le placement de leur enfant est ressenti par beaucoup de parents comme un jugement prononcé contre eux. Ils se sentent rabaisés, stigmatisés et exclus, en tant qu'êtres humains et en tant que parents, par les méthodes d'approche des juges, conseillers et travailleurs sociaux. Ils trouvent que, durant le placement, les liens familiaux ne font pas l'objet d'une attention suffisante. Les parents présents à la concertation se demandent quelle légitimité a une institution pour prendre des décisions qui engagent l'avenir de leur enfant sans reconnaître le rôle essentiel des parents. Un placement n'implique en tout cas pas une déchéance

238 Gousse, Brecht. *Op. cit.*

239 Kinderrechtencommissariaat (2010). *Knelpuntennota aan de Commissie Jeugdzorg. Een overzicht van klachten over jeugdzorg bij het Kinderrechtencommissariaat*, Brussel, Vlaams Parlement, p. 39.

de l'autorité parentale<sup>240</sup>. Les droits mais également les devoirs des parents sont clairement décrits, mais que deviennent-ils lorsque l'Aide à la jeunesse intervient dans la vie de la famille<sup>241</sup> ?

Comme la plupart des parents, ceux qui sont en situation de pauvreté veulent le meilleur pour leur enfant. Quand un placement est inévitable, ils attendent au moins que l'institution qui l'accueille ait également l'intention de lui donner le meilleur. Ils considèrent pourtant que ce n'est pas souvent le cas. Ils ne se reconnaissent pas dans le bagage que leur enfant reçoit dans l'institution. Les parents n'ont pas l'occasion de transmettre certaines valeurs, normes, habitudes et comportements de leur culture familiale. Plus tard, à sa majorité, le jeune expérimente une liberté nouvelle qui peut mener à certains problèmes, entre autres parce qu'il ne peut se référer à ces balises.

Des services témoignent eux aussi d'un manque de communication avec les parents. Ils soulignent quand même qu'un placement peut se révéler une expérience positive, à condition que l'on travaille au lien entre le jeune et ses parents. Davantage de moyens, de temps et d'espace doivent cependant être dégagés ou ceux qui sont disponibles mieux utilisés. Durant la concertation, il a été dit que les structures d'accueil existantes auxquelles peuvent s'adresser les parents lorsqu'ils traversent une situation de crise, comme une hospitalisation ou une expulsion, étaient insuffisamment connues et qu'il faudrait donc mieux les informer, y compris dans les familles pauvres. Un lieu d'accueil temporaire peut offrir un répit, pour autant que les parents soient rassurés par rapport à leur crainte de voir leur enfant placé.

### 2.1.3. Histoire personnelle abimée

*«Souvent, les jeunes ne connaissent pas leur propre histoire. Ce lien fondamental doit être retravaillé pour qu'ils puissent avoir un avenir. Dans le cas contraire, ils perdent leurs racines et la transition devient impossible.»*

240 Article 32-35 du loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et la réparation du dommage causé par ce fait, *Moniteur belge*, 15 avril 1965.

241 Roppov (2011). *Rechten van ouders, hoe zien die er uit als hulpverlening tussenkomt?* Verslag van Dialoogdag 10 juni 2011, Gent, Roppov.

Même lorsqu'un jeune grandit séparé de ses parents, il importe qu'il puisse se situer dans son contexte (familial) et qu'il connaisse son histoire. Des services d'aide appliquent des méthodes spécifiques permettant au jeune de construire son histoire et son identité et de se développer comme adulte autonome. A cet effet, il est extrêmement important que les raisons du placement soient exposées correctement : ce que l'on raconte sur ses parents et sur la situation familiale problématique qui a conduit au placement est crucial pour l'image que le jeune va se forger de sa famille, de ses parents et de leur attachement ainsi que de lui-même.

Les parents se posent beaucoup de questions sur les informations que les travailleurs sociaux qui accompagnent le jeune lui donnent sur sa famille. Ils craignent que leur enfant ne voie que leurs échecs. Ils constatent, de fait, que le dossier comprend rarement le compte rendu de ce qu'ils disent ou font pour leur enfant. De plus, les informations disponibles sont souvent teintées par les valeurs, les normes et les préjugés des travailleurs sociaux, lesquels ont ainsi un grand impact sur l'avenir des jeunes et de leur famille. Les jeunes se plaignent également du manque d'accès à leur dossier. L'un d'entre eux raconte ainsi qu'il aurait aimé savoir plus tôt que son placement était dû à des problèmes psychologiques de sa mère et non à son propre comportement. Cela lui aurait évité de se sentir coupable. Les participants à la concertation insistent sur le fait que les jeunes et leur famille doivent pouvoir se considérer comme des alliés, même en présence de tensions. Pour construire une bonne relation de confiance, les parents soulignent l'importance des documents écrits<sup>242</sup> qui décrivent aussi, de manière exhaustive, correcte et compréhensible, le combat que mène la famille.

Le respect du secret professionnel est aussi un élément constitutif d'une relation de confiance, raison pour laquelle le partage de celui-ci est soumis à des conditions très strictes, dont celle d'obtenir l'accord des intéressés. Des personnes qui vivent dans la pauvreté ont cependant témoigné du fait que le partage se fait généralement en-dehors des familles concernées.

242 Groupe Agora de la Direction générale de l'Aide à la jeunesse de la Communauté française sur la transparence dans la préparation et la communication des documents et écrits professionnels ; Commission de déontologie de l'Aide à la jeunesse (17 novembre 2010). *Demande d'avis de la Commission de déontologie par des services agréés de l'aide à la jeunesse, Dossier 110/09* ; Chambeau Marc (décembre 2009). *La transparence dans la préparation et la communication des écrits professionnels en SAJ et SPJ pour un meilleur accès aux jeunes et aux familles*, Institut Cardijn-HELHA.

#### 2.1.4. Dilution des contacts quotidiens

« Un père rendait visite à son enfant à vélo avant qu'il ne soit déplacé ailleurs, à 70 km du domicile du père. Et bien sûr, le fait que son père ne lui rende plus visite est un élément qui joue en sa défaveur. On va lui reprocher de se désintéresser de son fils. »

« Un directeur de SPJ autorisait un papa à rendre visite à son fils, placé dans une institution. Celle-ci a fait obstacle sous prétexte que l'enfant allait mieux et qu'il risquait de régresser s'il revoyait son père. L'éducateur, dans ce cas, était persuadé de penser mieux que les parents. »

Lors d'un placement, la famille a le sentiment qu'elle doit 'se débrouiller'. Il est difficile d'empêcher que la relation se dilue.

Dans de nombreux cas, les parents doivent faire de gros efforts pour rendre visite à leurs enfants lorsque ceux-ci sont placés. Il arrive que des institutions décident de leur propre initiative qu'il n'est pas souhaitable que le jeune reçoive la visite de ses parents. Les parents doivent alors avoir la force d'aller contre cette interdiction. Le déplacement est souvent long et cher ; aucune ligne régulière de transports publics ne correspond aux heures de visite ; les heures de visite des enfants placés dans des endroits différents peuvent tomber au même moment... Pour les familles pauvres, cet obstacle est particulièrement difficile à surmonter. En même temps, les parents estiment que le fait de sauter une visite est souvent interprété par les institutions comme un manque d'intérêt pour le jeune. Cette interprétation a été lourde de conséquences dans un passé relativement récent puisqu'elle a permis de déclarer abandonnés et donc adoptables, sans le consentement de leur famille, des enfants « dont les parents s'étaient manifestement désintéressés »<sup>243</sup>. Des études ont montré que les enfants concernés provenaient en majorité de familles pauvres. Bien que cette loi ait été abrogée, le plan d'action pour l'amélioration du dispositif Adoption en Communauté française<sup>244</sup> reprend l'idée puisqu'il prévoit « une réflexion sur l'adoptabilité des enfants placés en aide à la jeunesse et dont les parents se sont manifestement désintéressés ». Les institutions remarquent, pour leur

part, qu'il est très difficile de travailler avec la famille et le réseau social du jeune quand la distance avec son milieu de vie est trop grande.

Par ailleurs, les visites du jeune dans sa famille jouent un rôle essentiel dans le renforcement des liens familiaux. En Flandre, pour favoriser ces visites et pour que l'accompagnement dans l'institution corresponde au mieux au contexte familial, on a rendu plus flexible le nombre de jours pendant lesquels un jeune peut être absent de l'institution<sup>245</sup>.

#### 2.1.5. Conditions matérielles limitées

Les conditions de vie matérielles des familles pauvres peuvent constituer un facteur supplémentaire de rupture de la relation avec leur enfant.

Pour les adolescents, un retour temporaire ou définitif à la maison peut signifier une perte de confort matériel et entraîner des conflits de loyauté. Comment le jeune peut-il choisir entre partir en voyage avec l'institution et passer ses vacances à la maison, dans son quartier ? Les familles pauvres trouvent qu'elles ne sont pas suffisamment soutenues, y compris au niveau financier, pour que le retour ou le séjour de leur enfant puisse être une réussite. En Communauté flamande, les montants de l'intervention dans les frais occasionnés par un séjour de l'enfant à la maison ne sont pas fixés. Les structures fixent le montant ; une directive indique cependant comme référence l'équivalent des allocations familiales dont sont privés les parents sur une base journalière. En Communauté française, lorsque le jeune rentre chez lui le week-end ou durant les congés scolaires, l'institution verse aux parents 3,50 euros au minimum par 24 heures<sup>246</sup>.

En ce qui concerne le logement, les parents en situation de pauvreté peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'ils veulent reprendre leur enfant après un placement. Il arrive en effet que les juges posent comme

245 Arrêté ministériel d'assimilation de certaines journées d'absence comme des journées de présence au travail dans le cadre de subsides pour le séjour des mineurs dans les institutions de l'assistance spéciale à la jeunesse de catégorie 1et 2, *Moniteur belge*, 26 octobre 2009.

246 L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juin 2004 relatif aux frais ordinaires concernant les dépenses courantes d'hébergement, d'entretien et d'éducation des jeunes assimilés à des jours de présence effective les séjours en famille d'une durée maximale de 120 jours par an dont 30 jours consécutifs maximum, et fixe à au moins 3,50 euros par jour le montant ristourné à la famille par le service. A noter que ce montant n'est pas indexé.

243 Loi du 20 mai 1987 relative à l'abandon d'enfants mineurs, *Moniteur belge*, 27 mai 1987.

244 <http://evelyne.huytebroeck.be/spip.php?article1021>

condition que l'enfant puisse disposer d'une chambre à part, condition extrêmement difficile à remplir pour les familles pauvres. En Région flamande, lors de l'évaluation de l'occupation rationnelle d'un logement, la réglementation sur le logement social prévoit que l'on tienne compte des enfants placés. Les jeunes majeurs sont également pris en considération jusqu'à 25 ans, tant qu'ils séjournent (partiellement) dans le logement<sup>247</sup>. Il semblerait toutefois qu'il arrive qu'on ne prenne pas en compte un enfant placé dans le calcul du nombre de chambres nécessaires à la famille. Au moment du retour, la maison se révèle alors trop petite pour loger le jeune. Pour les Régions wallonne et bruxelloise, nous n'avons pu obtenir ces informations.

## 2.2. Rupture dans le parcours scolaire

Le chapitre V de ce Rapport, consacré à l'enseignement et à la formation en alternance, aborde en détail le risque accru de problèmes et de retard scolaires pour les jeunes issus de familles pauvres. Il semble qu'un séjour au sein de l'Aide à la jeunesse augmente encore ce risque. Le parcours scolaire de nombreux jeunes placés est souvent interrompu. Ils sont renvoyés de l'école en raison de comportements difficiles, il est difficile de les inscrire dans une nouvelle école à partir de l'institution, ils sèchent les cours...

Obtenir des informations objectives sur le parcours scolaire des jeunes dans l'Aide à la jeunesse n'est pas évident. En Communauté flamande, on tient compte, pour l'enregistrement des caractéristiques des élèves dans le cadre des *Gelijke Onderwijskansen* (Politique d'égalité des chances), du facteur 'sans foyer', appellation sous laquelle se trouvent les jeunes placés. Des recherches considérables seraient toutefois nécessaires pour analyser le nombre et le parcours des jeunes concernés.

Les parents émettent surtout des réserves sur les progrès de leur enfant dans son processus d'apprentissage. Ils constatent que de nombreux jeunes quittent l'école prématurément ou suivent une 'occupation de jour alternative' (*alternatieve dagbesteding*). C'est la raison pour laquelle on a créé, en Flandre, des *Netwerken*

*Leerrecht*, des réseaux d'initiatives qui remplacent l'école pour les jeunes en âge scolaire lorsqu'ils ont perdu tout lien avec l'école. Ils peuvent s'y préparer à reprendre éventuellement le fil.

Par ailleurs, les parents veulent garder un œil sur le parcours scolaire de leur enfant et souhaitent que l'institution leur permette de s'impliquer en participant aux réunions de parents, en les informant des choix à faire et du quotidien des jeunes dans l'école...

## 2.3. Dispersion de l'accompagnement

*«Un élément important de la problématique réside dans la discontinuité face à laquelle se trouve le jeune tout au long de son parcours. Cette discontinuité est due au grand nombre de limites et de frontières à la fois dans le secteur de l'Aide à la jeunesse et entre l'Aide à la jeunesse et les autres secteurs. Et à 18 ans, la rupture est encore accentuée.»*

Une aide de qualité et stable favorise pour le jeune un départ positif<sup>248</sup> de l'institution. Ces conditions sont souvent entravées par l'éparpillement entre services, institutions, types d'accompagnement... Cela implique, par exemple, que le jeune est obligé de raconter une nouvelle fois son histoire à chaque travailleur social rencontré. La collaboration et l'échange d'informations devraient être renforcés. Un projet-pilote est en cours en Flandre au sein des *multifunctionele centra* (centres multifonctionnels) dans lesquels les jeunes peuvent passer plus rapidement et sans difficulté d'un type d'accompagnement à un autre<sup>249</sup>. Le CANO, *Centrum voor Actieve Netwerk- en Omgevingsondersteuning* (centre de soutien à un réseau actif et au milieu de vie), est également un concept d'accompagnement flexible et multidimensionnel<sup>250</sup>. D'autres acteurs inventent de nouvelles manières de travailler pour une meilleure prise en compte des jeunes en situation de pauvreté. SOS-Jeunes-Quartier Libre et Abaka, par exemple, mettent en place un réseau de soutien et d'accompagnement spécifique à Bruxelles<sup>251</sup>.

247 Article 18 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2008 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *Moniteur belge*, 7 décembre 2007.

248 Stein, Mike et Emily R. Munro (dir.) (2008). *Op. cit.*

249 <http://www.ministerijvandeuren.be/nlapps/docs/default.asp?id=248>.

250 <http://www.canovlaanderen.be/>.

251 <http://www.sosjeunes.be/spip.php?article113&lang=fr>.

*«Toutes ces initiatives devraient être évaluées. Qu'est-ce que cela signifie pour les parents ? Comment perçoivent-ils les 'bonnes pratiques' des institutions et services ? Il faudrait donner l'occasion de débattre de l'aide sociale et écouter avec une oreille attentive ce que les gens ont à en dire.»*

Il n'entre pas dans le cadre de ce chapitre de réaliser une évaluation de l'offre au sein de l'aide à la jeunesse. La concertation souhaite cependant mettre en avant la nécessité d'une telle évaluation avec l'ensemble des parties impliquées et signale le manque persistant d'information, de communication et de participation des jeunes et des parents. Il convient d'y remédier dans le cadre d'une approche orientée vers les jeunes et leur famille et axée sur la demande.

*«Parfois les parents sont très contents mais tous disent qu'ils sont trop peu informés. Or l'information est l'étape préalable à la concertation. Les parents n'osent pas parler d'adulte à adulte car ils craignent les rapports rédigés par les professionnels. Pourquoi ne pourraient-ils pas participer à la rédaction, relire les rapports ?»*

Les participants à la concertation estiment par ailleurs que la préparation à l'autonomie doit être optimisée.

Paradoxalement, les jeunes sont, d'un côté, trop livrés à eux-mêmes et d'un autre trop pris par la main. Il est important qu'ils apprennent à gérer leur argent, effectuent des tâches ménagères, entretiennent leur réseau, achèvent leur formation... Il faut anticiper plus tôt et plus vite le moment où ils quittent l'institution en jetant des ponts vers leur vie d'adulte. Il est en outre important que l'accompagnement puisse se prolonger après cette sortie.

*«La période de 16 à 18 ans est un moment charnière pour préparer la fin du placement. Mais cette période est trop peu exploitée par les services, ce qui a pour effet de rendre les jeunes encore plus dépendants de l'institution.»*

Il est fondamental que l'accompagnement se fasse de manière continue, que le jeune puisse construire et maintenir une relation de confiance avec un référent tout en respectant le rôle des parents. Selon certains participants, un soutien prolongé peut éviter que les échecs ne s'accumulent. Élaborer un accompagnement basé sur les qualités du jeune adulte requiert en effet du temps. Apprendre au jeune à croire en ses propres possibilités et déterminer avec lui un objectif constitue tout un processus.

### 3. Sortie de l'institution, nouvelles ruptures

*«Il a été puni lorsqu'il a été placé et il est à nouveau abandonné, c'est un deuxième coup sur la cafetière.»*

Pour de nombreux jeunes, le départ d'une institution coïncide avec l'âge de la majorité civile. Cela signifie qu'ils peuvent conclure un contrat valable en droit, qu'ils ne sont plus soumis à l'obligation scolaire, qu'ils entrent en considération pour le droit à un revenu d'intégration, etc. C'est à ce moment-là qu'ils se trouvent confrontés au paradoxe sociétal décrit au point 1.2., paradoxe qui touche de nombreux domaines de la vie. Nous examinerons les effets combinés de la majorité et de la fin du placement sur le réseau familial et social (3.1.), le logement (3.2.), le revenu (3.3.), la formation et l'emploi (3.4.) et enfin l'aide (3.5.). Ce deuxième moment de rupture demande à nouveau un grand investissement des jeunes et de leur entourage.

*«On dirait que la vie s'arrête à 18 ans... et recommence*

*à 18 ans. S'il y avait une culture du lien, elle continuerait. Le continuum du lien est essentiel.»*

#### 3.1. Manque de réseau familial et social

Bien qu'il n'y ait pas de chiffres disponibles sur le nombre de jeunes qui retournent au domicile familial au sortir d'une institution, plusieurs sources indiquent que c'est rarement le cas. La concertation confirme ce constat, en particulier pour ceux qui ont séjourné jusque 18 ans dans une institution et y ont eu un long parcours. Les parents témoignent que, lorsqu'il a lieu, le retour est loin d'être facile. De nombreux parents ne connaissent pas les droits que peuvent désormais exercer leur enfant à 18 ans et sont confrontés au fait qu'ils n'ont plus rien à dire sur les décisions qu'il prend. Souvent, la réadaptation mutuelle est un échec. Les jeunes adultes ne doivent pas seulement apprendre

à vivre avec les limites du milieu dont ils sont issus et vers lequel ils retournent. Certains doivent également constater que, grâce à leur accompagnement, ils ont vécu un processus qui les a fait grandir alors que, dans leur famille, les choses n'ont pas beaucoup évolué.

Les familles pauvres sont également confrontées à des obstacles financiers pour ce retour à la maison. Si le jeune majeur dispose de son propre revenu, éventuellement un revenu d'intégration, ce n'est pas sans conséquence pour le revenu du ménage dont il fait à nouveau partie. Par exemple, son parent, s'il vivait seul et bénéficiait d'une allocation de chômage, perd alors son statut 'isolé' et donc une partie de ses revenus. Ces conséquences financières peuvent créer des tensions, voire même entraîner une rupture familiale.

La concertation a émis l'idée de laisser aux familles un certain délai pour s'adapter à une nouvelle situation familiale après retour, période durant laquelle le statut des membres du ménage qui bénéficient d'un revenu de remplacement ou du revenu d'intégration resterait inchangé. Une telle période de transition pourrait également être prévue avant de reconsidérer la composition du ménage dans le cadre des réglementations relatives au logement social.

Finalement, l'essentiel n'est pas d'abord le retour effectif à la maison mais bien le lien entre le jeune et ses parents. Ce n'est que lorsque cette relation est de qualité que la famille peut jouer son rôle de dispositif de secours. C'est dans cette perspective que les services participant à la concertation essaient de maintenir vivant le lien avec les parents, même lorsque le jeune majeur choisit de ne pas les informer de sa situation. Les intervenants sociaux essaient de convaincre le jeune du rôle important que jouent ses parents dans son parcours et de la nécessité d'y associer un réseau large de soutien.

Dans certains cas, le retour à la maison n'est pas une option, parce que les parents ont disparu, sont décédés ou sont dans des situations trop instables, parce que les jeunes sont rejetés par leurs parents ou parce que ceux-ci sont impliqués dans un divorce conflictuel et que le jeune n'est plus le bienvenu, notamment dans des ménages recomposés. Ces jeunes méritent une attention particulière. Pour les jeunes sans parents, le réseau social est d'une importance capitale. Comme beaucoup d'entre eux ont perdu confiance dans les adultes, leurs pairs sont souvent leur deuxième famille. Les mineurs étrangers non accompagnés ont aussi été

évoqués durant la concertation comme groupe particulièrement vulnérable. Vu qu'ils parcourent un trajet spécifique d'accueil<sup>252</sup>, il aurait fallu élargir la concertation à d'autres acteurs pour inclure leur situation dans le champ de réflexion. Les contraintes de temps n'ont pas rendu possible une telle démarche.

Les jeunes signalent eux-mêmes qu'en quittant l'institution, ils perdent le réseau qu'ils avaient constitué au sein de leur communauté de vie. Entretenir ces contacts est difficile ; aller en visite dans l'institution est une démarche qualifiée de 'bizarre' par les jeunes. Mais, en même temps, ceux-ci trouvent sympathique d'y être invités, pour une fête de Noël par exemple.

## 3.2. Recherche d'un logement

Dans le premier chapitre de ce Rapport, nous détaillons la problématique générale du logement en Belgique. Il y apparaît clairement que le droit à un logement décent est fortement compromis par les difficultés à acquérir, à louer un logement ou à accéder à un logement social. Dans le présent chapitre, nous nous concentrons sur les problèmes de logement spécifiques que rencontrent les jeunes lorsqu'ils quittent une institution.

### 3.2.1. Mise en autonomie<sup>253</sup>

Les jeunes en institution qui veulent ou doivent faire le pas vers un logement peuvent bénéficier de la mise en autonomie. Celle-ci est accessible au sein de certains services<sup>254</sup> d'aide à la jeunesse à partir de 16 ans dans les Communautés française et germanophone et de 17 ans en Communauté flamande. Dans le cadre de l'aide prolongée, cette mesure peut être maintenue jusqu'à 20 ans maximum en Communauté française<sup>255</sup> et jusqu'à 21

252 <http://www.fedasil.be/nl/home/nbbmtour>.

253 En Communauté française, on utilise les termes « mise en autonomie » ou « accompagnement en appartement supervisé » pour désigner le dispositif qui correspond au « begeleid zelfstandig wonen » en Communauté flamande.

254 En Communauté française : des services d'accueil et d'aide éducative (SAAE) ; des centres d'accueil spécialisés (CAS) ; les services qui mettent en œuvre un projet particulier (PPP) agréés notamment pour ce type de mission ; les services de placement familial (SPF) ; les centres d'accueil d'urgence (CAU) ; les centres de premier accueil (CPA) ; les centres d'observation et d'orientation (COO) ; les services d'aide et d'intervention éducative (SAIE) ; les centres d'orientation éducative (COE).

255 Article 1er du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *Moniteur belge*, 12 juin 1991.

ans en Communautés flamande<sup>256</sup> et germanophone<sup>257</sup>. Dans les trois Communautés, certains services proposent également une éducation à l'autonomie. Il s'agit d'une sorte d'habitat pré-indépendance - appelé aussi semi-autonomie - au sein-même de l'institution, où le jeune prépare lui-même ses repas, gère son budget...

Les mineurs qui sont inscrits dans l'Aide à la jeunesse bénéficient, lorsqu'ils sont mis en autonomie, d'une allocation par l'entremise du service qui les accompagne. En Communauté flamande, elle s'élève, par jour, à un 365<sup>e</sup> du revenu d'intégration au taux isolé<sup>258</sup>, soit 770,18 euros en septembre 2011. En Communauté française, le montant est plus faible, environ 672 euros<sup>259</sup> ; lorsque le jeune bénéficie d'un soutien financier pour faire face à des frais spéciaux, il arrive qu'il dispose au total d'un montant mensuel équivalent au revenu d'intégration au taux isolé.

Les jeunes mis en autonomie qui souhaitent une prolongation de cette aide lorsqu'ils ont 18 ans doivent introduire une demande de revenu d'intégration auprès du CPAS. Aucun subside n'est en effet prévu pour les jeunes majeurs en Communauté française. En Communauté flamande, ce n'est que si le tribunal du travail a confirmé le refus du CPAS d'accorder le revenu d'intégration que le *Fonds Jongerenwelzijn* intervient pour le subside de séjour.

En Flandre, les appartements supervisés<sup>260</sup> existent également dans d'autres secteurs, par exemple au sein

de l'*Algemeen Welzijnswerk* (AWW - l'aide sociale générale). En principe, au sein de l'AWW, un jeune ne peut habiter en appartement supervisé qu'à partir de 18 ans, à moins qu'il ne dispose d'un revenu et reçoive l'autorisation de ses parents. Les jeunes, mineurs et majeurs, qui habitent en appartement supervisé au sein de l'AWW n'ont pas le droit de recevoir une allocation de séjour de l'aide à la jeunesse.

La concertation estime que les différences qui existent entre les systèmes flamands d'appartements supervisés sont injustes pour les jeunes qui essaient de garder la tête hors de l'eau pendant cette période cruciale de transition. Les conditions d'accès au logement supervisé, sans oublier les interventions financières au bénéfice des jeunes, doivent être mieux harmonisées. Le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille encourage les services de mise en autonomie de l'Aide à la jeunesse à chercher des connexions avec l'offre des *centra voor algemeen welzijnswerk* (centres d'aide sociale générale) pour faciliter le passage de l'un à l'autre<sup>261</sup>. Les participants francophones à la concertation déplorent qu'un mineur d'âge qui souhaite vivre en appartement supervisé à Bruxelles ou en Wallonie doive passer par l'aide spécialisée.

Par ailleurs, la concertation regrette que le subside de séjour ne donne pas accès aux avantages sociaux dérivés comme les tarifs sociaux, les interventions majorées... comme c'est le cas pour le revenu d'intégration.

### 3.2.2. Logement social

Quand les jeunes veulent habiter seuls, ils partent à la recherche d'un logement abordable et décent. Les participants à la concertation constatent que de nombreuses compétences et d'importants moyens sont exigés pour pouvoir louer un bien. Cela suppose non seulement la possibilité d'établir une relation avec le propriétaire, mais aussi de conclure un contrat, de verser la garantie, de payer le loyer, de pouvoir subvenir seul à ses besoins... Toutes ces conditions rendent indispensable un processus d'apprentissage qui devrait commencer avant 18 ans. Rappelons que

256 Article 36 du décret du 7 mars 2008 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 15 avril 2008.

257 Article 21 du décret de 19 mai 2008 relatif à l'aide à la Jeunesse et visant la mise en œuvre de mesures de protection de la jeunesse, *Moniteur belge*, 1<sup>er</sup> octobre 2008.

258 Arrêté du Gouvernement flamand du 27 juin 2008 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 1994 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux institutions de l'assistance spéciale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 25 juillet 2008.

259 Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 fixant la part variable des subventions pour frais de prise en charge des jeunes, *Moniteur belge*, 1<sup>er</sup> juin 1999. L'allocation est calculée sur la base suivante : 279,29 euros par mois pour le loyer, 1,32 euros par jour pour l'argent de poche, 11,33 euros par jour pour les frais ordinaires, soit un montant de 671,44 euros pour un mois de 31 jours.

260 Carrette, Valerie (2006). *Omdat ik begeleid zelfstandig woon. Onderzoeksrapport van het preventieproject 'Woonzinnig !'*, Antwerpen, Centrum voor bevolkings- en gezinsstudies ism preventie jongerenwelzijn Oost-Vlaanderen ; voir aussi [www.jeugdrecht.be](http://www.jeugdrecht.be), une collaboration entre le Steunpunt Jeugdhulp et le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk sur le statut des enfants et des jeunes. L'accent est placé sur les jeunes de 18 à 25 ans parce qu'ils se trouvent à un moment charnière après la majorité. Le site est composé d'articles qui donnent une réponse juridique à des situations pratiques du point de vue du jeune, par exemple sur la prime d'installation. Il est conçu pour les assistants sociaux et les accompagnateurs au sein des services d'aide à la jeunesse et de l'AWW, mais est également consulté par des avocats de la jeunesse, les CLB (équivalents des centres psycho-médico-sociaux), les CPAS...

261 Circulaire ministérielle du 15 juillet 2011 inzake het mobiele uitbreidingsbeleid 2011, de aankondiging van het residentiële uitbreidingsbeleid 2013-2014 en de installatie van de VIPA-buffer.

la plupart des jeunes restent aujourd'hui le plus longtemps possible à la maison pour préparer leur avenir de la meilleure façon.

Les logements sociaux semblent constituer l'une des options possibles. Pour avoir droit à un logement social, il faut être majeur<sup>262</sup>. Selon le *Sociaal Huurbesluit*<sup>263</sup> (arrêté sur le logement social) en Région flamande, des exceptions individuelles sont possibles dans le cadre de la mise en autonomie d'un mineur d'âge, à condition que le paiement du loyer soit assuré. A Bruxelles et en Wallonie, aucune exception de ce type n'est faite pour les mineurs d'âge.

En raison des longues listes d'attente, il est presque impossible d'obtenir un logement social. La concertation a discuté du bien-fondé de donner ou non une priorité aux jeunes qui quittent une institution de l'Aide à la jeunesse et n'ont nulle part où aller. Certains ne sont pas favorables à cette idée. Ils estiment qu'il n'est pas souhaitable de mettre en concurrence les situations de pauvreté. De plus, le fait d'octroyer une priorité peut également entraîner une stigmatisation, alors que ces jeunes sont déjà négativement étiquetés. D'autres sont d'avis qu'il est capital, précisément pour ces jeunes adultes, de pouvoir accéder rapidement à un logement. Ils proposent de les intégrer comme un groupe-cible dans la logique existante d'octroi de priorité à certains groupes.

### 3.2.3. Primes d'installation, allocations-loyer et garantie locative

Les autorités peuvent intervenir de différentes manières pour aider les personnes à payer leur logement. La prime d'installation fédérale<sup>264</sup> est attribuée une fois dans la vie par le CPAS aux personnes sans abri qui s'installent dans un logement stable. Les jeunes qui quittent une institution entrent en ligne de compte

262 Voir article 1124 du Code Civil. Pourtant, un mineur, incapable sur le plan juridique, peut lui aussi conclure un bail locatif conforme, que les deux parties sont dès lors tenues de respecter. En cas de préjudice, le juge pourra toujours, sur demande des parents, déclarer la nullité du bail.

263 Article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2008 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *Moniteur belge*, 7 décembre 2007.

264 Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, *Moniteur belge*, 5 octobre 2004.

parce qu'ils peuvent être considérés comme sans abri<sup>265</sup>. Il faut par ailleurs que le montant de leur revenu soit inférieur au revenu d'intégration augmenté de 10 %. La loi ne mentionne aucune condition d'âge. Il semble que cette prime ne soit pas suffisamment connue. Les bénéficiaires potentiels n'en sont pas informés et les rares travailleurs sociaux qui en ont connaissance semblent la proposer de manière aléatoire.

L'allocation pour le déménagement et l'installation ainsi qu'une contribution au loyer (ADIL) en Région bruxelloise, l'ADEL (allocation déménagement et loyer) en Région wallonne ainsi que l'allocation-loyer et une prime régionale d'installation en Région flamande ne peuvent être octroyées à des mineurs d'âge.

Les mineurs peuvent recevoir une allocation-loyer mensuelle du CPAS, c'est une des formes que peut prendre l'aide sociale. Tous les CPAS n'utilisent cependant pas cette possibilité et, lorsqu'elle est octroyée, cela se fait avec des critères qui varient d'un CPAS à l'autre.

Le CPAS peut également intervenir dans le paiement de la garantie locative pour les mineurs d'âge. La concertation confirme que la garantie locative payée par le CPAS stigmatise encore souvent aujourd'hui ceux qui en bénéficient, malgré le changement de loi<sup>266</sup>. Il y a encore des propriétaires qui refusent des candidats locataires bénéficiant de cette aide du CPAS. La garantie bancaire ne donne pas de résultats non plus. Par contre, la garantie bancaire via le CPAS fonctionne généralement bien mais est trop peu appliquée. Dans ses travaux sur la garantie locative<sup>267</sup>, le Service plaide pour un fonds central de garantie locative. La concertation souligne l'importance, pour les jeunes aussi, d'un accès rapide à ce fonds.

### 3.2.4. Accompagnement au logement

Au-delà des difficultés financières, il n'est pas évident pour les jeunes d'assumer toutes les obligations qui

265 Article 2 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, *Moniteur belge*, 6 mai 1965.

266 Article 103 de la loi portant des dispositions diverses (IV) du 25 avril 2007, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

267 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Rapport 2008-2009 lutte contre la pauvreté. Partie 1. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 29-44.

découlent d'un bail et du fait d'avoir un logement. Un accompagnement adapté pour les jeunes adultes est plus que souhaitable. Une grande vigilance est cependant de mise par rapport au contenu de cet accompagnement, celui-ci se limitant parfois au simple contrôle des locataires ou devenant une condition à la signature du contrat. Il semble qu'un tel soutien fasse défaut ou soit insuffisant auprès des divers opérateurs comme les sociétés de logement social ou les agences immobilières sociales alors que cette aide fait partie de leurs missions légales.

L'idée de 'logement protégé' plaît à certains participants. Cela pourrait être une manière de permettre aux jeunes d'assumer leur responsabilité de locataire en leur laissant suffisamment d'espace pour faire un faux pas et se reprendre.

### 3.2.5. Hébergement et formes alternatives de logement

Certains jeunes se retrouvent à la rue, chez des amis ou connaissances ou dans des maisons d'accueil pour personnes sans abri lorsqu'ils quittent une institution. Certaines de ces maisons d'accueil constatent que les jeunes entre 18 et 24 ans ont besoin d'un encadrement, malgré le fait qu'il ne soit pas idéal pour eux de cohabiter avec des adultes qui rencontrent de grandes difficultés. Les Petits Riens ont ainsi mis sur pied un projet spécifique à petite échelle pour ce groupe-cible.

D'autres jeunes peuvent aussi prendre l'initiative d'habiter ensemble, ce qui leur permet de partager une partie des frais. Cette forme d'habitat groupé gagne en importance aujourd'hui, certainement pour les jeunes issus de milieux favorisés. Cependant ceux qui bénéficient d'un revenu de remplacement ou du revenu d'intégration sont pénalisés : ils passent du statut 'isolé' à celui de 'cohabitant' et voient le montant de leur revenu diminué. Les participants dénoncent ce fait : il est injuste que les jeunes allocataires ne puissent pas résoudre leurs problèmes de logement de la même manière que les jeunes travailleurs ou étudiants dépendant de leur famille. Les problématiques spécifiques à l'habitat solidaire sont développées ailleurs dans ce Rapport dans le chapitre consacré aux formes alternatives de logement.

## 3.3. Revenu

### 3.3.1. Allocations familiales

Lorsque des jeunes proches de la majorité ou devenus majeurs quittent l'institution, certains d'entre eux ont accès à une somme d'argent ; il s'agit de la partie des allocations familiales versée sur un compte d'épargne durant leur séjour. En effet, deux tiers des allocations familiales d'un jeune placé en institution sont directement versés à l'administration communautaire au titre d'intervention des parents dans les frais de séjour de leur enfant. Le tiers restant soit revient aux parents lorsqu'ils entretiennent un contact régulier avec lui, soit alimente un livret d'épargne bloqué au nom du jeune. Lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, cette épargne lui revient<sup>268</sup>. Dès 16 ans, les jeunes qui ont leur propre domicile peuvent recevoir eux-mêmes leurs allocations familiales, ils deviennent donc les 'allocataires', à qui le montant est versé mais leurs parents continuent à être les 'attributaires' qui ouvrent le droit.

Les critères sur la base desquels le tiers restant est attribué au jeune ou à ses parents ne sont pas clairs, selon les participants à la concertation. Certains plaident pour que les parents non seulement soient informés de la décision d'attribution mais également qu'ils puissent y participer. Dans une famille dont les enfants ne sont pas placés, les parents décident en effet de l'utilisation des allocations familiales dans le cadre de leur éducation. Par ailleurs, les parents signalent que la reprise du versement des allocations familiales se fait souvent attendre lorsque l'enfant revient à la maison. En même temps, certains d'entre eux ignorent que, lorsque le jeune devient majeur et ne va plus à l'école, le droit aux allocations familiales expire, à moins qu'il soit en stage d'attente - non indemnisé - comme demandeur d'emploi.

Certains jeunes quittent donc l'institution avec un petit pécule, d'autres pas. Indépendamment de cette inégalité, il semble que l'épargne ne constitue pas toujours un atout. Les jeunes expliquent qu'il n'est pas toujours simple de débloquer leur compte épargne. Dans le calcul des ressources, les CPAS doivent tenir compte de l'épargne si celle-ci atteint un certain montant. Les allocations familiales ne doivent pas entrer en ligne

268 Article 70, lois coordonnées relatives du 19 décembre 1939 aux allocations familiales pour travailleurs salariés, *Moniteur belge*, 22 décembre 1939.

de compte dans ce calcul des ressources du jeune sauf lorsque c'est le jeune lui-même qui les reçoit<sup>269</sup>. Des participants à la concertation témoignent que certains CPAS, pour ces raisons, encouragent le jeune à recevoir lui-même les allocations familiales.

### 3.3.2. Revenu d'intégration

Les jeunes de 18 ans peuvent introduire une demande de revenu d'intégration auprès du CPAS. Celui-ci doit prendre une décision dans les 30 jours qui suivent l'introduction de la demande et en informer le demandeur dans les huit jours<sup>270</sup>. Les participants à la concertation font remarquer que ces semaines sont cruciales durant cette période de transition. Ils plaident donc pour que les jeunes qui sont sur le point de quitter l'institution puissent introduire la demande de revenu d'intégration quelques semaines avant leur majorité. De cette manière, si le droit leur est accordé, ils sont certains d'en bénéficier au moment où ils font le pas vers leur installation. En même temps, les jeunes ont du mal à franchir la porte d'un CPAS, notamment parce qu'ils en ont une image négative. Il est considéré comme la dernière instance à laquelle demander de l'aide.

Les mineurs n'ont pas droit au revenu d'intégration, à moins qu'ils ne soient mariés ou émancipés ou encore qu'ils aient un enfant. Ils ont cependant le droit de bénéficier de l'aide sociale du CPAS, dont l'aide financière fait partie. Tant que les jeunes sont mineurs ou poursuivent des études, leurs parents ont une obligation d'entretien<sup>271</sup>. Le CPAS examinera, au cours de son enquête sociale, la situation financière des parents pour déterminer s'ils peuvent assumer cette obligation. Pour beaucoup de jeunes ayant eu un parcours institutionnel, ce filet familial, cette solidarité ne va pas vraiment de soi, d'une part parce que la relation entre le jeune et ses parents est perturbée, d'autre part parce qu'il est souvent impossible pour les familles en situation de pauvreté de supporter des charges financières supplémentaires.

269 Article 22 et 27 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

270 Article 21 § 1 de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

271 «Les père et mère sont tenus d'assumer, à proportion de leur facultés, l'hébergement, l'entretien, la surveillance, l'éducation et la formation de leurs enfants. Si la formation n'est pas achevée, l'obligation se poursuit après la majorité de l'enfant.» Article 203 §1 du Code Civil.

### 3.3.3. Gestion du budget

Durant leur séjour en institution, on ne parle pas assez aux jeunes d'argent et de la manière de le gérer. Pour la concertation, ceux-ci doivent apprendre à établir un budget, à gérer en partie eux-mêmes leur argent, à se faire une idée du coût de la vie, à savoir comment fonctionne une banque... Dans sa famille, le jeune doit bien apprendre à gérer, progressivement, de manière responsable son argent de poche et il entend parler de la difficulté qu'il y a parfois à payer le loyer par exemple. L'argent de poche du jeune placé peut être un outil pour cet apprentissage<sup>272</sup>. Parallèlement, il n'est possible d'apprendre à gérer un budget que si vous en disposez ; pour beaucoup de jeunes, ce n'est pas ou pas suffisamment le cas.

## 3.4. Peu de perspectives de formation et d'emploi

Quitter une institution provoque souvent une énième rupture dans le parcours scolaire. La plupart du temps, le passage à la majorité, la fin de la scolarité obligatoire, la fin de l'année scolaire et la fin d'un séjour en institution ne coïncident pas exactement. Les jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans avant la fin de l'année scolaire et qui doivent quitter l'institution arrêtent généralement l'école de manière prématurée et n'obtiennent donc pas leur diplôme. La concertation est d'avis qu'il devrait être possible de prolonger leur séjour en institution jusqu'à ce que l'année scolaire ou les études soient terminées. Lorsqu'ils doivent quitter l'institution, cela leur demande en effet de mobiliser tellement d'énergie pour conserver un minimum de stabilité que nombreux sont ceux qui arrêtent leurs études. Peu d'entre eux réussissent à gérer tout à fait seuls cette période de transition.

La question des attentes et des ambitions que la société nourrit pour ses jeunes doit être posée. Prenons un exemple : les jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement professionnel peuvent accéder à l'enseignement supérieur via une septième année. Des

272 En Flandre, les mineurs en séjour résidentiel ont droit à un montant net libre. Article 26 du décret du 7 mai 2004 relatif au statut du mineur dans l'aide intégrale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 4 octobre 2004 ; en Communauté française, l'article 14 du décret relatif à l'Aide à la jeunesse garanti au jeune le droit à recevoir un montant minimum d'argent de poche. Les montants, liés à l'âge du jeune, sont fixés par arrêté du Gouvernement de la Communauté française.

participants à la concertation témoignent que cette perspective n'est toutefois que rarement encouragée par le CPAS. Ces jeunes possèdent en effet un diplôme qui leur permet d'occuper des postes vacants dans des professions pour lesquelles il y a une pénurie de main-d'œuvre. Les CPAS ont, dans ce cadre, une grande liberté d'action qui est perçue comme très arbitraire par les jeunes qui veulent poursuivre leurs études. Cette discrimination des jeunes issus de groupes à risques par rapport aux jeunes qui disposent de moyens financiers accroît encore les inégalités entre eux.

Le droit à l'intégration sociale par l'emploi pour les adultes de moins de 25 ans est conditionné soit par un contrat de travail (programmes de remise à l'emploi), soit par un Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) menant, dans une période déterminée, à un contrat de travail<sup>273</sup>.

Les discussions durant la concertation ont montré qu'un 'contrat' tel que le PIIS était ressenti de manières très diverses<sup>274</sup>. Des personnes pauvres estiment que le contrat ne laisse pas de place au jeune, qu'il est imposé unilatéralement et ne tient nullement compte de ses besoins réels et de ses projets. Dans de nombreux cas, le jeune a, par exemple, d'abord besoin d'un logement plutôt que d'un plan d'activation. Elles craignent aussi qu'il ne soit exclu et sanctionné s'il ne respecte pas son contrat ; il n'a pas le droit à l'erreur. D'autres soulignent les aspects positifs d'un contrat. Pour autant qu'il soit établi en concertation avec le jeune et respecte le rythme de celui-ci, comme c'est prévu dans la loi, un PIIS peut en effet aider le jeune à prendre sa vie en mains.

*«Pour certains, le contrat devient un fil conducteur permettant de dire : 'regarde ce que tu as déjà fait !' Cela peut donc être bénéfique, mais il faut créer du temps et des moyens.»*

Le contenu du PIIS et la manière dont il doit être réalisé varient fortement d'un CPAS à l'autre. Selon des participants à la concertation, certains obligent pour ainsi dire les jeunes à accepter n'importe quel emploi, sans tenir compte de l'intérêt de cette expérience pour leur avenir. D'autres CPAS tirent parti de la liberté offerte par le

PIIS pour développer, avec la participation du jeune, un projet spécifique et un parcours adapté. Les problèmes les plus urgents sont alors abordés en premier lieu. Ce n'est que lorsque la situation de crise est stabilisée que la recherche d'emploi commence. Ou les intervenants sociaux rencontrent les jeunes en dehors du CPAS afin de faciliter l'accès à l'institution. Des CPAS ont également souligné que, si la personne ne peut travailler pour 'des raisons de santé ou d'équité' (article 10), elle a malgré tout droit au revenu d'intégration. Les termes de la loi devraient être clarifiés et les bénéficiaires potentiels devraient en être mieux informés.

### 3.5. Manque de cohérence dans l'aide

*«Les secteurs des CPAS et de l'Aide à la jeunesse ne parlent pas la même langue : la définition de 'l'état de besoin' ou d'une 'situation dangereuse' diffère radicalement en fonction du point de vue adopté.»*

L'aide aux adultes n'est pas suffisamment harmonisée avec l'accompagnement dont bénéficient les jeunes au sein de l'Aide à la jeunesse. Les différentes formes d'aide (CPAS, aide générale...) ne sont pas assez coordonnées entre elles et alignées sur les attentes des jeunes. Pour ceux qui quittent une institution à 18 ans, il n'est pas simple de prendre des initiatives pour chercher de l'aide et d'accepter qu'ils ont besoin de soutien. Et quand ils le font, ils ne connaissent pas toujours le chemin vers le service qui pourra leur apporter une aide adaptée. Une partie d'entre-eux a également déjà eu des expériences négatives. On constate que certains sont fatigués d'être aidés : ils y ont renoncé, n'y croient plus. Les raisons de ce constat ne sont pas à chercher uniquement du côté des jeunes mais surtout du système d'aide lui-même. Les participants à la concertation plaident pour une collaboration entre différents acteurs avant le départ du jeune de l'institution. Sans cela, le jeune disparaît et ne réapparaît que lorsqu'il est noyé dans les problèmes. Il ne reste alors que peu de prises, de points d'accroche pour travailler avec lui. Il est également suggéré d'ouvrir l'aide spécialisée à certains jeunes qui, avant leur 18<sup>e</sup> anniversaire, n'ont pas encore été en contact avec l'aide à la jeunesse. Pour certains, ce n'est qu'à ce moment-là qu'intervient une rupture avec le milieu familial ou la prise de conscience d'un besoin d'accompagnement. En même temps, il semble qu'actuellement les jeunes qui bénéficient d'une aide prolongée ne sont pas suffisamment armés pour se prémunir des ruptures décrites dans les

273 Articles 6 §11, 10 et 11 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

274 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). *Contribution à l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, Centre de l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

points précédents de ce chapitre. Ces problèmes ne sont pas résolus mais reportés.

Les jeunes à la recherche d'un soutien sont souvent confrontés à une forte disparité des pratiques des services, notamment des CPAS. La loi organique des CPAS laisse beaucoup de place à l'interprétation ; il y

a donc peu d'harmonie entre les pratiques des CPAS et parfois même pas entre les différents antennes sociales au sein d'un seul et même CPAS. Ce manque de cohérence rend non seulement très difficile la communication vers les jeunes adultes mais entraîne également une inégalité dans l'aide octroyée, un sentiment d'arbitraire et une insécurité juridique.

## 4. Continuité

La logique institutionnelle de l'aide est souvent en contradiction flagrante avec les problèmes et l'expérience de vie des jeunes. Dans le même temps, les intervenants sociaux se sentent parfois limités par la rigidité du système au sein duquel ils travaillent. Le groupe de concertation considère que ce qui doit primer, c'est une aide à partir des besoins et attentes du jeune : ses aspirations et ses perspectives d'avenir doivent être centrales. Outre l'aide sociale au sens strict, il faut également envisager l'accompagnement du jeune en collaboration avec son environnement, en premier lieu sa famille, pour garantir la continuité du soutien.

### 4.1. Maintien du réseau familial et social

Le réseau du jeune peut jouer un rôle important pour le soutenir dans sa vie quotidienne, non seulement pendant, mais aussi après son séjour au sein d'une institution. De plus en plus de services mettent pour cela sur pied des formes de 'concertation usager'<sup>275</sup> où divers acteurs importants pour le jeune sont réunis pour former un réseau de soutien. Les participants à la concertation rappellent que le jeune doit participer à la décision portant sur les personnes à inviter autour de la table et que son avis est déterminant. De leur côté, beaucoup de parents souhaitent être impliqués dans les décisions relatives à l'avenir de leur enfant.

### 4.2. Projet de, pour et par le jeune

«On ne doit pas seulement donner au jeune sa place dans son projet, son parcours mais la première place.»

Les jeunes qui ont besoin d'une aide professionnelle lors de leur passage à la majorité, dans le secteur de l'aide aux adultes, demandent une approche personnalisée, pensée à partir de leur histoire. Pour la concertation, un projet d'avenir adapté doit être dessiné conjointement avec le jeune<sup>276</sup> : non pas un projet avec un objectif prédéfini, mais un 'work-in-progress' pouvant être adapté à tout moment et sur lequel travaillent le jeune, sa famille, son entourage et, éventuellement, des intervenants sociaux professionnels. Idéalement, ce projet démarrerait entre 15 et 18 ans, avant que le jeune ne devienne majeur, pendant son séjour en institution. Il pourrait de cette manière être mieux préparé à l'autonomie et la rupture à 18 ans serait moins grande. Dans le cadre du *Plan d'action pour une politique flamande coordonnée pour les jeunes adultes vulnérables*, des pistes en ce sens sont à l'étude pour soutenir le jeune et sa famille au moment de la sortie du secteur de l'Aide à la jeunesse et sur la manière de garantir la continuité de l'aide. Le projet *Samen Werken Verbindt* expérimente un *tandembegeleiding* (accompagnement en tandem) pour les jeunes qui ont bientôt 18 ans, assuré d'une part par l'Aide à la jeunesse et, d'autre part, par le *Centrum voor algemeen welzijnswerk* (centre d'aide sociale générale) et le CPAS.

Par ailleurs, le groupe de concertation insiste sur le fait que c'est le jeune qui doit gérer son projet. Il doit obtenir le temps et l'espace pour définir lui-même un objectif final, il doit pouvoir tomber et se relever. Les jeunes expriment qu'ils ont, pour cela, besoin d'un accompagnateur qui soit impliqué, sans se mêler de

275 Par exemple : les concertations au sein des CPAS, les conférences «Eigen Kracht» en Flandre, les tables de réseau...

276 Roppov (september 2008). *Een kind opgeven, kan niet. Samenwerken naar een plan voor de jongere na 18*, Standpunten en ervaringen van de ouders uit de Roppov-oudergroep Gent, Gent, Roppov.

tout ; qui apporte de l'aide quand c'est nécessaire, mais qui laisse le jeune prendre ses responsabilités ; qui n'est pas un ami, mais ne considère cependant pas le contact avec le jeune comme purement professionnel... Cette idée d'un 'accompagnateur de parcours' ou 'life-coach' fait son chemin. En outre, l'accompagnement doit être global, qu'il s'agisse d'un soutien administratif, du développement d'un réseau existant, d'un soutien financier, du renforcement de la confiance en soi, d'un accompagnement au logement... La vie ne se laisse en effet pas délimiter par les missions d'un service.

Pour les intervenants sociaux, cet accompagnement sur mesure signifie que l'on doit pouvoir, au sein de son organisation, libérer du temps et de l'espace pour en assurer la continuité et la flexibilité.

### 4.3. Collaboration intersectorielle

Pour aider la réalisation du projet du jeune, le groupe de concertation plaide pour une collaboration intersectorielle, aussi bien pendant le séjour du jeune dans l'institution que lorsqu'il entre dans le secteur de l'aide aux adultes. Il n'y a pas lieu de créer de nouvelles structures, mais bien d'accorder les diverses pratiques entre elles et par rapport aux jeunes. Il importe à cet effet de penser au-delà du cadre des réglementations et des logiques spécifiques des secteurs. Ce n'est qu'ainsi que

peut naître un réseau d'organisations et de personnes avec l'engagement commun d'accompagner le jeune de manière continue. Il existe déjà sur le terrain différents projets qui fonctionnent de manière intersectorielle et qui, en plus, sont stimulés dans des cadres politiques. En Communauté française, par exemple, des protocoles de collaboration entre CPAS et Aide à la jeunesse semblent en voie de concrétisation. En Flandre, il existe divers projets multisectoriels auxquels participent les *centra voor algemeen welzijnswerk*, comme par exemple, 'Bruggen na(ar) 18'. La Maison de l'Adolescent à Charleroi a aussi pour objectif d'apporter une aide pluridisciplinaire et une mise en réseau des structures professionnelles locales pour accompagner les jeunes de 11 à 25 ans. Une évaluation approfondie de ces initiatives est nécessaire pour vérifier dans quelle mesure elles font une différence pour les jeunes et sous quelles conditions elles peuvent être généralisées.

Au sein de la concertation, il y a eu une discussion quant à savoir si un 'chef d'orchestre' était nécessaire ou non pour mener à bien une telle collaboration. Il semble logique qu'un acteur coordonne les différents services. La question est plutôt de savoir qui est le plus indiqué à cet effet. La concertation met en garde contre une trop forte institutionnalisation de l'accompagnement et contre le risque que ce dernier ne devienne une nouvelle forme de contrôle.

## Recommandations

Le passage à l'âge adulte et à l'autonomie est souvent une expérience très difficile pour les jeunes qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse. Pour éviter que cette période de fragilité n'entraîne un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale, nous plaidons pour le respect effectif des réglementations en vigueur et pour l'élargissement du champ d'application de celles qui apporteraient aux jeunes une protection supplémentaire s'ils pouvaient en bénéficier. Par ailleurs, nous appelons dans ces recommandations à un accompagnement adapté et au soutien des pratiques et politiques par l'évaluation et la recherche.

Avant tout, nous voulons insister sur la nécessité d'une approche transversale dans la lutte contre la pauvreté qui permette d'assurer à ces jeunes et à leur famille de

vivre dignement. Le placement n'est en aucun cas une réponse appropriée à la pauvreté et doit, pour cette raison, être absolument évité, sauf exception, dans des situations de danger et d'urgence.

### 1. Assurer l'application des législations existantes

#### 1.1. N'envisager le placement des jeunes qu'en tout dernier recours

Les décrets relatifs à l'Aide à la jeunesse se basent sur le principe du maintien du jeune dans son milieu familial. La concertation adhère tout à fait à l'esprit et au texte de ces décrets et insiste par conséquent pour

qu'un placement hors du milieu de vie ne soit effectivement décidé que lorsque toutes les autres alternatives ont été explorées. Il est primordial de soutenir les familles pour améliorer la situation problématique de base de manière à ce que le placement ne s'impose pas.

## **1.2. Renforcer le lien entre le jeune et sa famille pendant un placement**

### **1.2.1. Garantir le dialogue entre toutes les parties**

Le lien entre le jeune et sa famille est d'une importance cruciale pour son développement et ses perspectives d'avenir. Nous recommandons que la protection et le renforcement de ce lien fassent l'objet d'une évaluation en profondeur régulière, par exemple en même temps que l'examen périodique des mesures de placement.

Pour maintenir le lien entre le jeune et ses parents, il est important que chacun puisse avoir connaissance de ce que l'autre met en œuvre pour améliorer la situation problématique et que les parents soient impliqués dans les décisions prises pour leur enfant durant tout son parcours. Le dossier peut y contribuer à condition qu'il soit le reflet fidèle de l'histoire de chacune des personnes impliquées et qu'il leur soit facilement accessible avec des écrits compréhensibles et transmis aux familles ainsi qu'aux jeunes concernés.

### **1.2.2. Fournir aux jeunes et à leur famille les possibilités concrètes de rester en contact**

Pour garantir un contact régulier entre le jeune et les membres de sa famille (dans l'acception la plus large de ce terme), la distance entre le lieu de vie de la famille et l'institution doit être la plus courte possible. Le groupe de concertation insiste pour que les institutions respectent le droit de visite des parents et stimulent les visites dans la famille. Nous plaidons par ailleurs pour le développement d'autres formes de contacts (téléphone, nouveaux médias...)

## **1.3. Réaliser les droits du jeune et de ses parents dans la pratique**

Les décrets relatifs à l'Aide à la jeunesse décrivent le droit du jeune et de ses parents à l'information et à la participation au processus d'aide. Il semble malgré tout que certains ne soient pas suffisamment entendus et impliqués pendant le séjour en institution. Les intervenants sociaux doivent continuer

à chercher comment garantir la mise en pratique des principes de la loi et recevoir, pour ce faire, les moyens nécessaires.

## **1.4. Harmoniser l'application de la loi organique des CPAS**

Les différences entre les CPAS, les services ou antennes et les travailleurs sociaux n'entraînent pas seulement des confusions pour les jeunes, mais également des inégalités dans la manière dont leurs dossiers sont traités. Pour harmoniser les pratiques au maximum, il est important d'informer convenablement les travailleurs sociaux et les conseillers quant au contenu et à la portée de certains aspects de la loi, de manière à ce qu'ils soient correctement appliqués. Là où la loi laisse place à l'interprétation, nous plaidons pour que cette interprétation se fasse toujours en faveur du jeune.

## **1.5. Garantir l'application de la loi sur l'intégration sociale**

### **1.5.1. Appliquer de manière uniforme le calcul des ressources**

Bien que la loi détaille le calcul des ressources, dans la pratique, ce calcul ne se fait pas de manière homogène, suivant les directives de chaque CPAS. Cela entraîne non seulement une insécurité juridique mais également un résultat inégal sur le montant de l'aide accordée. Pour éviter cela, il est crucial d'informer correctement les travailleurs sociaux et les membres du conseil de l'action sociale sur le contenu de ces articles de la loi et sur l'application qui doit en être faite.

### **1.5.2. Valoriser le Projet individualisé d'intégration sociale comme outil d'accompagnement**

Pour les jeunes majeurs qui n'ont pas encore 25 ans, le droit à l'intégration sociale par l'emploi peut - doit dans certains cas - être lié à un PIIS. Celui-ci constitue potentiellement un cadre pertinent pour accompagner le jeune sur mesure, à condition toutefois que le processus d'apprentissage soit au cœur de la démarche et ne soit pas perverti par les risques de sanction en cas de manquement de la part du jeune.

## 2. Elargir le champ d'application de certaines réglementations pour y inclure les jeunes

### 2.1. Identifier les législations dont il serait intéressant d'élargir le champ d'application aux jeunes

Les jeunes qui se trouvent à ce moment de transition entre minorité et majorité ou qui passent de l'Aide à la jeunesse à l'aide pour adultes sont souvent confrontés à des réglementations inadaptées ou excluantes qui accentuent encore les inégalités par rapport à ceux issus de milieux plus favorisés. Nous insistons pour que les conséquences des lois sur la situation des jeunes soient analysées et que les lois soient adaptées pour éviter l'exclusion et d'autres effets négatifs.

### 2.2. Faciliter l'accès au logement des jeunes

- Sous certaines conditions (âge, besoin spécifique d'un logement, revenu insuffisant, accompagnement...), il est souhaitable que le logement social soit accessible aux mineurs ;
- Il est nécessaire de spécifier plus clairement les situations qui ouvrent le droit à la prime d'installation fédérale pour les personnes sans abri, en incluant explicitement les mineurs qui quittent une institution de l'Aide à la jeunesse et/ou les mises en autonomie de mineurs ;
- Comme pour la prime d'installation fédérale, les primes régionales d'installation et allocations de loyer devraient être accessibles aux mineurs ;
- Le Service plaide depuis longtemps déjà pour la création d'un fonds central de garantie locative. Il s'agit là d'un système adéquat pour permettre à tous, et donc aussi aux jeunes (mineurs), de payer la garantie locative sans être stigmatisés.

### 2.3. Revoir les statuts 'isolé' et 'cohabitant'

A l'exception des pensions, tous les revenus de remplacement et le revenu d'intégration se situent sous le seuil de pauvreté. Pour se prémunir contre la pauvreté, des jeunes qui dépendent de ces revenus cherchent des manières de diminuer leurs frais de logement, par exemple en décidant d'habiter avec d'autres personnes. Ils perdent alors leur statut d'isolé ainsi qu'une partie de leur revenu. Le groupe de concertation dénonce cette pénalisation de la solidarité.

Des familles qui accueillent leur enfant majeur après un placement peuvent elles aussi être pénalisées à cause de la non-individualisation des droits sociaux.

### 2.4. Renforcer et étendre la possibilité d'aide prolongée comme instrument d'accompagnement

La prolongation de l'aide dans l'Aide à la jeunesse semble sous-utilisée. Une information correcte quant aux possibilités d'aide existantes est nécessaire, notamment pour permettre aux jeunes qui deviennent adultes pendant l'année scolaire de terminer l'année en cours dans des conditions optimales.

### 2.5. Permettre aux jeunes d'introduire plus tôt leur demande de revenu d'intégration

Il faudrait permettre au jeune d'ouvrir son dossier auprès du CPAS et d'introduire une demande de revenu d'intégration déjà quelques semaines avant ses 18 ans, afin d'éviter un temps de latence sans aucun revenu lorsqu'il quitte l'institution.

## 3. Offrir aux jeunes un accompagnement adapté

### 3.1. Anticiper et préparer le jeune à l'autonomie dans l'aide à la jeunesse

La manière dont les jeunes sont préparés à retourner chez eux ou à habiter de manière autonome dans un logement varie en fonction du service ou du projet pédagogique et n'est pas toujours efficace. Des lignes directrices claires, associées à une inspection de la pratique et à des sanctions, peuvent remédier à ce problème. Il est crucial que les jeunes conservent des ponts avec le monde extérieur, via l'école, la gestion de budget, les jobs de vacances, les loisirs, les amitiés...

### 3.2. Garantir une transition douce après la sortie d'institution

En prévision de la sortie d'institution, il est souhaitable que les jeunes soient informés à temps des possibilités de formation, d'emploi, de logement et d'aide sociale. Ils ont, pour ce faire, besoin d'un accompagnement global à long terme et sur mesure (logement, adminis-

tratif, aide sociale...) et d'une personne-ressource en laquelle ils ont confiance. Cet accompagnement doit s'inscrire dans le projet du jeune et ne doit pas être obligatoire ou représenter une forme de contrôle.

### 3.3. Renforcer le réseau de soutien du jeune

Les jeunes qui quittent une institution de l'Aide à la jeunesse n'ont pas seulement besoin d'une aide professionnelle ; c'est avant tout sur leur réseau familial et social qu'ils doivent pouvoir s'appuyer. Aujourd'hui existent différentes méthodes pour travailler avec ce réseau. Celles-ci doivent être stimulées et évaluées, en tenant compte de tous les points de vue concernés.

### 3.4. Donner aux professionnels le temps, l'espace et les moyens de réaliser cet accompagnement

Un accompagnement adéquat des jeunes exige une approche sur mesure et continue. Cet accompagnement ne devrait pas se limiter aux frontières organisationnelles et structurelles d'un service ou d'un secteur.

### 3.5. Garantir la continuité grâce aux collaborations intersectorielles

Dans la foulée des initiatives existantes, il est nécessaire de continuer à investir pour un engagement commun des différents secteurs et autorités publiques - politiques et institutionnelles - pour améliorer l'échange d'information, la collaboration, l'harmonisation, l'anticipation, et ce aussi bien avant, pendant, qu'après la période où le jeune quitte l'institution de l'aide à la jeunesse. Il est très important que les familles soient intégrées dans cette collaboration.

### 3.6. Offrir un filet de sécurité adapté aux jeunes

Pour les jeunes qui atterrissent dans la rue, des structures d'accueil adaptées doivent offrir un accompagnement de qualité. Cela implique que l'intensité et la durée de cet accompagnement soient déterminées sur base des attentes des jeunes.

## 4. Soutenir la pratique et la politique via la recherche et l'évaluation

### 4.1. Evaluer la mise en autonomie

La mise en autonomie peut être un outil efficace de préparation à la vie indépendante, à condition que les jeunes bénéficient d'un accompagnement adapté et continu. Il serait intéressant d'évaluer les résultats de ce type de service en tenant compte des moyens et contraintes.

### 4.2. Examiner l'intérêt d'un 'service jeunesse' au sein du CPAS

Comme c'est/c'était le cas dans plusieurs CPAS, la mise en place, en fonction des spécificités locales, d'un service spécialement dédié aux jeunes peut constituer une piste pour répondre de manière plus adéquate aux situations spécifiques de ce public. Des initiatives peuvent être prises à partir de ces services pour faciliter cette période de transition pour les 'grands mineurs' et les jeunes adultes.

### 4.3. Lancer une étude longitudinale sur le parcours des jeunes

Au-delà de leur utilité première d'instrument de travail dans l'accompagnement du jeune et de ses parents, les dossiers et systèmes d'enregistrement dans l'Aide à la jeunesse peuvent également permettre de collecter des informations pour améliorer nos connaissances, dans le respect de la loi sur la vie privée. La connaissance des trajets des jeunes dans l'Aide à la jeunesse - les facteurs déterminants, le déroulement et les conséquences sur leur avenir - est aujourd'hui très limitée. On sait peu de choses des facteurs déterminants pour un parcours positif et une sortie réussie. On ne dispose pas non plus de suffisamment de données à propos du parcours scolaire durant leur séjour dans une institution de l'aide à la jeunesse.

### 4.4. Etudier l'impact de la pauvreté sur le parcours des jeunes

Le lien statistique entre la pauvreté et un risque accru de faire l'objet d'une mesure de l'Aide à la jeunesse est scientifiquement établi. Beaucoup de questions restent cependant sans réponse : les enfants de familles

pauvres sont-ils placés plus jeunes que ceux issus de familles plus favorisées ? Une mesure de placement temporaire devient-elle plus souvent un placement à long terme pour les jeunes issus de familles pauvres, ce qui aggrave éventuellement la rupture du lien fami-

lial ? En fonction de la longueur du placement, les difficultés sont-elles identiques pour les jeunes en situation de pauvreté au moment de la sortie de l'institution ? Des recherches qualitatives et quantitatives peuvent contribuer à répondre à ces questions.

## Liste des participants

### Groupe de concertation

- Abaka
- Al Paso
- ATD Quart Monde Verviers
- Centrum voor Ambulante Begeleiding
- Cité de l'Enfance - Auberge du Maréchal Ney
- CPAS de Charleroi - Service Jeunesse
- Délégué général aux droits de l'enfant
- Droit sans toit
- Intersection - Home J. Herman - CPAS Bruxelles
- JAC plus onthaal en begeleidingsteam
- La Tramontane
- Les Petits Riens
- Luttes Solidarités Travail
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles Capitale
- OCMW Gent - Psychologische dienst, Jeugdwerking
- OCMW Halle - Jeugdwerking
- OCMW Leuven - Sociale dienst
- Relais social de Liège
- Roppov
- Service Droit des Jeunes
- SOS Jeunes
- STAR
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Uit De Marge
- Vlaams Centrum Schuldbemiddeling

### Contacts bilatéraux

- Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Agentschap Jongerenwelzijn
- AJMO
- Antwerps Platform Generatiearmoede
- Arktos coördinatiedienst Leuven
- CAW Artevelde, project 'Bruggen na(ar) 18'
- Centrum Kauwenberg
- Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse
- Nevermind
- Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté française
- Sentiers de la varappe
- Steunpunt Jeugdhulp

**Réunions avec les administrations concernées**

- Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Afdeling Welzijn, Gezondheid en Gezin - VGC
- Agentschap Jongerenwelzijn
- Aide à la jeunesse - Communauté germanophone
- Direction de l'action sociale en Région wallonne
- Direction des affaires sociales - COCOM
- Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse
- Service des affaires sociales - COCOF



# V. JEUNES PRECARISES ET ENSEIGNEMENT OU FORMATION EN ALTERNANCE

*Le parcours scolaire et l'insertion professionnelle des jeunes issus d'un milieu défavorisé est difficile. De nombreux dispositifs cherchent à faciliter cette transition entre le monde de l'enseignement/formation et celui du travail. Parmi ceux-ci, l'enseignement et la formation en alternance visent à faire acquérir aux jeunes les compétences techniques et les attitudes nécessaires à la vie professionnelle et citoyenne. Le Service a cherché à savoir pourquoi les jeunes précarisés y sont surreprésentés et comment ces dispositifs peuvent répondre à leurs attentes, à savoir, un accompagnement sur mesure, une formation reconnue par les employeurs, le droit à l'essai, la valorisation de leurs compétences...*

## Introduction

L'enseignement et l'emploi sont deux leviers essentiels à la lutte contre la pauvreté. Le Rapport bisannuel 2008-2009 contenait deux chapitres consacrés à ce sujet : l'un sur le rôle des critères d'emploi convenable comme protection contre l'emploi précaire, l'autre sur l'orientation scolaire et son influence sur le renforcement des inégalités sociales et scolaires. Nous nous penchons cette fois sur la transition des jeunes défavorisés entre l'enseignement et l'emploi de qualité. En effet, la qualification obtenue en fin de parcours scolaire détermine en grande partie les chances de trouver un emploi convenable, tout particulièrement en début de carrière.

Le groupe de concertation a choisi d'étudier plus précisément un dispositif spécifique de transition où les jeunes précarisés sont surreprésentés : l'enseignement et la formation en alternance. L'alternance se compose d'une formation générale et professionnelle dans un centre et d'une formation en entreprise. Ce chapitre analyse dans quelle mesure, après leur parcours en enseignement ou en formation en alternance, ces jeunes trouvent un emploi de qualité.

Le Service a lancé ses travaux sur la question en organisant un séminaire<sup>277</sup> en vue de faire apparaître les problématiques et enjeux de la thématique. Fin 2010, nous avons rassemblé des associations qui luttent contre la pauvreté afin de cibler un dispositif qui réponde au mieux à leurs préoccupations. Ensuite, plusieurs acteurs (représentants de l'alternance, de l'enseignement, de l'insertion socioprofessionnelle, de sections jeunes des syndicats et d'associations où des personnes pauvres se reconnaissent, etc.) se sont réunis mensuellement.

Des contacts bilatéraux nous ont permis d'élargir notre réflexion. En juin 2011, le Service a également consacré une réunion au témoignage de jeunes en alternance et organisé une rencontre avec des représentants de fonds sectoriels de formation et d'organisations patronales. Tous les échanges se sont focalisés sur l'intérêt et les difficultés de l'alternance pour les jeunes issus de familles pauvres.

En vue d'examiner si ces dispositifs peuvent aider ces jeunes à s'épanouir et acquérir les compétences nécessaires pour trouver un emploi de qualité, nous avons choisi de traiter la thématique sur base d'une analyse longitudinale du parcours du jeune.

Nous commençons par une mise en contexte de la problématique : la transition difficile des jeunes défavorisés de l'enseignement au marché de l'emploi. Après avoir brièvement décrit le contexte et les différents dispositifs, le troisième point rappelle les difficultés qui naissent en amont, durant le parcours scolaire. Deux éléments y sont évoqués : les inégalités scolaires et l'orientation. Le quatrième point analyse le parcours de ces jeunes, de leurs débuts au choix de leur formation, à l'accompagnement et au stage en entreprise. Enfin, le dernier point concerne l'aval, c'est-à-dire le passage vers le monde du travail, la reconnaissance des qualifications obtenues et les possibilités d'emploi convenable.

Des citations, extraites de la concertation ou de contacts bilatéraux, attirent çà et là l'attention sur des paroles pertinentes, sans pour autant exprimer forcément une opinion générale.

.....  
<sup>277</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2010). *Actes du séminaire du 7 septembre 2010. La transition de l'enseignement au marché de l'emploi des jeunes précarisés*, Bruxelles.

## I. Contexte

Beaucoup de jeunes s'insèrent difficilement sur le marché de l'emploi, tout particulièrement ceux en situation de pauvreté et ceux qui ont quitté l'école avant la fin de leur sixième année et qui ont accumulé un retard scolaire important<sup>278</sup>. Les fluctuations du marché de l'emploi les touchent davantage. Certains retournent en formation, d'autres connaissent des périodes de chômage ou d'inactivité plus ou moins longues, enfin certains 'décrochent' et s'éloignent du marché de l'emploi<sup>279</sup>.

Les chiffres sont éloquentes : on compte, en 2010, en Belgique, 63.992 chômeurs complets indemnisés de moins de 25 ans, dont 8.147 à Bruxelles, 22.149 en Région flamande et 33.695 en Région wallonne<sup>280</sup>. Les jeunes quittent l'école à l'âge moyen de 20 ans mais de 17,8 ans pour les jeunes plus faiblement instruits<sup>281</sup>. En Wallonie, en suivant une cohorte de jeunes dès leur sortie de l'école, on constate que 55 % ont un emploi dans la première année suivant leur sortie de l'enseignement, tandis qu'un sur cinq reste inactif durant deux ans et demi<sup>282</sup>. En Wallonie et à Bruxelles, parmi les jeunes de 15-24 ans présents sur le marché de l'emploi, un tiers n'a pas d'emploi<sup>283</sup>.

De nombreuses mesures sont mises en place pour faciliter ce passage enseignement-vie active. Certaines ne l'envisagent que sous l'angle d'une trajectoire individuelle, réduisant les difficultés d'insertion professionnelle à un 'déficit d'employabilité'. Dans ce cadre, l'enseignement et la formation ont prioritairement un objectif d' 'efficacité économique', visant une main-d'œuvre toujours plus qualifiée. Cette critique est souvent adressée à l'Union européenne, qui s'est fixé pour objectif de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde en 2010 et, qui, dans sa Stratégie 2020, insiste encore davantage sur l'articu-

lation entre éducation et emploi. Citons par exemple la 'target' de réduction du taux d'abandon scolaire à 10 % d'ici 2020, l'initiative phare 'Jeunesse en mouvement' qui vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail ou encore le renforcement du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation ('Education et formation 2020')<sup>284</sup>. Selon les participants au groupe de concertation, ces mesures ne peuvent faire l'économie d'une approche multifactorielle, envisageant la transition comme le fait d'interdépendances. Plusieurs facteurs la compliquent, comme la ségrégation et la compétition qui dominent aux niveaux scolaire et professionnel<sup>285</sup>. L'enseignement et la formation doivent également poursuivre un objectif égalitaire, étant donné le nombre élevé de personnes peu qualifiées au chômage<sup>286</sup>.

278 Desmarez, Pierre et al. (septembre 2010). «L'entrée dans la vie active d'une cohorte de jeunes issus de l'enseignement secondaire», IWEPS, *Discussion papers*, n° 1004, p. 31.

279 Darquenne, Raphaël (2010). «Les espaces transitionnels en Belgique», dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Op. cit.*, p. 26.

280 ONEM (2010). *Rapport annuel 2010*, Bruxelles, p. 301-307.

281 SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie (édition : 19 août 2010). «Accès des jeunes (15-34 ans) au marché du travail (2ème trimestre de 2009)», Enquêtes sur les Forces du travail.

282 Desmarez, Pierre et al. *Op. cit.*, p. 24.

283 IWEPS (été 2011). «Les jeunes : des études aux premiers emplois», *Faits et gestes*, n° 37, p. 7.

284 Van Trier, Walter (2010). «La transition entre l'école et l'emploi sous l'angle de la politique européenne» dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Op. cit.*, p. 3.

285 Bahier, Tristan (juin 2011). «La transition de l'enseignement au marché de l'emploi en Europe», *Working paper*, Pour la solidarité, p. 9-10.

286 Van Trier, Walter. *Op. cit.*, p. 6.

## 2. Définition : l'alternance

Ce point présente brièvement les dispositifs d'alternance et leur fonctionnement. Ce chapitre se concentre uniquement sur deux types de dispositifs : l'enseignement en alternance, créé en 1985<sup>287</sup>, et l'apprentissage, vieux de presque un siècle<sup>288</sup>. Ces deux systèmes se caractérisent par la relation triangulaire entre un apprenant (apprenti ou stagiaire), un centre de formation et une entreprise.

En 1983, la loi concernant l'obligation scolaire<sup>289</sup> a prolongé la scolarité obligatoire à temps plein jusqu'à 15 ans, et à temps partiel jusqu'à 18 ans. Le législateur a ainsi ouvert la possibilité pour les jeunes de 15 à 18 ans de suivre un enseignement à horaire réduit ou des formations reconnues - dans le cas qui nous intéresse, l'apprentissage - qui combinent une formation générale et professionnelle avec une formation en entreprise. L'enseignement en alternance et, en Flandre, l'apprentissage, peuvent également accueillir les jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire. Dans les dispositifs francophones d'apprentissage, il n'existe pas de limite d'âge.

En Communauté flamande, un décret de 2008<sup>290</sup> relatif au '*leren en werken*' a harmonisé ces dispositifs. Ces termes désignent l'enseignement à temps partiel au sein des Centra voor Deeltijds Onderwijs (CDO), l'apprentissage au sein des SYNTRA et, enfin, la formation à temps partiel dispensée dans les Centra voor Deeltijdse Vorming (CDV). Pour les francophones, en Communauté française, Région bruxelloise et Région wallonne, 'l'enseignement et la formation en alternance' renvoie vers deux grandes structures : l'enseignement en alternance au sein des Centres d'Éducation et de Formation en Alternance (CEFA) et l'apprentissage, à Bruxelles au sein de l'Espace Formation Petites et Moyennes Entreprises (EFPME), qui constitue l'unique centre du Service Formation PME (SFPME), et les centres de l'Institut wallon de Formation en Alternance et des Indépen-

dants et Petites et Moyennes Entreprises (IFAPME). Il n'existe pas, du côté francophone, de système équivalent au '*deeltijdse vorming*'. Nous référons à 'l'enseignement et la formation en alternance' pour désigner l'ensemble de ces dispositifs.

	FR	NL	AL
Enseignement en alternance	CEFA	CDO	TZU
Apprentissage	IFAPME et SFPME	SYNTRA	IAWM
Formation à temps partiel	/	CDV	/

Nous choisissons par convention d'utiliser le terme 'stage' pour désigner les journées de travail en entreprise du jeune car elles visent à former le jeune à des techniques que seul l'employeur et le travail en entreprise peuvent faire acquérir. Ce terme est à distinguer des stages effectués dans le cadre de l'enseignement professionnel.

### 2.1. Enseignement en alternance

L'enseignement à temps partiel fut créé pour répondre à une double préoccupation : maintenir les jeunes plus longtemps à l'école, tout en leur permettant de développer des compétences sur le terrain. Les jeunes auxquels l'enseignement à temps plein ne convient pas ont ainsi la possibilité de se former en suivant un parcours en alternance<sup>291</sup>.

Dans la plupart des cas, les jeunes suivent deux jours par semaine une formation générale et professionnelle, qu'ils combinent avec trois jours par semaine en entreprise.

Au regard du nombre de jeunes inscrits, l'enseignement en alternance est un dispositif qui reste marginal comparé à l'enseignement à temps plein. L'apprentis-

287 Arrêté Royal du 16 juillet 1984 portant organisation d'un enseignement secondaire expérimental à horaire réduit, *Moniteur belge*, 13 septembre 1984.

288 Il existe également la 'formation chef d'entreprise', proposée par les SYNTRA/SFPME/IFAPME/IAWM, qui concerne les jeunes majeurs.

289 Loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, *Moniteur belge*, 06 juillet 1983.

290 Décret de la Communauté flamande du 10 juillet 2008 relatif au système d'apprentissage et de travail en Communauté flamande, art. 4 et art. 3, 8°, *Moniteur belge*, 3 octobre 2008.

291 De Rick, Katleen (2009). « Apprendre et travailler en alternance dans le cadre de l'enseignement obligatoire » dans Nicaise, Ides, Desmedt Ella et Demeuse, Marc (éds), *Une école réellement juste pour tous, Seize pistes de réforme et d'action*, Ecole +, Plate-forme pour une école sans exclusion, Waterloo, Plantyn, p. 449-450.

sage draine un plus grand nombre d'élèves du côté francophone et germanophone. Dans les trois Régions, la même tendance est observée : une augmentation du nombre d'inscrits dans l'enseignement en alternance.

En Communauté française, l'enseignement en alternance a vu ses effectifs augmenter de plus de 50 % en huit ans, passant de 5.865 élèves à 9.076 élèves<sup>292</sup>, soit 2,4 % de l'ensemble des élèves de l'enseignement secondaire<sup>293</sup>. En Communauté flamande, il y avait, en 2009, 7.174 jeunes inscrits dans l'enseignement en alternance.

### 2.1.1. CEFA

Les CEFA<sup>294</sup> sont toujours rattachés à un établissement secondaire de plein exercice. Ils dispensent un enseignement comprenant à la fois une formation générale (à raison de 600 périodes de 50 minutes par an, soit deux jours par semaine) et une préparation à l'exercice d'une profession, et ce lors d'un stage en entreprise de 600 heures par an également.

A son arrivée en CEFA, un jeune peut s'inscrire soit en :

- article 49<sup>295</sup> : il suit un enseignement proche de celui de plein exercice. Les programmes et examens portent sur la même matière. Les conditions d'inscription, les diplômes et les qualifications en article 49 sont similaires à celles de l'enseignement de plein exercice ;
- article 45 : le jeune suit une formation composée de cours généraux et humanistes qui garde un objectif essentiellement pratique et professionnel. Aucune condition de diplôme préalable n'est requise pour s'y inscrire ; il peut obtenir des attestations ou certificats en cas de réussite, qui témoignent des compétences acquises mais ne sont pas équivalents aux certificats obtenus dans l'enseignement de plein exercice ;
- article 47 : il est ouvert aux jeunes issus de l'enseignement secondaire spécialisé de type 3.

292 Ministère de la Communauté française (2009). «Les indicateurs de l'enseignement», *ETNIC*, n°4, année 2008-2009, p. 30.

293 Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (2009). *L'enseignement francophone en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, p. 7.

294 Décret de la Communauté française du 3 juillet 1991 organisant l'enseignement secondaire en alternance, *Moniteur belge*, 24 septembre 1991.

295 Ces articles font référence aux numéros des articles du décret qui régit ces formations : Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *Moniteur belge*, 23 septembre 1997.

De nombreuses passerelles existent entre ces différentes formations. Un jeune peut se réorienter en cours d'année. Et, sous certaines conditions, un élève de CEFA, s'il est jugé apte par un Conseil de classe, peut poursuivre ses études dans l'enseignement secondaire professionnel ou technique de plein exercice.

Enfin, pour les jeunes qui n'ont pas de projet professionnel ou qui ne sont pas suffisamment mûrs pour travailler en entreprise, le CEFA propose un Module de Formation Individualisé (MFI). Celui-ci poursuit cinq objectifs : l'élaboration de son projet de vie, l'orientation vers un métier, l'éducation aux règles de vie en commun dans la société, la mise à niveau des connaissances élémentaires, l'acquisition de compétences minimales pour accéder à la formation par le travail en entreprise.

### 2.1.2. CDO

Les CDO peuvent être liés à un établissement d'enseignement à temps plein, mais peuvent également être autonomes.

Le décret *leren en werken* vise la réalisation d'un 'engagement à temps plein'. Cela signifie que chaque jeune suit une formation pendant minimum 28 heures (de 50 minutes) par semaine. Cette formation contient une composante 'apprentissage' (*leren*) et une composante 'apprentissage sur le lieu de travail' (*werkplekleren*).

La composante *leren* organisée par un CDO consiste en 15 heures hebdomadaires de 50 minutes, de cours généraux et professionnels et peut être organisée en collaboration avec un CDV (voir 2.3.). La composante *werkplekleren* peut se décliner de trois façons, chacune correspondant à une phase du parcours de l'élève. Une sélection préalable détermine dans quelle phase l'élève entame l'apprentissage sur le lieu de travail. Le but ultime est toujours de guider le jeune vers l'insertion professionnelle, même si ce doit être à un rythme adapté :

- une participation au marché de l'emploi : pour les jeunes de plus de 18 ans, c'est le seul module possible. C'est la participation à part entière du jeune dans le circuit économique régulier ou dans des activités équivalentes ;
- un 'projet-tremplin' ou '*brugproject*' : exclusivement pour les élèves de moins de 18 ans. C'est une forme de participation au marché de l'emploi,

orientée vers les jeunes qui sont disposés à travailler mais qui doivent continuer à développer leurs attitudes et aptitudes axées sur l'emploi ;

- un 'parcours préalable' ou '*voortraject*' : un module spécifique de formation et d'accompagnement, orienté vers les jeunes présentant des attitudes et aptitudes inadéquates, n'ayant pas encore de perspectives de carrière claires, et qui s'inscrit dans un contexte axé sur l'emploi.

### 2.1.3. TZU

Le Zentrum für Teilzeitunterricht (TZU) est l'opérateur de l'enseignement en alternance en Communauté germanophone. On y dispense en moyenne 15 heures de cours hebdomadaires alternés avec 13 à 21 heures de pratique professionnelle. Le TZU concerne très peu de jeunes (une quarantaine en 2009-2010) et cible les jeunes en décrochage scolaire et social, qui rencontrent davantage de difficultés pour s'insérer dans le monde du travail.

## 2.2. Apprentissage

Les jeunes, en âge d'obligation scolaire ou non, peuvent combiner une formation en centre et en entreprise en suivant un 'apprentissage' (appelé auparavant 'formation des classes moyennes'). Ils suivent un jour de formation générale et à vocation professionnelle en centre de formation et quatre jours de formation en entreprise. Le but est de leur faire acquérir les compétences nécessaires pour exercer une profession et de les préparer aux réalités économiques des petites et moyennes entreprises. A la différence des jeunes inscrits en enseignement en alternance, ils ont tous l'obligation de combiner leur formation avec un stage en entreprise.

En Communauté flamande, les SYNTRA organisent l'apprentissage. Tous les centres forment, avec l'Agence flamande pour la formation d'entrepreneurs –SYNTRA Vlaanderen, le réseau SYNTRA. Le décret *leren en werken* est également d'application pour l'apprentissage. La formation se compose donc également du volet *leren* en centre et du volet *werkplekieren* en entreprise. L'élève est obligé d'avoir une place en entreprise ; ce n'est qu'en cas d'absence ou de rupture du contrat d'apprentissage qu'il peut être orienté vers un parcours préalable. En Communauté flamande, il y avait en 2009

3.157 jeunes inscrits en apprentissage.

En Région wallonne, l'apprentissage est mis en œuvre par l'IFAPME et son réseau de centres de formation des Classes moyennes. En Région bruxelloise, pour les francophones, par le centre de l'EFPME qui dépend du SFPME<sup>296</sup>. Les formations et contrats proposés sont similaires en IFAPME et SFPME. Le jeune, dès 15 ans sous certaines conditions, doit travailler dans une entreprise agréée par l'IFAPME/SFPME. Il suit en moyenne 1 à 1,5 jour(s) de cours de connaissances générales et de connaissances professionnelles dans un centre de formation et reçoit une formation pratique en entreprise pendant 3,5 à 4 jours par semaine. En cas de rupture de contrat, il devra trouver un nouvel employeur dans les trois mois. En 2006, le SFPME comptait 1.548 apprentis<sup>297</sup>. En Région wallonne, en 2009-2010, il y avait 5.139 jeunes formés sous contrat d'apprentissage ; une diminution de 26,2 % est constatée sur les 10 dernières années.

En Communauté germanophone, où la culture de la formation en entreprise est importante, l'Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand (IAWM) est l'opérateur de la formation en alternance. On y dispense 1 à 1,5 jour(s) de formation théorique alternée avec 3,5 à 4 jours de pratique professionnelle. Il y a environ 800 apprentis.

### 2.3. Formation à temps partiel

Les CDV ou Centres pour la formation à temps partiel sont des asbl qui n'existent qu'en Flandre et sont exclusivement actives dans le domaine de la jeunesse ou du *welzijnswerk*. Au sein du système *leren en werken*, ils n'organisent pas d'enseignement, mais offrent la possibilité de réaliser des 'parcours de développement personnel' ou '*persoonlijke ontwikkelings-trajecten*' (POT) à des jeunes inscrits dans un CDO, et ce en remplacement total des composantes *leren* et *werkplekieren*. Exceptionnellement, ils remplacent uniquement l'une des deux composantes. Dans tous les cas, l'engagement à temps plein demeure obligatoire.

.....

<sup>296</sup> De Rick, Katleen. *Op. cit.*, p. 450.

<sup>297</sup> Ce chiffre concerne le nombre d'apprentis en Région wallonne, et ne tient pas compte du nombre d'inscrits en formation 'chefs d'entreprise'. Michel, Isabelle (4 décembre 2008). «Alternance : état des lieux, Communauté française et Région wallonne», CEPAG, p. 7.

Les POT s'adressent à des jeunes vulnérables dans des situations très problématiques qui ne sont pas encore en mesure de participer à l'un ou l'autre ou aux deux volets de l'apprentissage. Ce parcours permet, à l'aide d'un accompagnement individuel intensif et d'activités adaptées, de renforcer l'autonomie et le fonc-

tionnement social des jeunes et de les préparer ainsi à un parcours axé sur l'emploi. Ces parcours sont, normalement, de nature temporaire : le but est que les élèves retournent ensuite suivre une formation dans un centre (CDO ou SYNTRA) et une formation sur le lieu de travail.

### 3. En amont : inégalités scolaires et sociales

Avant d'aborder les difficultés et les atouts de l'enseignement et la formation en alternance pour les jeunes précarisés, le groupe de concertation a voulu rappeler que c'est dès l'école maternelle que les inégalités scolaires se manifestent et qu'elles se renforcent durant le primaire et le secondaire. L'enseignement vise un objectif d'émancipation, en fournissant à chacun les moyens de penser et d'agir. Mais la réussite scolaire est influencée par une multitude de facteurs et, en Belgique tout particulièrement, par le milieu social. En secondaire, 21 % des élèves dont les parents vivent sous le seuil de pauvreté ont un retard scolaire, contre 11 % pour les autres<sup>298</sup>.

Selon l'enquête PISA 2009<sup>299</sup>, les écoles belges sont inégalitaires. Ce constat confirme une tendance récurrente en Belgique : la difficulté de l'école de jouer son rôle compensatoire des inégalités sociales. En Communauté française, l'écart entre les 25 % d'élèves les plus favorisés et les 25 % d'élèves les moins favorisés est de 136 points, ce qui équivaut à quatre années de scolarité<sup>300</sup>.

#### 3.1. Orientation scolaire

Dans son Rapport 2008-2009, le Service soulignait que la subdivision de l'enseignement secondaire en plusieurs filières avait peu à peu entraîné une hiérarchisation de ces filières, au bas de laquelle se trouve l'enseignement

professionnel. Ce mécanisme en cascade d'orientation des élèves vers une école, un type d'enseignement et/ou une filière d'étude moins valorisés lors des moments charnières (lors du passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire et d'un degré à l'autre de l'enseignement secondaire) touche particulièrement les jeunes issus de familles pauvres. Cela tient essentiellement au fait que les résultats scolaires déterminent en grande partie l'orientation de l'élève, plus que ses intérêts ou aptitudes. Les missions d'orientation sont confondues avec les missions d'évaluation<sup>301</sup>. Or les résultats scolaires sont influencés par le statut socio-économique de l'enfant et de sa famille. Dès lors, ce tri reflète et renforce les inégalités socioéconomiques.

Même si les intentions politiques évoluent dans le bon sens, on constate en pratique qu'elles n'ont pas encore permis d'inverser ce mécanisme en cascade.

Il est donc nécessaire de poursuivre la lutte contre la relégation scolaire, en offrant aux élèves des possibilités d'orientation respectant leur projet personnel. La revalorisation de l'enseignement professionnel, la suppression des cloisonnements entre l'enseignement général, technique et professionnel ou la création d'un tronc commun relativement long afin de reporter le choix des études jusqu'à l'âge de 16 ans sont des mesures susceptibles de contrer cette ségrégation sociale. Plusieurs études montrent que plus tôt a lieu l'orientation, plus les inégalités scolaires sont prégnantes. En retardant le moment du choix des études, on pourrait mieux tenir compte du fait qu'il faut un certain temps avant qu'un jeune sache vraiment ce qu'il veut. Ceci est d'autant plus important pour celui qui vit dans la pauvreté et qui est souvent

298 Steenssens, Katrien et al. (2008), *Enfants en pauvreté, situation de la recherche scientifique en Belgique*, à la demande du Ministre Christian Dupont, SPP Intégration sociale, GIRep et IGOA, p. 36.

299 OCDE (2011). *Résultats du PISA 2009, Surmonter le milieu social, vol. II*, PISA, Éditions OCDE.

300 De Baye, Ariane et al. (2010). «La lecture à 15 ans, premiers résultats de l'enquête Pisa», *Cahiers des Sciences et de l'Éducation*, Université de Liège, Unité d'analyse des Systèmes et des Pratiques d'enseignement (aSPe), n°31, p. 13.

301 Van Kempen, Jean-Luc (mars-avril 2009). «Comment éviter l'orientation-relégation» dans UFAPEC, *Les parents et l'école*, n°62, p. 12.

confronté à de multiples problèmes. Un tel système augmenterait donc la probabilité que le choix soit motivé par les compétences et les intérêts des élèves. Cet enseignement compréhensif ne peut fonctionner qu'à la condition que toutes les formes d'enseignement soient offertes au sein d'une même école, sous peine de voir la ségrégation entre écoles persister.

### 3.2. Familles et écoles

*«Emilie vit avec sa maman et sa grande sœur. (...) La maman [a] des moyens limités (...). Rapidement, Emilie est considérée comme une enfant très intelligente (...). Malgré des périodes d'absentéisme provoquées par des difficultés familiales, elle rattrape son retard (...). Avec une amie, elle s'inscrit dans une école secondaire qui a bonne réputation. La maman, soucieuse de comprendre et de suivre sa fille, ayant pris de l'assurance dans ses relations avec l'école primaire, se rend plusieurs fois à l'école. Mais elle n'est pas bien reçue, aucune communication constructive ne semble possible. Un grand malaise s'installe, les punitions pleuvent, souvent sans que la mère et la fille ne comprennent pourquoi (le règlement d'ordre intérieur est illisible pour la maman et difficilement compréhensible pour Emilie). Emilie ne s'y fait pas d'amie et est souvent l'objet de moqueries, notamment à cause de son 'look' et celui de sa maman... Elle échoue et quitte l'école l'année suivante. A la fin de la deuxième, elle est orientée en troisième professionnelle, mais est irrégulière et peu intéressée par les cours... Elle décroche à 15 ans... Après un an, elle est prise en charge dans un SAS<sup>302</sup> ; expérience positive. Mais finalement, elle aboutit dans un CEFA de formation à la cuisine, qu'elle quitte à 18 ans, sans certificat... »<sup>303</sup>*

Ce témoignage démontre qu'outre l'orientation vers des filières moins valorisées, l'exclusion des enfants issus de familles pauvres prend de multiples formes : échec scolaire, décrochage, redoublement, exclusion physique (renvoi) de l'élève, sentiment d'isolement du jeune. Leur parcours scolaire s'achève trop souvent sans qu'ils n'aient une maîtrise de base de l'écriture, de la lecture et des mathématiques<sup>304</sup>.

302 Service d'accrochage scolaire

303 Visée - Leporcq, Dominique (2011). «Décrochage scolaire et pauvreté», *Connaissance et Engagement, Analyses et études*, Documentation ATD Quart Monde, ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld.

304 Steenssens, Katrien et al. *Op. cit.*, p. 33-38.

Les participants au groupe de concertation confirment que beaucoup de parents en situation de pauvreté sont fiers que leurs enfants aillent à l'école et veulent le meilleur enseignement pour eux. Pourtant, leurs attentes à l'égard de l'école sont compromises par divers facteurs.

Premièrement, les conditions de vie difficiles sont peu favorables à la réussite scolaire des enfants. Le groupe de concertation rappelle que, chaque jour, ces familles doivent résister à la misère. Leurs enfants construisent leur rapport à l'école dans un contexte de difficultés socioéconomiques<sup>305</sup>. Cet environnement dur absorbe l'énergie du jeune et le rend parfois peu disponible aux savoirs dispensés par l'école. La pauvreté constitue un obstacle au développement de l'enfant et de ses capacités de concentration. Citons, par exemple, le stress généré par la pauvreté, les logements insalubres, trop petits, bruyants et leurs conséquences sur le travail à domicile, les déménagements fréquents, le sommeil, l'hygiène, etc. A ces difficultés s'ajoute le fait que ces enfants ont également peu de possibilités de loisirs, de découvertes. «R. vit dans un tout petit appartement au premier étage, il a un petit frère. Dans la salle à manger, il faut faire un choix : ou la table ou le parc ou la chaise haute. Il n'y a pas de place pour jouer ; les voisins se plaignent de tout bruit (...) Après quelques mois de scolarité en première maternelle (...), lors de la rencontre avec les parents, l'institutrice dit de R. : 'il parle mal ; il est fort en retard ; il parle encore comme un bébé ! Maintenant ce n'est pas trop grave. Mais si ça continue, dans un an ou deux, il aura des problèmes pour suivre à l'école.' Mais rien n'est proposé pour l'aider.»<sup>306</sup>

Deuxièmement, l'un des facteurs les plus communément soulignés est la distance qui sépare l'univers de vie des personnes pauvres de celui de l'école. Plusieurs éléments causent et perpétuent cet éloignement :

- les exigences culturelles et normatives imposées par l'école sont conçues en fonction de l'élève moyen. L'école développe une culture scolaire qui lui est propre, fondée sur les 'savoirs abstraits', sur un langage déconnecté de l'univers des classes populaires. La familiarité avec la culture scolaire, qui

305 Verniers, Christiane (2010). *Formation Insertion, Confirmation scientifiques d'intuitions largement partagées*, Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi (FUNOC), p. 208-209.

306 Visée - Leporcq, Dominique. *Op. cit.*

repose beaucoup sur l'usage de l'écrit, dépend donc en partie, dès le primaire, du capital culturel dont disposent les parents. Face au langage formalisé, les enfants issus de familles pauvres ont plus de difficultés et tendent alors à se replier sur eux-mêmes ou à avoir honte<sup>307</sup> ;

- le parcours scolaire et professionnel des parents influence leur regard sur l'école. De nombreux parents en situation de pauvreté ont eu un parcours scolaire difficile et ont été marqués par ces échecs. L'école fait peur, ils ont perdu confiance dans leur capacité d'apprendre et de participer<sup>308</sup>. Ces difficultés laissent des cicatrices, c'est ce que l'on nomme le '*scarring effect*' ;
- les personnes pauvres n'ont pas une vue d'ensemble des possibilités existantes dans l'enseignement secondaire pour leurs enfants. Elles ne sont pas suffisamment tenues informées des programmes scolaires et de la portée des attestations d'orientation. De plus, elles rencontrent des difficultés pour nouer des relations avec les enseignants et l'école. Elles maîtrisent parfois mal la langue d'instruction et craignent de ne pas bien s'exprimer ou d'être infériorisées. Elles ont souvent honte de la situation dans laquelle elles vivent, de leur chômage, de leurs problèmes de santé, etc. Les parents réagissent alors à ces difficultés soit en cherchant à collaborer davantage, soit, et c'est le cas le plus fréquent, par la fuite et l'évitement<sup>309</sup>. Ces différents facteurs expliquent l'absence fréquente des parents lors des moments de rencontre avec les enseignants ou le fait qu'ils

remettent moins en question les avis de redoublement ou d'orientation vers des filières aujourd'hui dévalorisées<sup>310</sup>. Les professeurs assimilent parfois cela à une démission de la part des parents<sup>311</sup>.

Il faut donc développer des mécanismes permettant aux parents d'être véritablement acteurs du parcours scolaire de leurs enfants et encadrer les enseignants pour mieux faire face aux difficiles conditions de vie de ces enfants.

Certains sont particulièrement vulnérables comme les enfants Roms par exemple. Ils sont soumis à l'obligation scolaire mais leurs parents sont constamment menacés d'expulsion ou d'enfermement. Ce n'est évidemment pas un univers de vie favorable à la réussite scolaire.

Les facteurs cités ci-dessus ne peuvent en aucun cas être considérés sans les replacer dans le contexte de société et du fonctionnement propre de l'école. Cela reviendrait à stigmatiser les parents, en les rendant seuls responsables des échecs ou réussites de leurs enfants. Cette distance entre leur univers de vie et la culture scolaire ainsi que les mauvaises prestations scolaires des enfants issus de familles défavorisées sont avant tout le résultat d'une société inégalitaire et du mode de fonctionnement de l'école. L'école et les processus d'orientation fonctionnent encore trop comme une 'trieuse' et ne tiennent pas compte de cette «*distance inégale des enfants à la culture scolaire*»<sup>312</sup>. C'est donc avant tout aux politiques d'enseignement de fournir aux écoles les outils nécessaires pour réduire cet écart.

307 Verniers, Christiane. *Op. cit.*, p. 208-210.

308 Visée - Leporcq, Dominique. *Op. cit.*

309 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2009). *Dans le vif du sujet, Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, p. 80-85.

310 Verniers, Christiane. *Op. cit.*, p. 211.

311 Joseph, Magali (2008). *L'école pour nous, c'est... Familles défavorisées et écoles : représentations et pistes d'action*, Partenariat D+ de Schaarbeek et Saint-Josse, en collaboration avec Lire et Écrire Bruxelles, Lire et écrire, Bruxelles, p. 12.

312 Verniers, Christiane. *Op. cit.*, p. 210.

## 4. Parcours des jeunes en alternance

Ce point aborde le parcours du jeune en alternance. Le sous-point 4.1. analyse le début du parcours et les différents éléments qui conditionnent l'accès à ces dispositifs (conditions d'admission et choix de l'alternance). Au 4.2., nous examinons le volet 'formation

générale et professionnelle en centre de formation' tandis que le 4.3. est consacré au volet 'stage en entreprise'. Celui-ci, considéré par les participants comme un facteur de réussite essentiel, est analysé du point de vue du jeune, de l'accompagnateur et des entreprises.

#### 4.1. Passage de l'enseignement à temps plein à l'enseignement ou la formation en alternance

Un jeune, scolarisé ou non, peut se tourner vers les dispositifs d'alternance pour de multiples raisons. Des conditions fixées par décret régissent les possibilités d'accès et, combinées à d'autres facteurs, peuvent représenter un obstacle pour le jeune.

##### 4.1.1. Modalités et conditions d'accès

###### Conditions générales

Les SYNTRA, CEFA, CDO et CDV sont ouverts :

- aux jeunes soumis à l'obligation scolaire à partir de 15 ans, à condition qu'ils aient suivi complètement, sans obligation de les avoir réussies, les deux premières années de l'enseignement secondaire ;
- aux jeunes soumis à l'obligation scolaire à temps partiel, à partir de 16 ans, sans autres conditions ;
- aux jeunes non soumis à l'obligation scolaire, de 18 ans et plus, jusque 25 ans.

Précisons qu'en CDO, l'orientation vers un module de formation peut être associée à des exigences en matière de formation antérieure. Les SYNTRA peuvent, pour certaines formations, définir des conditions d'entrée spécifiques relatives à la formation antérieure et à l'âge.

Les centres de l'IFAPME et de l'EFPMME sont ouverts :

- aux jeunes de 15 ans minimum qui ont achevé, sans forcément les avoir réussies, les deux premières années de l'enseignement secondaire<sup>313</sup> ;
- aux jeunes dès 16 ans qui ne respectent pas les conditions ci-dessus mais ont réussi un examen d'entrée ;
- il existe en outre une série de conditions spécifiques propres à certains métiers<sup>314</sup>.

Il n'y a pas de limite d'âge pour l'entrée en apprentissage.

En Communauté germanophone, l'IAWM a durci ses critères en 2009 : les jeunes doivent avoir réussi le premier degré du secondaire. Les jeunes n'ayant pas ce niveau étaient nombreux à décrocher et beau-

coup d'entreprises ne souhaitaient pas les engager. Une réflexion est en cours concernant la mise en place d'une année de préparation à l'alternance pour les jeunes qui n'auraient pas atteint ce niveau.

###### Conditions pour les jeunes issus de l'enseignement spécialisé

Les jeunes issus de l'enseignement spécialisé peuvent passer, sous certaines conditions, dans l'enseignement ou la formation en alternance. Cette possibilité nous paraît d'autant plus importante qu'il a été prouvé que les enfants en situation de pauvreté sont davantage orientés vers l'enseignement spécialisé<sup>315</sup>. Plusieurs participants ont rappelé que cet enseignement sert encore trop souvent à 'décharger' l'enseignement ordinaire, en mettant de côté des élèves qui y ont leur place mais font face à des difficultés sociales et familiales liées à la pauvreté. En effet, la distance qui sépare leur univers de l'école et le regard négatif qu'ils ressentent donnent rapidement à ces enfants le sentiment que l'école n'est pas faite pour eux. Ils développent des comportements de défense, comme le repli sur soi, l'agressivité, l'hyperactivité etc. qui restent des motifs d'orientation vers l'enseignement spécialisé. Les enfants issus de familles ouvrières constituent 77 % des élèves de l'enseignement spécialisé<sup>316</sup>.

Si cet enseignement est une planche de salut pour de nombreux jeunes, il est inutile et peut causer des dommages irréversibles s'il est utilisé à mauvais escient. Cette relégation est contraire à l'article 2 de la Convention internationale des droits de l'enfant qui interdit la discrimination sur base de l'origine nationale, ethnique ou sociale de l'enfant ou de ses parents, de leur situation de fortune et d'une série d'autres critères<sup>317</sup>.

En Communauté française, la possibilité de passer vers l'enseignement en alternance dépend grandement du type d'enseignement spécialisé dont le jeune est issu. Selon le décret Missions<sup>318</sup>, les jeunes issus de l'en-

315 Pour les statistiques concernant la Communauté flamande, nous nous référons entre autres à : Groenez, Steven et al. (2003). *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudie van Belgische Huishoudens*, p. 20-22, 35.

316 Visée, Dominique (2000). « Les échecs et orientations négatives touchent davantage les milieux populaires défavorisés », *Dossier Décrochage scolaire - Observatoire*, n°28, Unité d'Enseignement, ATD Quart-Monde Wallonie-Bruxelles.

317 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant. *Op. cit.*, p. 85.

318 Décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *Moniteur belge*, 23 septembre 1997.

313 Ces deux années doivent être successives, une première année redoublée ne suffit donc pas. Quant aux jeunes qui ont réussi une deuxième année différenciée, ils sont admis à condition d'avoir reçu une attestation les orientant vers une deuxième année commune ou une deuxième année complémentaire. IFAPME (2011). *Former un apprenti ou un stagiaire*, Charleroi, IFAPME, p. 8.

314 SYSFAL asbl, IFAPME et SIEP (2006). *Le guide de la formation et de l'enseignement en alternance*, s.l., Siep, p. 58.

seignement spécialisé de type 3 peuvent s'inscrire en article 47 en CEFA. Ils restent inscrits dans l'établissement d'enseignement spécialisé mais peuvent suivre un stage en entreprise.

En Communauté flamande, en principe, rien n'empêche ces élèves d'accéder aux systèmes de formation en alternance. Dans certaines circonstances, les CDO peuvent invoquer le fait qu'ils ne disposent pas de moyens suffisants pour les accueillir. Mais ceci exige la constitution d'un dossier solide si bien qu'en pratique, il est quasiment impossible de refuser des jeunes issus de l'enseignement spécialisé. D'après le groupe de concertation, le nombre de jeunes de l'enseignement spécialisé qui passent en CDO a augmenté, ce qui est positif car cela peut mieux les préparer à la vie professionnelle. Mais seule une minorité réussit à aller au bout de la formation.

Les jeunes issus de l'enseignement spécialisé de type 3 et 4 peuvent également conclure, sous certaines conditions, un contrat d'apprentissage à l'IFAPME/SFPME/SYNTRA.

#### 4.1.2. *Choix de l'alternance*

Les raisons qui mènent un jeune à se tourner vers l'alternance sont diverses. La plupart des jeunes frappent à la porte d'un CDO/CEFA/CDV essentiellement suite à une série d'orientations négatives. Cela leur apparaît souvent comme l'étape de la dernière chance. Cela dit, selon les participants et plusieurs études, ces jeunes choisissent davantage cet enseignement plus concret pour des raisons positives plutôt que par désintéressement pour l'école<sup>319</sup>. Ceux qui ne décrochent pas, adhèrent à ce système qui valorise leur travail et les rémunère. Ils estiment que l'alternance leur offre une main tendue que l'enseignement à temps plein ne leur offrait plus.

D'après des études en Flandre et à Bruxelles<sup>320</sup>,

319 Bureau d'étude Significant (mai 2009). *Resultaten onderzoek naar de uitval in leertijd, samenvatting van de resultaten*, sur demande de SYNTRA Vlaanderen ; Secrétariat permanent de la Formation en alternance SYSFAL asbl et IFAPME (2007). *Synthèse de l'Étude d'insertion et de suivi longitudinal des apprenants issus des dispositifs de formation et d'enseignement en alternance en Région wallonne*, p. 9.

320 Creten, Hilde et al. (2002). *De transitie van het initieel beroepsonderwijs naar de arbeidsmarkt met speciale aandacht voor de ongekwalificeerde onderwijsverlaters*, une étude à la demande du ministre flamand de l'Emploi et du Tourisme, dans le cadre du programme de recherche VIONA, Louvain, KU Leuven -HIVA, p. 59-60 ; SONECOM et Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (2009). *Qui sont les jeunes en alternance en Région de Bruxelles-Capitale, La parole d'une quarantaine de jeunes, Rapport final*, p. 35.

plusieurs motifs, positifs ou négatifs, expliquent le passage vers l'alternance. Parmi les raisons positives, citons l'attraction du marché de l'emploi ou encore l'amour du métier, la rémunération et l'entourage. Cependant, à Bruxelles, l'étude souligne que peu d'élèves se tournent vers l'alternance suite à un conseil de personnes extérieures à la sphère familiale comme un titulaire, le Centre PMS, etc. Parmi les motivations négatives, citons la lourdeur de l'enseignement de plein exercice (essentiellement pour les jeunes en apprentissage), voire le dégoût de l'école (surtout pour les jeunes en enseignement en alternance), le contenu des formations à temps plein qui ne les intéresse pas ou encore le rythme trop soutenu, une évaluation négative ou des circonstances personnelles et familiales. Un jeune témoigne : «*Je viens d'avoir 18 ans et je suis en cinquième art.49 monteur en sanitaire et chauffage. Mon parcours scolaire a été difficile, je n'aimais pas l'école et j'attendais la fin de l'obligation scolaire. J'ai réussi en deux ans un art.45 monteur en sanitaire, et j'ai aimé la relation établie en entreprise : le fait de gagner de l'argent et de ne plus être à l'école*»<sup>321</sup>.

Il ressort de la concertation et de ces études que la condition sociale des jeunes peut également constituer un facteur décisif. C'est un des effets pervers du système. Certains jeunes défavorisés se tournent vers l'alternance non en raison de la valorisation que procure le stage ou en vue de réaliser des projets d'avenir, mais en raison de leur précarité : l'alternance leur permet de ramener un revenu pour eux et leur famille.

Deux grandes caractéristiques se dessinent : les jeunes inscrits en enseignement en alternance sont plus défavorisés que les élèves inscrits dans l'enseignement de plein exercice. En Communauté française, l'indice socioéconomique de l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice (basé sur le revenu par habitant dans un secteur géographique donné) est de +0,08, tandis que celui des jeunes inscrits en CEFA est de -0,38<sup>322</sup>. En outre, beaucoup souffrent d'un retard scolaire important et ont eu un parcours scolaire chaotique. Ces jeunes disposent d'un bagage scolaire relativement faible et la tendance est à la baisse ou à la

321 Tefnin, François (janvier 2009). «CEFA : L'alternance comme école», *Entrées libres*, n° 35, p. 5.

322 Ministère de la Communauté française. *Op. cit.*, p. 30. Précisons toutefois que l'indice socioéconomique de l'enseignement de plein exercice est calculé sur un ensemble d'éléments plus important (élèves de tous les degrés, formes et sections de l'enseignement secondaire) que celui de l'enseignement en alternance.

stagnation de leur niveau d'instruction à leur arrivée dans l'enseignement et la formation en alternance. C'est un public où se concentrent les difficultés, bien qu'on ne puisse limiter la réalité des CEFA/CDO à ce constat<sup>323</sup>. En Communauté flamande, le pourcentage de retard scolaire s'élève à 63 %. A Bruxelles, au SFPME, la majorité des apprentis remplit à peine les conditions minimales d'admission. A leur arrivée en CEFA, près de 80 % des jeunes ne disposent que du Certificat d'études de base (CEB). La grande majorité des jeunes sont issus de l'enseignement technique ou professionnel, ont redoublé une ou plusieurs fois et ont également changé d'école une ou plusieurs fois<sup>324</sup>. A l'IFAPME, 31 % arrivent après avoir réussi le deuxième degré professionnel, 12 % le premier degré différencié, et 26,5 % ont réussi le premier degré général.

En 2005, le coordinateur du CEFA d'Ixelles-Schaerbeek disait : «*certains jeunes arrivant en CEFA ont de plus en plus de compétences, tandis que d'autres vivent des problèmes de plus en plus lourds*» et se disait effaré devant «*les situations délirantes familialement, psychologiquement, socialement... que vivent certains jeunes*»<sup>325</sup>.

Le public qui fréquente l'enseignement en alternance n'est pas le même que celui qui fréquente la formation en alternance. Bien que, pour le moment, aucune étude ne porte là-dessus, selon les participants, les jeunes qui se trouvent dans les CDO/CEFA sont issus d'un milieu social plus défavorisé que ceux qui sont en apprentissage. Ces structures se présentent, contrairement aux SYNTRA/IFAPME/SFPME, comme également ouvertes aux élèves qui ne sont pas prêts à s'insérer sur le marché du travail, des jeunes qui souvent font face à de multiples problèmes. A Bruxelles par exemple, la majorité des jeunes inscrits en CEFA vivent dans les quartiers populaires tandis que les jeunes au SFPME viennent aussi de quartiers extérieurs de Bruxelles<sup>326</sup>.

## 4.2. Formation générale et professionnelle

L'alternance suppose un équilibre délicat entre la formation professionnelle et la formation générale. La formation professionnelle et le stage en entreprise visant l'insertion sur le marché de l'emploi ne peuvent en aucun cas être valorisés au détriment de la formation générale, qui joue, elle, un rôle essentiel en matière d'intégration sociale du jeune<sup>327</sup>.

L'alternance a une vocation d'insertion professionnelle mais également sociale du jeune, sachant que le volet social est davantage développé dans l'enseignement en alternance que dans l'apprentissage. En apprentissage, c'est essentiellement sur le terrain, lors de sa formation en entreprise, que le jeune acquiert les attitudes nécessaires au travail. Les CEFA/CDO transmettent aux jeunes un savoir-faire, mais également un savoir-être, c'est-à-dire des attitudes nécessaires au travail, comme savoir écouter, travailler en équipe ou encore arriver à l'heure. En outre, le POT et le MFI ont pour objectif d'éviter l'exclusion des jeunes qui ne sont pas suffisamment matures pour travailler en entreprise. Ils leur offrent ainsi une formation individualisée, qui a pour but d'aider le jeune à reprendre confiance en lui, apprendre à se connaître et de répondre à ses besoins en matière de compétences de base et compétences sociales.

De nombreux jeunes entrent en alternance avec des lacunes importantes. Beaucoup ne disposent pas du diplôme de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur. Plusieurs participants témoignent du fait que de nombreux jeunes ont une connaissance déficiente de la langue d'instruction, ce qui mène rapidement à des difficultés et retards d'apprentissage. Ils rappellent donc le rôle clé des cours de langue au sein de la formation théorique et s'inquiètent du faible nombre d'heures qui y est consacré. En particulier à Bruxelles, l'apprentissage de la deuxième langue semble également un facteur d'insertion professionnelle qui ne peut être négligé.

En outre, derrière ces lacunes linguistiques se cachent parfois des difficultés plus graves, de lecture et d'écriture. En Communauté française, des mouvements d'éducation permanente donnent des cours d'alphabétisation, souvent à la demande même des CEFA. Ces

323 Desmarez, Pierre. *Op. cit.*, p. 12.

324 SONECOM et CCFEE. *Op. cit.*

325 Alter Educ (2005). *Dossier 20 ans de CEFA, entre socialisation et qualification*, Bruxelles.

326 SONECOM et CCFEE. *Op. cit.*

327 De Rick, Katleen. *Op. cit.*, p. 454.

cours sont essentiels ; les participants regrettent qu'ils ne puissent être donnés qu'aux jeunes de plus de 18 ans. Cela intervient trop tard. Certains participants expliquent que peu de jeunes viennent à ces formations, car ils sont tout à fait démotivés par l'école ou parce qu'ils n'ont pas conscience de leurs difficultés de lecture et écriture. Il serait donc intéressant de disposer de chiffres concernant le nombre de jeunes en alternance qui ont des difficultés de ce type, afin de proposer une solution adaptée. A Bruxelles, ces modules d'alphabétisation ne peuvent plus être organisés par les CEFA mais le sont par les classes passerelles destinées aux primo-arrivants<sup>328</sup>.

### 4.3. Facteur de réussite : la formation en entreprise

Le stage en entreprise est un facteur de réussite essentiel de l'enseignement et la formation en alternance. Trouver (rapidement) un employeur qui lui convient est motivant. Cela peut améliorer l'image que le jeune a de l'école, souvent négative au vu de ses expériences antérieures, et favoriser sa réussite<sup>329</sup>. Les sous-points ci-dessous étudient les différents facteurs qui compliquent cette recherche de stage (la majorité, la maturité, le manque de places, l'image de l'alternance...)

#### 4.3.1. Cap de la majorité

Les mineurs de 15 à 18 ans sont soumis à une obligation scolaire à temps partiel. Ils représentent le public principal de l'apprentissage et de l'enseignement en alternance : en 2006, on comptait 67 % de mineurs en CEFA, 89 % en IFAPME et 50 % au SFPME<sup>330</sup>.

En enseignement en alternance, bien que le stage reste la priorité absolue, les centres ne peuvent refuser un élève sans contrat. En CDO, l'élève doit obligatoirement recevoir une formation à temps plein ('engagement à temps plein'). Ainsi, un élève qui ne trouve pas d'employeur peut se voir proposer de suivre un autre module. En CEFA, selon le décret, l'élève doit suivre une

formation en entreprise d'au moins 600 heures par an. Si le jeune ne trouve pas de stage, des périodes complémentaires de formation professionnelle doivent être organisées par le CEFA. Cela dit, selon plusieurs participants, il est fréquent que des jeunes sans stage restent chez eux trois jours par semaine, sans se voir systématiquement proposer une activité. Ils se démotivent et décrochent plus facilement. Ces jeunes sont livrés à eux-mêmes, en particulier à Bruxelles où le problème est criant. En 2010, à Bruxelles, le nombre d'élèves qui n'avaient pas de contrat avec un employeur et qui ne suivaient pas non plus un MFI s'élevait à 32 %<sup>331</sup>.

*« Je suis resté bloqué en troisième année du secondaire. J'ai suivi ensuite un enseignement en alternance. J'étais motivé pour travailler mais personne ne m'a aidé dans la recherche d'un travail, bien que je l'avais demandé. Je pouvais toujours m'adresser à mon accompagnateur mais puisque j'étais mineur, je trouvais normal que le CDO prenne lui-même l'initiative de m'accompagner. Comme je n'avais rien à faire au centre, j'ai au fil du temps séché de plus en plus de cours. De manière générale, j'affirme avoir bénéficié d'une trop grande liberté. Ensuite, j'ai suivi pendant deux à trois mois un POT à Groep Intro. J'ai suivi deux après-midis de cours. On organisait de nombreuses activités de toutes sortes. Cela m'a convaincu de l'importance de l'école et je suis entré ensuite en cinquième année du secondaire de l'enseignement à temps plein. Après six mois, l'école a toutefois remarqué que je n'avais pas terminé la troisième année ; ils ne voulaient pas me garder plus longtemps pour des raisons administratives. Je n'avais toutefois pas envie de redescendre ensuite de la cinquième à la troisième. Sur le conseil de ma tante, j'ai été orienté vers un CEFA. L'expérience n'a pas été fructueuse : une personne sur les six seulement avait du travail. » (jeune mineur)*

En apprentissage par contre, la distinction entre majeurs et mineurs n'existe pas : les mineurs aussi doivent avoir un employeur. Dans quelques cas limités, une certaine souplesse existe. En IFAPME, les jeunes qui n'ont pas trouvé d'employeur ou ne sont pas sûrs de leur orientation professionnelle peuvent, depuis quelques années, aller en 'classe d'accueil' et suivre les cours jusqu'au 15 octobre au plus tard<sup>332</sup>.

328 CCFEE (2007). État des lieux de la formation professionnelle à Bruxelles 2005-2006, Bruxelles, p. 130.

329 Voir à ce sujet l'avis du SERV qui souligne l'intérêt de la formation en entreprise. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (23 novembre 2011). *Advies, Werkplekieren : creativiteit en passie in het leerproces*, Bruxelles.

330 Michel, Isabelle. *Op. cit.*, p. 7.

331 Allinckx, Isabelle (2011). *La formation en Alternance à Bruxelles. Rapport de synthèse*, Bruxelles, CCFEE, p. 38, 41-42.

332 SYSFAL asbl, IFAPME et SIEP. *Op. cit.*, p. 72.

En SYNTRA, les mineurs peuvent être orientés vers un parcours préalable mais uniquement en cas de rupture ou de suspension du contrat d'apprentissage.

Les majeurs, qu'ils soient inscrits en enseignement en alternance ou en apprentissage, ont tous l'obligation d'avoir un employeur. En Communauté flamande, en CDO, ces jeunes ne peuvent plus suivre de *brugprojecten* ni de *voortrajecten*. Les élèves évalués comme 'insérables sur le marché de l'emploi' ('*arbeidsrijp*') ont un délai de 30 jours pour trouver un employeur. Passé ce délai, les CDO et SYNTRA doivent les désinscrire et ils ne sont plus subsidiés. Cela dit, d'après les participants à la concertation, ce délai est, dans certains cas, prolongé par les CDO/SYNTRA. La même condition s'applique en CEFA, bien qu'ils soient plus souples au niveau du délai, et en IFAPME, où les majeurs ont également la possibilité de la classe d'accueil jusqu'en octobre. Dans les deux cas, les jeunes peuvent s'inscrire en cours d'année.

Le cap des 18 ans implique donc, pour les jeunes dans l'enseignement en alternance, une exigence supplémentaire, celle d'avoir un employeur. Un jeune, inséré dans une école avec un projet réalisable, peut, dès sa majorité, voir son projet basculer. Des participants au groupe de concertation témoignent du fait que, pour de nombreux jeunes de plus de 18 ans, l'alternance pourrait être une solution intéressante pour se réinsérer, mais l'obligation de trouver rapidement un employeur constitue souvent pour eux un obstacle infranchissable.

Cette exigence supplémentaire imposée aux majeurs repose sur l'idée qu'ils disposent d'une autonomie suffisante pour mener eux-mêmes cette recherche à bien. En pratique, leur autonomie n'est souvent pas plus importante que celle des mineurs, en particulier pour les jeunes précarisés. Ceux-ci connaissent peu leurs droits et rencontrent des difficultés pour les faire respecter. Le chapitre consacré aux jeunes qui quittent une institution de l'Aide à la jeunesse illustre cela de façon plus détaillée. Il n'est déjà pas facile de trouver un employeur à cause du manque de places de stage, il n'est donc pas justifié qu'un jeune adulte ne puisse bénéficier d'un soutien actif.

*« Avant, notre centre ne voulait pas accepter beaucoup d'adultes et ceux-ci n'étaient donc pas aidés dans leur recherche d'un employeur. Il y a quelques années, nous avons décidé de changer de cap. Les adultes bénéficient aujourd'hui du même accompagnement que les*

*mineurs et cela nous semble tout à fait logique. Mais il n'y a sans doute pas encore beaucoup de CDO qui le font. »* (directeur d'un CDO)

#### 4.3.2. Maturité

Les jeunes sont trop souvent orientés vers l'enseignement ou la formation en alternance à la suite d'évaluations négatives dans l'enseignement secondaire de plein exercice. Le groupe de concertation dénonce ce système en cascade qui envoie ces jeunes vers l'alternance, sous prétexte que cet enseignement serait plus facile à suivre, que l'aspect pratique leur correspondrait mieux, etc. En réalité, l'alternance suppose une grande maturité.

Tout d'abord, les participants rappellent que ces élèves sont supposés avoir un projet professionnel clair ou pouvoir le définir, avec l'aide d'un accompagnateur, dès leurs 15 ou 16 ans. On attend ainsi davantage de ces élèves que de ceux inscrits en secondaire de plein exercice, auxquels on reconnaît généralement le droit de ne pas avoir de projet clair et le temps de le développer. Les participants soulignent l'importance de laisser une place au 'droit à l'essai'. Un projet ne s'élabore pas de façon linéaire, au terme d'un test ou d'un entretien. Un jeune doit pouvoir essayer une profession, se tromper, se réorienter.

Plusieurs dispositifs essaient en pratique d'offrir cette marge de manœuvre, en proposant des journées d'essai de métier, des périodes d'essai, etc. Ces dispositifs méritent d'être généralisés. Ensuite, les élèves doivent être capables, parfois dès 15 ans, de répondre à la fois aux exigences scolaires un ou deux jour(s) par semaine et aux exigences du monde du travail trois ou quatre jours par semaine. Ces deux univers fonctionnent selon des logiques très différentes, auxquelles le jeune doit s'adapter. *« Le choix de la formation en alternance ne doit pas se faire à la légère. On peut se tromper en pensant qu'avec deux jours à l'école, la tâche est simplifiée. Il ne faut pas oublier que les trois jours de travail sont difficiles à assumer. La formation en alternance m'apporte respect, estime de soi, prise de responsabilité, autonomie, persévérance »*<sup>333</sup>.

On attend des jeunes en apprentissage et des jeunes majeurs en enseignement en alternance qu'ils soient

.....

333 Tefnin, François. *Op. cit.*, p. 5.

suffisamment matures pour chercher un employeur eux-mêmes, ce qui n'est pas forcément le cas. Quant aux mineurs, leurs difficultés pour trouver une place en entreprise sont aussi liées au fait que beaucoup d'employeurs les considèrent trop jeunes ou immatures pour travailler.

Les CEFA et CDO, en comparaison avec le SYNTRA/IFAPME/SFPME, fournissent un accompagnement plus soutenu. Cela amène certains participants à considérer que l'enseignement en alternance peut accueillir des jeunes qui n'ont pas cette maturité et est donc plus adapté à une logique de lutte contre l'exclusion. Cela dit, il faut noter que l'IFAPME a créé des classes d'accueil destinées aux jeunes rencontrant des difficultés d'insertion en entreprise. L'enseignement en alternance a été créé en vue d'accueillir les jeunes en rupture avec la norme scolaire<sup>334</sup>. Des dispositifs (le MFI et le POT) ont été créés pour accueillir les jeunes qui sont encore plus en rupture avec cette norme et qui ont besoin de disposer de temps et de conseils pour développer leur projet avant de se lancer en entreprise.

D'après une enquête de SYNTRA Vlaanderen<sup>335</sup>, en apprentissage, le taux d'abandon est de 30 % au cours des trois premiers mois. Ce taux d'abandon serait dû à un manque de maturité par rapport au travail, combiné à la spécificité de l'apprentissage : certains jeunes ne tardent pas à s'apercevoir que quatre jours de travail par semaine, c'est trop difficile pour eux et retournent dès lors à l'enseignement de plein exercice.

#### 4.3.3. *Accompagnement du jeune : accompagnateur, délégué à la tutelle, agent PMS*

##### **Définition du projet professionnel**

La première mission de l'accompagnateur consiste à aider le jeune à définir son projet professionnel. En enseignement en alternance, le jeune est suivi par un 'accompagnateur' et par l'agent PMS, en IFAPME/SFPME, par un 'délégué à la tutelle'. En Flandre, on parle de *'trajectbegeleider'*.

De nombreux jeunes hésitent ou choisissent leur orientation par défaut ; leur motivation s'en ressent vite et ils

décrochent rapidement. Les opérateurs d'alternance ont conscience de l'importance de cette étape dans la lutte contre le décrochage ; des tests psychologiques, entretiens, parcours alternatifs tels que le MFI/POT, journées d'essai en entreprise, conseiller en orientation aidant le jeune à définir son projet... ont été mis en place pour accompagner le jeune dans ce choix. Mais cette tâche reste compliquée, en particulier avec les jeunes issus de familles pauvres. Ils ont souvent une image négative d'eux-mêmes et il n'est pas rare que de précédentes expériences aient ébranlé leur confiance dans les services d'accompagnement. Il est dès lors difficile, pour eux comme pour les accompagnateurs, d'avoir une vision claire de leurs attentes. De plus, l'absentéisme les trois premiers mois, les comportements passifs ou agressifs, l'attitude négative vis-à-vis des cours théoriques, tout cela fait en sorte qu'il n'est pas toujours facile de 'décoder' le projet professionnel du jeune. Les participants souhaitent que l'accompagnateur s'efforce d'évaluer le projet du jeune, l'image qu'il a de lui et du travail ainsi que la manière dont il pense pouvoir exploiter ultérieurement l'expérience acquise lors du parcours en alternance<sup>336</sup>. Il doit aider le jeune à replacer son choix de filière dans une vision à long terme.

Une piste serait de donner une formation adaptée aux accompagnateurs, en mettant l'accent sur les situations de pauvreté. Mais pour cela, il faut réexaminer leur charge de travail qui est excessive, vu le temps nécessaire pour un accompagnement de qualité. Durant la concertation, on a évoqué le chiffre d'une soixantaine de jeunes par accompagnateur dans les CDO, de 30 à 40 en CEFA, et de 100 (jusque parfois 180) en IFAPME/SFPME. Difficile de garantir un accompagnement individualisé dans ces conditions.

En outre, plus le jeune a de choix (de filières, options, etc.), plus il doit être encadré pour choisir. Les accompagnateurs, mais aussi les parents, ont un rôle important pour orienter le jeune. Les parents doivent être bien informés car ils ne connaissent pas bien l'étendue des possibilités ni leurs conséquences éventuelles.

##### **Recherche du stage**

Cette charge de travail complique la deuxième mission de l'accompagnateur dans l'enseignement en alternance : assurer un accompagnement adéquat pour les élèves mineurs qui recherchent un employeur. Certains

334 Alter Educ. *Op. cit.*

335 Bureau d'étude Significant. *Op. cit.*

336 Allinckx, Isabelle. *Op. cit.*, p. 38, 41-42.

se contentent de fournir une aide uniquement si le jeune la demande et ne prennent pas eux-mêmes contact avec des employeurs, bien que le décret les oblige à apporter une aide active. En l'absence d'une telle aide, le réseau familial et social du jeune joue un rôle déterminant mais difficile à remplir pour les familles en situation de pauvreté. En effet, celles-ci sont souvent socialement ou géographiquement isolées. Il y a également plus de probabilités que leurs parents soient des chômeurs de longue durée. Ces derniers disposent d'un réseau de contacts plus restreint pour les orienter vers un employeur.

### Interactions avec l'entreprise

Le fait qu'un jeune soit effectivement engagé dépend aussi des employeurs potentiels qu'un accompagnateur contacte ou présente aux élèves. Les accompagnateurs se servent pour cela d'un réseau de contacts avec des chefs d'entreprise. La mesure dans laquelle ils parviennent à convaincre un employeur des bénéfices que procure cet engagement joue également un rôle important. Il est souvent utile de pouvoir s'appuyer sur un lien de confiance durable avec des employeurs. Cela augmente la probabilité que ces derniers continuent à investir dans la création de lieux de stage. Inversement, l'ouverture de l'employeur, sa volonté d'offrir des chances de formation à des élèves en apprentissage et son adhésion à l'objectif des dispositifs d'alternance (permettre à des élèves de vivre une expérience sérieuse en entreprise) ne peuvent qu'influencer positivement l'interaction avec l'accompagnateur.

*«L'accompagnateur dispose dès le départ d'un réseau de contacts de chefs d'entreprise. Certains essaient d'étendre ce réseau. En fonction aussi de la personnalité du jeune, on recommande celui-ci à l'une ou l'autre entreprise.»* (accompagnateur dans l'enseignement en alternance)

#### 4.3.4. Rôle des entreprises

##### Création de places de stage

L'un des points critiques du système est l'offre insuffisante de places de stage. Cependant, ce n'est pas un constat général car il varie d'un secteur à l'autre et évolue avec le temps.

Une première cause tient au manque de notoriété des dispositifs. Beaucoup d'entreprises ne les connaissent pas encore (suffisamment), de même que les avan-

tages qui y sont liés. Les centres ont donc encore un rôle important à jouer pour mieux les faire connaître, en particulier vis-à-vis du secteur non-marchand<sup>337</sup>. Plusieurs participants estiment que les fonds sectoriels devraient également assumer davantage de responsabilités à cet égard. Du côté francophone, les partenariats avec les fonds sectoriels ne sont systématiques qu'en IFAPME et au SFPME. Bien que certains fonds sectoriels soient des partenaires réguliers, en CEFA, de tels partenariats reposent sur l'initiative de l'équipe pédagogique<sup>338</sup>.

Les fonds sectoriels ajoutent que la promotion des dispositifs d'alternance ne peut porter ses fruits que si les primes versées aux entreprises en compensation de la formation de l'élève sont suffisantes. L'absence ou l'insuffisance de ces primes et l'épuisement des subsides peuvent dès lors être considérés comme une deuxième cause du manque de places de stage. D'après la plupart des fonds, les aides directes ou indirectes couvrant les frais salariaux posent peu de problèmes. Les différentes formules de contrat donnent droit à une réduction des cotisations sociales patronales et à un subside fédéral (bonus de stage). Souvent, les Régions, les fonds sectoriels et les comités paritaires d'apprentissage octroient des primes complémentaires.

Ces subventions visent à couvrir partiellement les frais engendrés par l'encadrement du jeune. Certains fonds se plaignent du fait que ces primes ne suffisent pas à couvrir le coût pour l'employeur de la formation d'un jeune. Un grand nombre d'employeurs (ou de tuteurs) sont confrontés à des élèves démotivés, n'ayant pas les bonnes attitudes face au travail, connaissant des problèmes familiaux, vivant dans un contexte social difficile... Accompagner ces jeunes demande du temps.

Une enquête menée auprès d'employeurs flamands a montré que non seulement ils font peu usage des mesures existantes, mais qu'en plus, ils savent rarement combien leur coûte réellement une formation<sup>339</sup>. Toujours d'après cette enquête, on peut interpréter

337 De Rick, Katleen (2006). *Werkervaring voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen : motieven en ervaringen van de werkgevers*, Louvain, HIVA-KU Leuven, p. 36-43, 71 et 73-76.

338 Uyttersprot, Bruno. *Op. cit.*, p. 4.

339 De Rick, Katleen (2006). *Op. cit.*, p. 36-43, 71 et 73-76. La recherche est antérieure à l'entrée en vigueur du décret *leren en werken* et n'a donc pas pu prendre en compte l'influence positive éventuelle de ce décret.

cette donnée de manière positive : les employeurs ne se focalisent pas sur les bénéfices immédiats de l'engagement de l'élève. Ceci souligne aussi l'importance que certains employeurs attachent à leur responsabilité vis-à-vis de la société, une motivation qui apparaît plus fréquemment dans le secteur de l'économie sociale et dans le secteur public. D'un autre côté, une mauvaise évaluation des coûts et des bénéfices peut réserver de mauvaises surprises à l'employeur, qui ne sera par la suite plus disposé à investir dans l'enseignement et la formation en alternance.

*«Il convient d'informer les entreprises du fait que la formation coûtera de l'argent, mais il en va de même si elles proposent un stage à des élèves qui suivent un parcours scolaire à temps plein. Les résultats des contrats d'apprentissage ne deviennent clairs qu'à long terme ; les entreprises doivent donc faire ce choix en connaissance de cause. Nombre de fonds sectoriels allouent déjà des primes spécifiques aux entreprises qui engagent des apprentis. Pour les entreprises qui recrutent souvent, on pourrait envisager de leur attribuer de temps à autre une prime.»* (représentant d'un fonds sectoriel)

Une troisième explication réside dans le manque de transparence et d'uniformité du système. Différents contrats sont possibles, qui contiennent des dispositions spécifiques en matière de sécurité sociale, de primes et de montants de l'indemnité d'apprentissage selon le secteur ou le régime concerné (enseignement en alternance ou apprentissage). Certains employeurs préfèrent ne pas ouvrir de places de stage (ou en ouvrir moins qu'ils ne le pourraient) ou donner la préférence à un stagiaire de l'enseignement de plein exercice. Les responsables politiques se sont, depuis quelques années, attaqués à cela ; des réformes visant à la simplification et l'harmonisation des différents contrats ont vu le jour.

*«L'une des pierres d'achoppement est le manque de moyens d'encadrement. Les administrations ne reçoivent actuellement aucun subside en la matière. Un autre problème plus important est l'insécurité juridique de la Convention d'immersion professionnelle (CIP) : le statut en matière de sécurité sociale n'est pas réglementé et l'encadrement en matière de droit du travail reste minimal. Nous espérons que cette situation sera résolue dans le futur étant donné que le secteur offre un grand nombre de possibilités d'apprentissage en alternance. L'avis du CNT*

*et du CCE offre une possibilité pour les employeurs publics. Aussi longtemps que la sécurité juridique fera défaut, le secteur se voit contraint de ne plus promouvoir l'utilisation de CIP.»* (représentant d'une fédération patronale)

Quatrièmement, certains participants à la concertation estiment que plusieurs secteurs consentent trop peu d'efforts en matière de formation et de création d'emplois. Ils se réfèrent pour cela au pourcentage de la masse salariale qui doit être investi par secteur dans la formation (1,9 %) et aux sanctions prévues en cas de non-respect (cf. le Pacte de solidarité entre générations). Ces efforts en formation peuvent concerner des initiatives de formation professionnelle initiale ou continue<sup>340</sup>. La part des efforts consentis serait même en diminution. Pourtant, la question de l'adéquation entre l'enseignement et le marché de l'emploi est un des fers de lance des conventions sectorielles ou des conventions-cadres dans les différentes Régions : un grand nombre de secteurs ont pris des engagements avec les gouvernements pour créer davantage et de meilleurs lieux de stage dans l'enseignement en alternance et/ou les contrats d'apprentissage. Le groupe de concertation estime que les pouvoirs publics, en tant qu'employeurs créateurs de stage, devraient intensifier leurs efforts dans ce domaine et même y jouer un rôle moteur.

Un cinquième élément, selon les fonds sectoriels et plusieurs participants, explique le fait que les formations de l'enseignement et de la formation en alternance ne correspondent pas assez aux fonctions qui sont demandées par les entreprises. C'est par exemple le cas dans le secteur tertiaire. Ceci suscite des réactions de la part d'autres participants : il ne faut pas compromettre la formation générale des élèves en alternance. La demande de travailleurs pour certaines fonctions évolue parfois si rapidement que, par définition, l'enseignement sera toujours à la traîne ou que certains métiers seront à nouveau demandés au bout d'un certain temps.

### Suivi et formation du jeune

*«Eduplus propose le package de formation 'Train de trainer' (former le formateur) en soutien aux travailleurs qui accompagnent et/ou forment leurs collègues*

340 Conseil national du travail et Conseil central de l'économie ( 26 janvier 2011). *Evaluation des efforts sectoriels supplémentaires en matière de formation, Séance commune des Conseils ; Monville, Marie et Kris Degroote (s.d.). La formation continue. Stratégie et évaluation, Conseil Central de l'économie.*

et élèves. En ce qui concerne l'égalité des chances, les secteurs verts ont notamment établi un code de non-discrimination.» (représentant d'un fond sectoriel de formation)

Comme c'est le cas lors de la formation en centre, un bon suivi de l'élève pendant toute la durée de son stage en entreprise est sans aucun doute un élément essentiel. Il est important que l'élève ait, au sein de l'entreprise, un interlocuteur unique. S'il ne s'agit pas du patron en personne, ce dernier doit accorder à un travailleur (appelé 'tuteur') le temps nécessaire pour pouvoir suivre l'élève. De plus, ce suivi requiert des compétences spécifiques, en particulier vis-à-vis d'élèves en alternance. Beaucoup d'entre eux ne sont pas encore familiarisés avec le monde du travail. En raison d'expériences problématiques antérieures, ils peuvent avoir du mal à accepter les normes explicites et implicites en vigueur dans une entreprise. Et faute d'un projet professionnel clair, certains n'ont pas toujours la motivation nécessaire.

Donner une formation aux accompagnateurs au sein de l'entreprise n'est donc pas un luxe. Certains fonds sectoriels proposent déjà des modules de formation. L'IFAPME a développé des formations au tutorat (certaines de ces formations sont organisées en collaboration avec des fonds sectoriels) mais constate avec regret le peu d'engouement des entreprises pour ce type de formation, pourtant entièrement gratuite. Les participants estiment que ce serait une bonne chose si les fonds sectoriels les rendaient obligatoires et en faisaient une condition à la reconnaissance des employeurs dans le système. La Communauté germanophone, dans sa volonté de revaloriser l'apprentissage, oblige les entreprises qui souhaitent recevoir l'agrément à suivre 40 heures de formation. Ils considèrent que leurs critères stricts d'agrément et cette formation obligatoire participent à la réussite de ce système.

«En termes d'accompagnement du jeune en entreprise, Formelec offre gratuitement à ses ouvriers une formation de tutorat. Cette formation n'est pas obligatoire (sauf pour l'IAWM) mais elle est vivement conseillée. Au niveau du partenariat école - entreprise, Formelec a établi une Charte de qualité, permettant à chaque partie de s'engager moralement dans le but de garantir la qualité de la formation tant pour l'apprenti que pour l'employeur. Cette Charte reprend des recommandations telles que :

- le tuteur a des qualités pédagogiques permettant un transfert optimal des connaissances, savoir-faire et savoir-être. Formelec conseille vivement que le tuteur suive la formation tutorat (instructeur d'entreprise) organisée par Formelec ;
  - le jeune : s'engage par exemple à être ponctuel, respectueux ;
  - l'école : s'engage à suivre le jeune et à l'évaluer sur le terrain. Les enseignants n'ont pas toujours le temps de suivre le jeune en entreprise, il faut donc qu'un suivi régulier sur le terrain soit prévu».
- (représentant de fond sectoriel de formation)

#### Un tuteur attentif à la problématique de la pauvreté

«L'attitude difficile du jeune a également été soulignée. Ce ne sont souvent pas les jeunes les plus faciles qui arrivent en alternance. C'est parfois un parcours du combattant pour l'employeur d'amener ce jeune à une attitude positive. C'est d'autant plus important dans les secteurs où le jeune a des contacts avec des clients.» (représentant d'un fond sectoriel de formation)

Un suivi intensif de leur formation en entreprise ne suffit généralement pas pour pousser les jeunes défavorisés à mener à bien leur parcours de formation. L'instabilité de leurs conditions de logement, la précarité de leurs revenus, leurs mauvais résultats scolaires passés... ne sont pas des éléments propres à instaurer un climat d'apprentissage serein. Au contraire, ils augmentent les risques de démotivation, d'absentéisme et d'attitude négative face au travail. De nombreux fonds sectoriels indiquent que cette situation est fréquente et est souvent la raison qui pousse un employeur à mettre un terme au parcours de formation et à renoncer au dispositif.

D'après les participants à la concertation, les fonds sectoriels et les employeurs ont une vision trop unilatérale de cette attitude négative face au travail, ce qui s'explique par le fait qu'ils sont insuffisamment familiarisés avec la pauvreté. Un employeur qui fait preuve de compréhension pour la situation difficile que connaît le jeune a des chances de gagner sa confiance et d'arriver avec lui à ce que le parcours de formation soit achevé avec succès. En revanche, s'il fait peu d'efforts pour comprendre les causes profondes de cette attitude, il risque de susciter l'incompréhension du jeune avec pour conséquence l'arrêt de la formation, à l'initiative de l'un ou de l'autre.

Il n'y a pas beaucoup d'élèves qui abordent spontanément la question de leurs conditions de vie. Il n'est

donc pas facile pour l'employeur de savoir dans quelle mesure le travail de l'élève est influencé par sa situation sociale. Les employeurs sont souvent demandeurs d'une information préalable fournie par l'accompagnateur de l'élève. Cependant, cela doit toujours se faire avec l'accord de l'élève. Si on met trop l'accent sur sa situation sociale difficile, cela risque de le stigmatiser et de dissuader l'employeur de l'engager ou cela peut inciter ce dernier à trop vouloir se mêler de sa vie privée. En pratique, il n'est pas rare - en particulier dans les petites entreprises - que le patron ou le tuteur soit la personne à qui l'élève confie une grande partie de ses problèmes, plutôt qu'à son accompagnateur. Mais l'employeur ne doit pas avoir l'ambition de jouer le rôle d'un travailleur social étant donné qu'il n'est pas formé pour cela.

« Les employeurs ont beaucoup parlé des problèmes de jeunes mais ce n'était jamais vraiment précis. Nous connaissons le cas de jeunes qui devaient dormir dans la rue pour être proches de leur employeur. Ce serait bien de former les employeurs pour qu'ils tiennent compte de cet aspect. » (participatif à la concertation)

#### 4.3.5. Image de l'alternance

Le statut et l'image de l'alternance auprès des entreprises compliquent la recherche du stage et l'obtention d'un emploi de qualité par après. L'enseignement en alternance est souvent considéré comme la dernière étape avant le décrochage. Cette image s'est un peu améliorée au fil du temps. Indirectement, le législateur y a contribué ces dernières années. Le décret *leren en werken* visait à harmoniser davantage les trois systèmes et à proposer aux jeunes un trajet sur mesure. On a aussi investi davantage de moyens pour la réalisation de la phase de la participation au marché de l'emploi, ce qui a rendu le système plus attrayant pour le jeune<sup>341</sup>. Du côté francophone, l'apprentissage reste mieux considéré dans les entreprises, bénéficiant de son image de successeur des 'compagnons'. Les CEFA tendent à garder l'image de réceptacle des jeunes en décrochage scolaire. Plusieurs mesures et décrets ont été pris pour les revaloriser (développement du volet

'insertion', rapprochement de l'école et de l'entreprise, création des articles 49 et 45, etc.) mais n'ont pas encore réussi à inverser cette tendance<sup>342</sup>.

Cela nécessiterait des mesures politiques plus tranchées, qui feraient de l'enseignement et la formation en alternance des filières de qualification d'excellence. La Communauté germanophone a réalisé ce virage avec succès dans les années 90. Inspirée par le 'Dual-system' allemand, où elle est également répandue dans le secteur tertiaire et dans l'enseignement supérieur, l'alternance y fait davantage figure de filière d'émancipation sociale. On y propose également des formations dans le secteur tertiaire, comme par exemple en comptabilité, banque, assurance, etc. La Communauté germanophone est également en bonne voie pour proposer dans le futur des bacheliers en alternance, dans le domaine de la finance par exemple. En Région wallonne également, plusieurs projets de formation en alternance en Haute Ecole ont vu le jour.

La complexité du paysage institutionnel en matière d'alternance est également un frein à la promotion de ces dispositifs auprès des entreprises, des jeunes et de leurs parents. L'alternance se situe au carrefour entre plusieurs champs de compétences : l'éducation, la formation, l'enseignement et l'insertion professionnelle<sup>343</sup>. Cela relève de compétences communautaires, régionales et fédérales. Si la Flandre, depuis le décret *leren en werken*, est parvenue à une première harmonisation, l'alternance du côté francophone reste plus morcelée. Les volontés politiques visant davantage d'harmonisation ne manquent pourtant pas. Depuis 2008, les négociations se poursuivent pour mettre sur pied l'Office francophone de la Formation en alternance (OFFA)<sup>344</sup> en vue d'assurer la coordination entre les différents opérateurs de l'alternance et d'uniformiser les contrats dans l'espace francophone. Il est effectivement nécessaire qu'une telle réforme aboutisse, tant il est difficile aujourd'hui de s'orienter dans ce paysage complexe.

341 Gaudissabois, Johan (2010). « Le Décret *Leren en werken* contribue-t-il à une transition durable entre l'enseignement et le marché de l'emploi pour des jeunes en situation de vulnérabilité? » dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Op. cit.*, p. 28-33.

342 Uyttersprot, Bruno. *Op. cit.*, p. 2.

343 *Ibid.*, p. 1.

344 Art. 4 du Décret du 15 janvier 2009 portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 novembre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 5 mars 2009.

#### 4.3.6. Statut du jeune en alternance

##### Relation triangulaire jeune-centre-entreprise

Lorsque le jeune parvient à trouver un lieu de stage, il se trouve dans une relation triangulaire avec le centre et l'entreprise. Ceux-ci possèdent chacun un ensemble de normes spécifiques et d'idées concernant la meilleure façon dont le jeune peut acquérir des compétences. Cela peut avoir pour conséquence des attentes du centre et de l'employeur parfois contradictoires. Au centre, il est possible que l'élève soit confronté à des approches différentes quant au contenu de sa formation entre des professeurs de cours généraux et d'autres qui donnent des cours à orientation professionnelle. Pour un jeune, il n'est pas toujours évident d'arriver à gérer tout cela. Cette relation triangulaire peut entraîner une situation de vulnérabilité.

L'accompagnateur a pour mission de faire en sorte que les différents acteurs élaborent une approche commune concernant le mode d'acquisition des connaissances et de veiller à ce qu'elle soit mise en œuvre durant tout le parcours. La participation de l'élève est un élément crucial, non seulement parce qu'elle a un effet motivant mais aussi parce qu'elle stimule sa réflexion sur ses progrès, l'organisation du travail... Le parcours en alternance a ainsi une dimension émancipatrice, ce qui s'inscrit dans sa mission de faire de ces jeunes des citoyens critiques<sup>345</sup>. L'implication des parents dans ce processus ne doit pas être oubliée : ils doivent avoir accès à des informations compréhensibles et complètes afin de pouvoir accompagner au mieux leur enfant.

##### Relation du jeune avec les autres travailleurs

Cette relation constitue une deuxième source d'incertitude. En général, le jeune a assez vite tendance à se considérer sur le lieu de travail comme un travailleur plutôt que comme un élève/apprenti. Mais cela ne garantit pas pour autant son intégration dans l'équipe de travail. Il faut sensibiliser ses futurs collègues à la réalité de l'alternance et, moyennant l'accord du jeune, aux problèmes auxquels il est confronté. Selon certains participants, ce statut peut même avoir un impact négatif. Ainsi, un jeune qui est formé dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel peut susciter de la rancœur auprès des autres travailleurs : à leurs yeux, le fait qu'il soit encore en formation ne justifie pas qu'il touche déjà un salaire. Faciliter une bonne intégration

de l'élève dans l'entreprise est une responsabilité collective. Il faut tout d'abord que l'employeur crée un cadre favorable. L'intégration doit aussi prendre une place importante dans les tâches du tuteur et il est conseillé d'aborder cet aspect dans les formations au tutorat. On peut aussi, comme c'est le cas pour d'autres catégories de personnes, décider de mettre en place un système d'accueil afin de faciliter leur insertion, en concertation avec les représentants syndicaux.

##### Statut relatif au droit du travail et à la sécurité sociale

Le système se caractérise par une multitude de contrats d'apprentissage. Le contrat de travail 'ordinaire' (qui est toujours, par définition, à temps partiel), le contrat intérimaire et le contrat d'apprentissage industriel (CAI), également appelé 'contrat d'apprentissage d'une profession salariée', se retrouvent aussi bien dans l'enseignement en alternance francophone que néerlandophone, même si le CEFA en fait peu usage. D'autres contrats sont aussi possibles en CDO : un contrat IBO de formation professionnelle individuelle en entreprise (l'équivalent du contrat FPI), une convention d'immersion professionnelle (BIO - uniquement pour des employeurs publics comme des communes ou des CPAS) et des contrats de formation dans le cadre d'un 'projet tremplin'. Au CEFA, on utilise beaucoup les conventions d'insertion socioprofessionnelle (CISP). Les opérateurs de l'apprentissage peuvent uniquement conclure un contrat d'apprentissage spécifique<sup>346</sup>.

Ces contrats contiennent des dispositions spécifiques en matière de droit du travail et d'assujettissement à la sécurité sociale. Le contrat de travail à temps partiel est entièrement soumis aux obligations en matière de sécurité sociale (sauf le volet pension) alors que, pour les autres contrats, une distinction est faite selon l'âge : l'assujettissement est partiel avant l'année où le jeune atteint 19 ans et est ensuite complet, mais avec des dérogations selon le type de contrat. Ces dispositions différentes sont une source de confusion autant pour les employeurs que pour les centres et les jeunes, avec pour conséquence que des jeunes socialement vulnérables risquent de voir leur précarité s'aggraver. Plus encore que pour d'autres jeunes, l'amélioration de leurs conditions de vie dépend de leur possibilité de se constituer des droits en matière d'assurance maladie et invalidité, et d'avoir ou non immédiatement droit

345 Uyttersprot, Bruno. *Op. cit.*

346 On trouvera davantage de précisions sur les diverses conventions existantes sur le site du SPF Emploi : <http://www.emploi.belgique.be/home.aspx>

à une allocation d'attente après l'achèvement de leur formation en alternance.

Le récent avis du Conseil national du Travail (CNT) et du Conseil central de l'Économie (CCE)<sup>347</sup> définit un socle minimal commun en matière de droit du travail et de droit à la sécurité sociale pour les différentes formules de l'enseignement et la formation en alternance. Cette harmonisation offre davantage de sécurité juridique pour les différentes parties concernées, y compris les jeunes. Tout comme le CAI, les contrats d'apprentissage devraient également ouvrir des droits à l'assurance maladie et invalidité et le parcours réalisé par l'élève dans ce dispositif devrait être comptabilisé comme période d'attente. Il serait dès lors nécessaire que l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions procèdent le plus rapidement possible aux modifications légales nécessaires dans les contrats d'apprentissage pour lesquels ils sont compétents.

L'avis demande d'être particulièrement attentif aux frais de déplacement des élèves, qui doivent se rendre alternativement au centre de formation et à leur lieu de stage. Il plaide pour que les jeunes puissent avoir droit aux tarifs préférentiels de transport en commun dont bénéficient déjà les autres élèves et les étudiants. Un participant à la concertation a cité, comme exemple de bonne pratique, une CCT sectorielle qui prévoit le remboursement des frais de déplacement des élèves de l'enseignement en alternance.

Enfin, le CNT et le CCE attirent l'attention sur le plafond de revenus des élèves majeurs dans le calcul du seuil au-delà duquel les allocations familiales ne sont plus versées : une rétribution d'apprentissage de plus de 499,86 euros par mois fait perdre le droit à ces allocations, ce qui constitue une perte financière grave pour des familles précarisées. Ce plafond n'a plus été revalorisé depuis 1997, mais n'évolue que selon l'index. Tout comme le groupe de concertation, le CNT et le CCE proposent dès lors de relever ce seuil.

#### 4.4. Parcours de préparation et de remplacement à la formation en entreprise

Alors que, dans l'apprentissage, la formation en entreprise est en principe la seule possibilité, il n'en va pas de même pour l'enseignement en alternance. En Communauté flamande, 77,3 % des élèves satisfont à un engagement à temps plein. Une petite moitié d'entre eux (36,4 % de la population durant cette année scolaire) suit une formation sur le lieu de travail, les autres sont inscrits dans l'un ou l'autre des parcours de formation prévus.

Un certain nombre de participants s'interrogent sur la qualité de l'outil de screening en Communauté flamande, notamment parce que selon eux - et dans l'esprit du décret - il met trop l'accent sur la maturité de l'élève face au travail et sur sa volonté de travailler alors que le décret poursuit en même temps un objectif social<sup>348</sup>. Des jeunes qui nécessitent une prise en charge dans un 'projet tremplin' ou un 'parcours préalable' sont alors parfois orientés vers la phase de participation au marché de l'emploi sans que l'on n'aborde leurs problèmes. Certains sont jugés aptes à une phase pour laquelle ils ne sont pas encore prêts. En cas de pénurie d'emplois, les élèves socialement vulnérables risquent d'être plutôt orientés vers une phase plus 'basse' que nécessaire, dans un processus d' 'écrémage'. Non seulement cela les prive d'opportunités de stage, mais cela peut aussi nuire à leur confiance en eux. *« C'est dans la perspective d'accroître la confiance des élèves en eux et de leur permettre d'accumuler les expériences positives que notre centre ne fait commencer personne dans un POT. Si les élèves sont absents durant la période de screening, nous prolongeons tout simplement celle-ci de deux semaines. Nous sommes également opposés à la pratique qui consiste à envoyer des élèves dans un POT lorsque l'on n'a pas trouvé de travail pour eux. Il y a suffisamment d'autres options disponibles : certains centres de formation en alternance peuvent, par exemple, leur proposer une formation relative à l'attitude au travail ou à la recherche d'emploi. »* (représentant d'un CDO)

Du côté francophone, c'est le Conseil de Direction du CEFA qui décide de l'organisation d'un Module de formation individualisé (MFI). Les agents PMS interviennent dans ces modules en s'inscrivant davantage dans

347 Conseil national du Travail et Conseil central de l'Économie (25 mai 2011). *Mesures favorisant l'insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l'école - Suivi de l'avis n° 1.702 - Formation en alternance*, séance commune.

348 Gaudissaboïs, Johan. *Op. cit.*, p. 34.

la gestion des difficultés personnelles et de la motivation du jeune. Ce module a pour but de préparer l'élève à une formation en entreprise et possède surtout une dimension de 'resocialisation'. Certains le confondent avec une formation complémentaire de pratique professionnelle. Il n'est malheureusement pas appliqué partout. Dans les CEFA bruxellois, il n'a été proposé qu'à 26 élèves en 2010 (2 % de la population durant cette année scolaire)<sup>349</sup>.

En Flandre, les POT sont explicitement destinés à des jeunes qui se trouvent dans une situation problématique et surtout à des jeunes socialement vulnérables. L'objectif est, au moyen d'un trajet sur mesure, de les accompagner vers un parcours qualifiant<sup>350</sup>. Sous cet angle, il est logique que les CDV, qui proposent ces parcours, optent pour un accompagnement qui vise à améliorer le bien-être des jeunes dans différents domaines, en adoptant une approche de type proactif<sup>351</sup>. Mais les accompagnateurs des CDV manquent aussi de temps pour pouvoir mettre systématiquement en place cette approche.

Un POT, qui peut être de courte ou de longue durée, est un trajet flexible. Ainsi, il est possible qu'il ne comprenne pas les deux composantes 'apprentissage' et 'apprentissage sur le lieu de travail', mais une des deux seulement. S'il comprend la première composante, il peut uniquement être combiné avec un 'projet tremplin' ou un 'parcours préalable' mais pas avec la phase de participation au marché de l'emploi. Les représentants des CDV à la concertation plaident pour rendre également possible cette dernière combinaison afin que des jeunes vulnérables puissent acquérir une expérience de travail et que leur lien avec le marché de l'emploi ne soit pas entièrement rompu.

La souplesse est aussi la caractéristique du MFI, tant en termes de durée que de contenu. Selon le décret, il doit précéder un article 45 ou un article 49. A en croire les échos de quelques CEFA, il est également proposé à des élèves qui suivent en même temps la formation générale au CEFA. Le constat du peu de moyens finan-

ciers alloués au MFI semble toujours valable. En outre, le soutien financier pour l'accompagnement d'un élève dans un MFI est limité aux six premiers mois<sup>352</sup>.

Aussi bien les 'projets-tremplin' que les POT et - dans la plupart des cas<sup>353</sup> - les MFI ne sont plus possibles une fois que l'élève devient majeur. Pourtant, un accompagnement reste souvent nécessaire. C'est la raison pour laquelle certains centres mettent eux-mêmes sur pied un partenariat avec d'autres services. Un cadre législatif clair, précisant quels services assurent la continuité de l'accompagnement, s'avère dès lors indispensable.

Enfin, nous constatons ici aussi que la mobilité peut constituer un obstacle :

*«La mobilité est un grand problème, mis en évidence par l'histoire de ce jeune qui quitte Diest à 6 heures du matin pour arriver à 8 heures et demie seulement à Leuven. Puisque le VDAB n'octroie plus de Buzzypass (transport gratuit en bus de l'entreprise au travail) aux jeunes en POT depuis le début de cette année, il y a désormais un obstacle financier supplémentaire.»* (représentant d'un CDV)

349 Allinckx, Isabelle. *Op. cit.*, p. 28.

350 Circulaire ministérielle SO/2008/08 du 8 août 2008 relative aux modalités d'exécution du décret du 10 juillet 2008 concernant le dispositif *leren en werken* en Communauté flamande.

351 Parce qu'il y a dans la société des groupes qu'elles ne parviennent pas à atteindre, des organisations décident de sortir de leurs murs et de travailler davantage dans l'univers de vie des demandeurs eux-mêmes.

352 Alter Educ. *Op. cit.* ; Allinckx, Isabelle. *Op. cit.*, p. 28.

353 Art. 2bis §4 du décret de la Communauté française du 3 juillet 1991 organisant l'enseignement secondaire en alternance, *Moniteur belge*, 24 septembre 1991.

## 5. En aval : la transition vers un emploi convenable

Un certain nombre de données quantitatives fournissent un aperçu général de la situation en matière d'emploi des jeunes issus de l'enseignement et la formation en alternance une fois que ceux-ci ont quitté ce système. Dans de très nombreux cas, on ne dispose d'aucune donnée concernant le nombre de ces élèves embauchés par la suite dans le secteur correspondant à leur formation. Les informations relatives à l'évolution à long terme et aux conditions de travail manquent, elles aussi, parfois. Il est donc souhaitable de faire plus de recherches sur l'alignement de l'enseignement avec le marché de l'emploi<sup>354</sup>. En dépit de ce déficit en données chiffrées, nous pouvons quand même envisager quelques facteurs déterminants par rapport à une transition durable.

### 5.1. Valeur du certificat d'études sur le marché de l'emploi

#### 5.1.1. Diplôme de l'enseignement secondaire

Le niveau d'instruction reste un facteur particulièrement déterminant de l'insertion sur le marché de l'emploi. La transition vers l'emploi est loin d'être directe pour la majorité des jeunes au sortir des études, mais on note que plus le diplôme est élevé, plus elle est rapide<sup>355</sup>. Les difficultés d'insertion chez les jeunes qui n'ont pas obtenu au minimum un certificat de l'enseignement secondaire supérieur sont de nature structurelle : durant les années qui suivent la période scolaire, ces personnes continuent d'être aux prises avec un chômage élevé<sup>356</sup>.

Leurs conditions salariales sont faibles également et ces travailleurs sont plus souvent embauchés dans le cadre de contrats à durée déterminée (une proportion d'un cinquième de ces contrats étant des contrats d'intérim) et d'emplois à temps partiel par rapport aux personnes scolarisées plus longtemps<sup>357</sup>. Une concertation antérieure du Service avait déjà mis en avant le fait que les contrats temporaires à court terme et les

emplois à temps partiel sont problématiques au regard de la sécurité d'existence des personnes en situation de précarité<sup>358</sup>.

Au vu de ces données, il serait logique que tant l'enseignement en alternance que l'apprentissage permettent à l'élève d'obtenir son diplôme de l'enseignement secondaire. Cette possibilité existe actuellement pour les deux formules en Communauté flamande (depuis l'année scolaire 2009-2010, en application du décret flamand), sur la base de l'article 49 pour l'enseignement en alternance en Communauté française et dans le cadre de l'apprentissage en Communauté germanophone. Les participants préconisent donc d'ouvrir cette possibilité à l'article 45<sup>359</sup> dans les CEFA ainsi que pour le SFPME et IFAPME.

#### 5.1.2. Certificats intermédiaires et modularisation

Obtenir le certificat d'enseignement secondaire supérieur, au terme d'une septième année professionnelle réussie, n'est pas simple pour bon nombre d'élèves issus de ces dispositifs. Cela implique pour eux de devoir assimiler plus de théorie en un an que durant leurs précédentes années dans le centre. Et cela nécessite un soutien réel, sur le plan psychologique mais également en termes de suivi des devoirs à domicile. Des parents en situation de pauvreté ne peuvent que difficilement assumer cette charge psychologique supplémentaire : des conditions de vie défavorables sont un frein pour un climat d'études adéquat pour les enfants. Si l'on veut éviter que le diplôme de l'enseignement secondaire ne soit réservé exclusivement aux élèves 'les plus forts', il convient de fournir aux centres l'accompagnement nécessaire.

La plupart des élèves vont probablement continuer à privilégier le passage sur le marché de l'emploi après l'obtention du certificat de seconde année du troisième degré. La première chose à faire est donc de les amener jusque là. La certification étape par étape des aptitudes acquises est dès lors une bonne pratique. Les jeunes

354 Conseil flamand de l'enseignement (Vlor) et le Conseil économique et social de Flandre (SERV) (2010). *Advies over de evaluatie van het decreet betreffende het stelsel van Leren en Werken*, s.l., p. 10.

355 Conseil supérieur de l'Emploi (2009). *L'insertion des jeunes sur le marché du travail. Rapport 2009*, s.l., p. 14-18, 133-146.

356 VDAB Service d'étude (2011). *Kansengroepen in Kaart Jongeren op de Vlaamse arbeidsmarkt. Laaggeschoolde jongeren in nood*, s.l., p. 18.

357 Conseil supérieur de l'Emploi. *Op. cit.*, p. 14-18, 133-146.

358 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*. Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 112-113.

359 La formation générale et professionnelle dispensée dans le cadre de l'article 45 est pratiquement identique à celle qui est prévue dans le cadre de l'article 49.

voient ainsi qu'ils engrangent des résultats intermédiaires, ce qui constitue une reconnaissance que beaucoup d'entre eux n'ont jamais eue. Il leur est ainsi possible de consolider leur confiance en eux et d'éviter le découragement. Des certificats intermédiaires sont décernés tant dans la filière de l'apprentissage que dans l'enseignement en alternance, et ce dans les différentes Communautés.

Dans l'enseignement en alternance flamand, on est allé encore plus loin en proposant, progressivement, de suivre la totalité des formations par modules. Cette opération devrait être clôturée pour le 1<sup>er</sup> septembre 2015. Concrètement, un module ne coïncide plus avec une année scolaire mais peut être commencé et validé à tout moment (au moyen de 'deelcertificaten'). Cette flexibilité a pour objectif de mettre sur pied un parcours sur mesure pour chaque élève, ce qui peut encore contribuer à renforcer la valorisation de ses compétences. De cette façon, on cherche à lutter contre l'abandon scolaire.

Un projet de modularisation est en cours d'examen en Communauté française (réforme CPU - certification par unités), dans l'ensemble de l'enseignement qualifiant<sup>360</sup>. Le but premier est d'aboutir à une culture de la valorisation des compétences acquises, en lieu et place d'une culture de sanction des échecs. Plusieurs organisations de terrain sont toutefois d'avis que cette réforme diminuerait la valeur de la formation générale en se basant trop sur une logique de marché et sur l'idée de l'employabilité<sup>361</sup>.

Parmi les effets indésirables possibles des valorisations intermédiaires, il est possible que des élèves estiment ne plus devoir aller jusqu'au bout de la formation avant d'envisager de passer sur le marché de l'emploi. Certains employeurs favorisent d'ailleurs cette démarche en proposant à l'apprenti un emploi fixe avant qu'il n'ait bouclé sa formation. Indirectement, les pouvoirs publics stimulent cette tendance (ce qui a été signalé durant la concertation) en octroyant de généreuses primes à l'emploi des jeunes, comme dans le cadre du plan Win-Win<sup>362</sup>. Il n'est pas rare alors

qu'un ancien élève, une fois présent sur le marché du travail, s'aperçoive que le fait de ne pas disposer d'un certificat de fin de formation freine ses possibilités d'emploi ou d'avancement et qu'il réintègre le système pour boucler son parcours.

La valorisation étape par étape des compétences, aboutissant à la délivrance d'un certificat d'études établissant que l'élève a suivi avec fruit l'ensemble de la formation, risque de n'apporter que peu de choses aux jeunes sur le marché de l'emploi si le certificat final ne bénéficie pas d'une pleine reconnaissance de la part des employeurs. Aussi, le groupe de concertation propose que les fonds sectoriels incluent automatiquement les certificats délivrés par les centres dans une CCT. Il conviendra que cette avancée s'accompagne d'une valorisation positive sur le plan des barèmes salariaux. Les différents pouvoirs publics devraient jouer un rôle de pionniers à cet égard, en valorisant ces certificats dans leur politique de recrutement, en permettant à leurs détenteurs d'accéder à des niveaux correspondant à leur qualification réelle et de bénéficier des barèmes salariaux correspondants.

Stimuler des transitions durables implique également que les jeunes puissent faire valoir, dans un système en alternance, les compétences qu'ils ont acquises dans un autre. A cet égard, il est souhaitable que les CEFA et le SFPME/IFAPME reconnaissent mutuellement leurs certificats d'études respectifs.

## 5.2. Insertion professionnelle des jeunes issus de l'alternance

Si le niveau de qualification était le seul et unique facteur déterminant pour l'insertion des élèves issus de la formation en alternance, on devrait pouvoir tabler sur des chances d'insertion égales entre ceux qui proviennent de l'enseignement en alternance et ceux qui sont issus de l'apprentissage. Or, la situation des anciens apprentis est nettement meilleure : en Flandre<sup>363</sup>, en 2008, seuls 15,7 % d'entre eux étaient encore à la recherche d'un emploi après un an, contre 26,5 % des anciens élèves de l'enseignement en alternance. Une étude longitudinale réalisée en Région

360 Décret de la Communauté française du 19 juillet 2011 modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement secondaire, *Moniteur belge*, 22 août 2011.

361 Aped (2011). «La Plate-forme de Lutte contre L'Echec Scolaire et la CPU», *L'école démocratique*.

362 [http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D\\_opdracht\\_activa/&Items=1](http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Language=FR&Path=D_opdracht_activa/&Items=1)

363 VDAB Service d'étude (2011). *25ste studie 2008-2009. Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen. Een diploma zet je op weg. Schoolverlaters op zoek naar werk*, s.l., p. 16-19.

wallonne<sup>364</sup> montre que pas loin de 44,9 % des anciens élèves des CEFA étaient toujours en dehors du circuit du travail deux ans après avoir bouclé leur parcours dans l'enseignement en alternance, contre 24,6 % de ceux qui étaient issus des centres IFAPME<sup>365</sup>. Le meilleur score enregistré par l'apprentissage est toutefois influencé par l'importante déperdition observée durant les deux premières années<sup>366</sup>.

L'étude wallonne pointe en effet la proportion importante de jeunes qui, à l'issue de leur parcours en alternance, n'obtiennent qu'un emploi assorti d'un contrat à durée déterminée ou un contrat d'intérimaire<sup>367</sup>. Plusieurs participants confirment que, pour de très nombreux jeunes issus de l'enseignement en alternance, la transition vers l'emploi consiste en une suite d'emplois précaires jalonnant une période de chômage parfois longue. Ils estiment que, pour ces jeunes, l'effet de tremplin de l'emploi de courte durée vers l'emploi stable est nul. En général, le chômage en début de

carrière est vécu comme un stigmate qui aura des effets dommageables à long terme sur le parcours professionnel. Le cercle vicieux d'inactivité et d'emplois de courte durée décourage en plus le jeune et mine sa crédibilité aux yeux des employeurs.

Un premier emploi de qualité représente donc une étape importante pour l'insertion professionnelle. Cela dit, il n'est bénéfique qu'à condition que le jeune y ait appris des choses et que les compétences acquises soient transférables dans ses futurs emplois, permettant ainsi au jeune d'évoluer<sup>368</sup>.

Ces constats sont indicatifs d'un déficit général en termes d'emplois stables et de qualité pour les jeunes peu diplômés. Il ne sera possible d'améliorer structurellement leur position sur le marché de l'emploi que si cette offre est augmentée. Les plus vulnérables ont besoin, au préalable ou simultanément, d'un accompagnement plus long et sur mesure qui prenne en compte leur bien-être général. Dans cette optique, il est paradoxal que la politique d'activation se soit essentiellement focalisée sur la responsabilisation du chômeur au cours de la décennie écoulée.

364 SYSFAL asbl et IFAPME (2007). *Op. cit.*, p. 22.

365 Les chiffres flamands et wallons ne peuvent être comparés comme tels : les informations recueillies par les enquêtes datent d'années différentes et les chiffres relatifs au décrochage en Wallonie incluent également les élèves qui ont abandonné durant leur parcours.

366 VDAB Service d'étude (2011). *Op. cit.*, p. 16 ; Michel, Isabelle. *Op. cit.*, p. 19.

367 SYSFAL asbl et IFAPME (2007). *Op. cit.*, p. 19.

368 Bahier, Tristan. *Op. cit.*

## Recommandations

L'enseignement et la formation en alternance représentent une alternative intéressante à l'enseignement de plein exercice, bien qu'encore trop peu exploitée. Un tel système est potentiellement en mesure de servir de tremplin durable vers l'emploi de qualité à condition que l'alternance entre la formation générale et la formation professionnelle (en centres et en entreprises) soit équilibrée et vise à faire acquérir aux jeunes non seulement des compétences techniques, mais aussi des compétences sociales et citoyennes. Mais aujourd'hui, ces dispositifs ne concernent qu'un nombre restreint d'élèves et leurs objectifs ne sont pas toujours atteints, en particulier pour les jeunes défavorisés. Ceux-ci y sont surreprésentés et risquent davantage d'interrompre leur stage ou leur formation parce qu'ils sont confrontés dans leur vie quotidienne à de graves problèmes financiers et à des conditions de vie

précaires. Afin que l'alternance puisse offrir à tous des perspectives d'avenir, il est indispensable de procéder, dans le contexte de la lutte globale contre la pauvreté, à des réformes structurelles de l'enseignement avant l'entrée des élèves dans ce dispositif et de prendre des mesures permettant une transition durable vers le marché de l'emploi pour les élèves en alternance.

### 1. En amont : lutter contre le système de relégation

#### 1.1. Investir dans l'enseignement fondamental

Beaucoup de jeunes se retrouvent dans l'enseignement en alternance en accusant un retard scolaire et après un processus d'orientations négatives en cascade, ce

qui les dégoûte souvent de l'école. Ils souffrent également de graves lacunes au niveau des connaissances de base en lecture, écriture et calcul. Il n'est pas simple de remédier à ces lacunes à cette étape du parcours scolaire. Notre Rapport 2008-2009 soulignait déjà que les racines de ce retard se situent généralement dans l'enseignement maternel et primaire. C'est là que se jouent le rapport positif ou non à l'apprentissage et l'acquisition de ce socle solide de connaissances de base.

Une intervention efficace à ce stade implique notamment de développer :

- des pratiques pédagogiques différenciées permettant de déployer les talents de tous les élèves ;
- une communication claire et ouverte de l'école vis-à-vis des parents en situation de pauvreté, dans le respect de leur univers de vie.

### **1.2. Lutter contre la hiérarchisation entre l'enseignement de plein exercice et l'enseignement en alternance**

Les résultats scolaires des élèves, davantage que leurs intérêts réels ou leurs compétences, déterminent s'ils sont orientés vers une filière d'enseignement fortement ou faiblement valorisée. Or, ceux-ci sont influencés par l'environnement socioéconomique et culturel du jeune. Dès lors, les jeunes en situation de pauvreté sont surreprésentés dans les filières moins valorisées, comme l'enseignement en alternance.

Il faut donc développer des stratégies permettant aux jeunes de faire un choix positif, pour l'alternance ou toute autre filière. Cela demande notamment :

- de poursuivre le débat sur la création d'un tronc commun jusqu'à l'âge de 16 ans, qui donnerait aux jeunes le temps nécessaire à une orientation positive ;
- de revaloriser l'enseignement technique et professionnel ;
- d'impliquer activement les parents durant tout le parcours scolaire de l'enfant.

## **2. Trois clés essentielles pour le jeune en alternance : l'accompagnement, les connaissances de base, le stage**

### **2.1. Développer un accompagnement de qualité et sur mesure**

#### **2.1.1. Viser un véritable partenariat avec les parents**

On ne saurait trop insister sur l'importance d'impliquer les parents : ils peuvent aider à orienter leur enfant vers la formation qui lui convient le mieux et constituent un soutien important pendant le parcours de formation proprement dit. Il faut pour cela que :

- les parents aient accès à des informations complètes et compréhensibles sur les différentes possibilités d'études et sur le rôle qu'ils peuvent jouer dans la suite du parcours de formation. C'est un aspect d'autant plus crucial pour les familles en situation de pauvreté, étant donné que leur accès à l'information est rendu plus difficile par la distance entre leur univers de vie et la culture de l'école. Les réglementations en vigueur dans les différents dispositifs d'alternance sont complexes et opaques ;
- l'accompagnateur dispose du temps et des outils (comme des brochures) nécessaires pour rendre ces textes accessibles ;
- les centres stimulent les parents à suivre et à soutenir durablement le jeune, par exemple en les invitant à des moments de concertation pour discuter des apprentissages et des progrès accomplis, une pratique qui est déjà systématisée dans les POT.

#### **2.1.2. Offrir aux jeunes le temps nécessaire pour élaborer leur projet professionnel**

Le processus qui conduit à déterminer le projet professionnel constitue la première occasion donnée au jeune de devenir acteur de son propre parcours. Mais ce processus exige beaucoup de maturité, ce qui n'est pas évident à cet âge. Les jeunes doivent définir assez tôt et rapidement leur projet professionnel ; c'est une étape difficile, d'autant plus pour ceux qui vivent en situation de pauvreté, absorbés par leurs difficultés quotidiennes. Une orientation trop rapide vers une filière pour la seule raison qu'elle offre des places disponibles risque, dans de nombreux cas, de conduire à un arrêt de la formation. Il est préférable de prendre le temps d'évaluer sa vision du travail et ses perspectives d'avenir.

Il est donc souhaitable de renforcer et généraliser les initiatives telles que les groupes d'accueil et les classes d'accueil, qui ont été développés par plusieurs dispo-

sitifs. Ces systèmes sont précisément centrés sur des jeunes qui ont besoin de plus de temps pour définir leur projet professionnel.

### 2.1.3. Soutenir la recherche d'une place de stage

Beaucoup de mineurs d'âge n'ont pas les outils suffisants pour trouver un employeur dans le délai légal. A l'inverse, bon nombre d'employeurs ne les trouvent pas assez mûrs pour travailler. Les élèves majeurs ne possèdent pas forcément plus de maturité pour mener à bien cette recherche. Les jeunes issus de familles pauvres peuvent rarement s'appuyer sur un réseau de contacts sociaux qui, pourtant, constitue souvent un facteur de succès dans ce processus. L'offre insuffisante de lieux de stage pour certaines formations ainsi que des problèmes de mobilité peuvent également compliquer la recherche d'un employeur.

Afin d'éviter que des élèves soient désinscrits des centres pour des raisons indépendantes de leur volonté, il faut que :

- chacun puisse bénéficier d'un accompagnement, indépendamment de son âge ;
- les centres fassent preuve de la souplesse nécessaire par rapport aux délais donnés pour trouver un employeur, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui, surtout pour l'apprentissage.

### 2.1.4. Tenir compte de la relation centre-entreprise-élève

Le jeune se trouve dans une relation triangulaire où les attentes et les objectifs, définis par le centre, l'employeur (ou le tuteur) et lui-même peuvent être différents. Ceci peut occasionner beaucoup de problèmes pendant le parcours de formation.

Ainsi l'accompagnateur doit veiller à :

- aider le jeune à gérer les difficultés qui pourraient en résulter (horaires inconciliables, mobilité...) ;
- favoriser la concertation et l'harmonisation entre ces trois pôles.

### 2.1.5. Tenir compte des facteurs liés à la pauvreté

Si des facteurs liés à la pauvreté rendent plus difficile la formation dans le centre ou sur le lieu de stage, l'accompagnateur doit en être conscient et envisager, en concertation avec l'élève, les meilleures mesures à prendre, telles que :

- l'information des parents ;
- l'information du tuteur ;
- l'orientation du jeune vers les personnes compétentes

(assistant social, psychologue, le PMS, ou tout autre service social externe...)

- le développement d'un réseau local structurel avec des services sociaux.

Pour concrétiser cela, il faudrait intégrer un module sur la pauvreté (organisé en collaboration avec des associations où des personnes pauvres se reconnaissent, des experts du vécu...) dans la formation continuée des accompagnateurs.

### 2.1.6. Prévoir des ponts vers d'autres systèmes en cas de décrochage

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est extrêmement important que les élèves qui décrochent durant le parcours en alternance reçoivent :

- des informations sur la possibilité de suivre d'autres filières de formation, en alternance ou non ;
- une orientation ciblée vers des services sociaux et des acteurs du marché de l'emploi.

En ce qui concerne spécifiquement les élèves majeurs dans l'enseignement en alternance, tant les 'projets-tremplin' que les 'parcours préalables' et les POT s'interrompent lorsque le jeune atteint l'âge de 18 ans. Quant au MFI, il ne peut être proposé à des majeurs que dans des cas très spécifiques. Or, beaucoup de jeunes socialement vulnérables se trouvent dans ces systèmes et ont tout intérêt à ce que ceux-ci se poursuivent. Il est donc indispensable de :

- garantir la continuité de l'accompagnement avec les autres trajets qui préparent au marché de l'emploi ;
- organiser une concertation entre différents secteurs de compétences et acteurs politiques pour résoudre cette situation.

### 2.1.7. Réduire la charge de travail de l'accompagnateur pour améliorer la qualité de l'accompagnement

En soi, la mise en place d'un accompagnement de qualité exige déjà beaucoup d'efforts de la part des centres. Le grand nombre d'élèves démotivés ou issus de familles pauvres entraîne un besoin supplémentaire d'accompagnement. Aujourd'hui, la plupart des accompagnateurs, tant dans l'enseignement en alternance que dans l'apprentissage, doivent gérer un trop grand nombre de dossiers pour pouvoir toujours procurer ce soutien.

Il faut donc réduire leur charge de travail, ce qui passe par un réexamen de leur financement.

## 2.2. Veiller à l'acquisition des connaissances de base durant la formation générale

La formation générale dans les centres est compliquée par les lacunes de nombreux élèves dans les connaissances de base. C'est un élément qui, à son tour, rend plus difficiles la formation en entreprise et une transition durable vers le marché de l'emploi. Il faut donc que les élèves aient l'occasion d'acquérir le plus rapidement possible ces connaissances de base. Aujourd'hui déjà, le parcours de formation comprend souvent un volet de remédiation des lacunes linguistiques. Mais à cause de l'offre insuffisante de cours d'alphabétisation ou de cours de français ou néerlandais, certains élèves se retrouvent sur des listes d'attente, ce qui ralentit leur formation.

Il faut donc :

- offrir à tous des possibilités de remédiation ;
- être attentif à la maîtrise de la langue d'instruction dans la formation générale et, éventuellement à la connaissance de la deuxième langue. À cet égard, il est particulièrement problématique que l'enseignement professionnel francophone à Bruxelles (aussi bien en alternance que de plein exercice) ne permette pas, pour l'instant, d'acquérir cette connaissance ;
- renforcer le développement de méthodes pédagogiques adaptées à ces jeunes souvent dégoûtés de l'école.

## 2.3. Créer plus de stages de qualité

### 2.3.1. Augmenter la visibilité du système et en faire davantage la promotion

Beaucoup d'entreprises ignorent l'existence de l'enseignement et de la formation en alternance. Et lorsqu'elles en sont informées, elles ne sont pas toujours au fait des formalités administratives à accomplir ou encore des avantages que le système leur offre à long terme. Certains centres, fonds de formation sectoriels et pouvoirs publics (en tant qu'entités qui créent des stages) ont déjà pris des initiatives en ce sens.

Il est donc souhaitable que les centres prennent de telles initiatives ou les développent davantage, sachant que les structures locales et supra-locales existantes réunissant les différents acteurs concernés offrent la possibilité de soutenir ou de coordonner ces actions.

### 2.3.2. Garantir un accompagnement de qualité par l'employeur

La réussite de la formation sur le lieu de travail est notamment tributaire du suivi de l'apprenti par l'entreprise. Il est donc souhaitable que le tuteur dispose d'aptitudes pédagogiques qui permettent la transmission de la connaissance et de valeurs sociales contribuant à ce que la formation en entreprise constitue un prolongement de la formation dans le centre.

Dans cette optique, le tuteur peut acquérir ces aptitudes lors d'une formation préalable. Ces formations sont déjà obligatoires pour l'apprentissage en Communauté germanophone et il est possible, pour son équivalent flamand, d'obliger le tuteur à suivre un recyclage. Ainsi, selon le groupe de concertation, il faudrait ouvrir le débat sur la pertinence d'intégrer, parmi les critères légaux d'agrément des entreprises, l'obligation de suivre au préalable une formation au tutorat.

### 2.3.3. Inciter les employeurs à créer suffisamment de stages

Les conventions-cadres, conventions sectorielles et accords actuels avec des autorités locales dans les différentes Communautés et Régions comprennent des engagements qui visent à augmenter la création de formations en entreprise. Toutefois, dans la pratique, on continue d'observer, surtout dans l'enseignement en alternance, un déficit réel concernant certaines formations. Plusieurs mesures s'imposent :

- mener un débat sur des engagements plus contraignants. Le cadre légal sur les efforts globaux des entreprises en matière de formation prévoit déjà des sanctions pour celles qui ne fournissent pas ces efforts. La question est de savoir si ce cadre peut être utilisé au bénéfice des élèves en alternance, et de quelle manière ;
- amener les pouvoirs publics, en tant qu'employeurs susceptibles d'offrir des lieux de stage, à intensifier leurs efforts dans ce domaine ;
- poursuivre les efforts d'uniformisation sur le plan des statuts et des contrats. Cela contribuera indirectement à inciter les employeurs à créer plus de stages.

### 2.3.4. Garantir les droits à la sécurité sociale

Les divers contrats ouvrent des droits différents en matière de législation sur le travail et de sécurité sociale. Cela génère non seulement de l'incertitude pour le jeune mais peut également avoir des conséquences néfastes pour sa protection sociale. L'avis du

CNT et du CCE recommande l'établissement d'un socle minimal en matière de droit du travail et de droit à la sécurité sociale pour les différentes formules d'enseignement et de formation en alternance. Cette étape constitue un grand pas en avant :

- il appartient désormais aux divers gouvernements de transposer l'avis en textes législatifs ;
- le secteur public pourra s'inspirer de cet avis pour parvenir, lui aussi, à une plus grande uniformité.

Le plafond actuel de revenu en matière d'allocations familiales constitue un problème particulier. Comme les indemnités d'apprentissage - compte tenu des primes complémentaires - dépassent parfois ce plafond, il arrive que des familles perdent le bénéfice des allocations familiales. Or, pour les familles en situation de pauvreté, ces allocations sont indispensables à leur survie : un relèvement de ce plafond est dès lors une mesure qui s'impose.

#### 2.4. S'attaquer à la problématique de la mobilité

Le lieu de stage, et parfois le centre lui-même, ne sont pas toujours aisément accessibles avec les transports publics. Le temps et le coût de ces déplacements peuvent dissuader certains élèves de choisir tel lieu de stage et d'y poursuivre leur formation. Plusieurs pistes permettraient d'y remédier :

- faire preuve de créativité, avec l'employeur, pour éliminer ces obstacles (par exemple, en mettant des vélos à la disposition des élèves) ;
- rembourser les frais de déplacement vers le lieu de stage. C'est une bonne pratique qui, dans certains secteurs, a déjà été coulée dans une CCT ;
- permettre aux jeunes qui fréquentent ces différents systèmes de formation de bénéficier des mêmes tarifs préférentiels de transport en commun que les autres élèves et les étudiants, une proposition qui figure dans l'avis du CNT et du CCE.

### 3. En aval : assurer une transition durable vers le marché de l'emploi

#### 3.1. Offrir un soutien en vue de l'obtention du diplôme de l'enseignement secondaire

Il est important que les élèves des différents systèmes d'alternance aient l'occasion d'obtenir leur certificat de l'enseignement secondaire supérieur. En Communauté

flamande, c'est le cas pour les jeunes en apprentissage depuis l'entrée en vigueur du décret *leren en werken*. Il serait souhaitable que cette possibilité soit également offerte par les dispositifs francophones d'apprentissage et l'article 45 dans l'enseignement en alternance ; les plus précarisés ont besoin d'un soutien réel (pour effectuer les devoirs à domicile, par exemple) pour obtenir ce diplôme.

#### 3.2. Valoriser les certificats sur le marché du travail

Bon nombre d'élèves choisiront malgré tout de ne pas suivre de septième année d'enseignement professionnel. Beaucoup d'entre eux ont derrière eux un passé scolaire difficile, avec une accumulation de résultats négatifs. Il n'est déjà pas simple de les stimuler pour qu'ils achèvent leur formation. C'est pourquoi nous recommandons :

- de reconnaître pas à pas les compétences qu'ils ont obtenues ;
- d'amener les fonds sectoriels à en attester au moyen de CCT, afin que les certificats décernés par l'école influencent positivement les chances d'insertion et les conditions salariales des jeunes ;
- de pousser les pouvoirs publics à prendre leurs responsabilités, en valorisant les certificats autant dans l'accès à leurs formations et aux fonctions qu'ils proposent, qu'aux barèmes salariaux.

#### 3.3. Offrir de réelles perspectives d'accès à des emplois de qualité

Un grand nombre de jeunes vulnérables se retrouvent dans un circuit d'emplois précaires, mal rémunérés et de courte durée, à temps partiel ou non, offrant peu de possibilités d'apprentissage, en alternance avec des périodes de chômage. Ceci accroît le risque de pauvreté. Pour contrer cette tendance, il faut :

- intensifier les contrôles pour garantir une application plus stricte de la loi sur le travail intérimaire ;
- intégrer cette mesure dans un ensemble de mesures structurelles visant à donner à ces jeunes la perspective d'emplois stables et correctement rémunérés.

## Liste des participants

### Groupe de concertation

- ACV Enter
- ACW Service d'études
- Arktos Leuven
- ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles
- ATD Vierde Wereld Vlaanderen
- CEFA Ville de Bruxelles
- Centre PMS de la Communauté française de Woluwé
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
- Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF) de la Région du Centre
- Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF) de Liège
- Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement (CCFEE)
- D'Broej - Bruxelles's Organise pour l'Emancipation des jeunes
- FeBISP
- De Schakel- vzw Wijkpartenariaat
- Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement Officiel (FAPEO)
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Foyer vzw - Vormingscentrum
- Groep Intro Leuven
- Interfédération des EFT/OISP
- Jeunes CSC National
- Koepel van Oudervereniging van Officieel Gesubsidieerd Onderwijs (KOOGO)
- Le Forem
- Lire et Écrire Bruxelles
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale
- Regionaal Overlegplatform (ROP) Gent Rondon Gent - Platform Alternierend Leren (PAL)
- SYNTRA Vlaanderen
- VDAB
- Vlaamse Gemeenschap - Agentschap voor onderwijsdiensten - leren en werken
- Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs en Vorming - Dienst Beroepsopleiding -Projecten Alternierend leren en werken
- VVSKO

### Contacts bilatéraux

- Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique (Direction générale de l'Enseignement obligatoire)- Fédération Wallonie Bruxelles
- Bureau Permanent de l'Alternance - CCFEE
- CEFA Dinant
- CDO Ostende
- COCOF - Direction de l'enseignement et de la formation professionnelle (Formation professionnelle et Transport scolaire)
- Direction générale opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche (Direction des politiques transversales Région/Communauté) - Région wallonne
- IAWM - Communauté germanophone
- IFAPME
- SEGEC - FESeC - Cellule CEFA
- SPF Emploi, Travail et Concertation sociale
- Unizo

**Réunion avec les représentants de fonds sectoriels de formation et d'organisations patronales**

- APEF
- Fédération Belge des Entrepreneurs Paysagistes (FBEP)
- COMEOS
- Eduplus
- FEBELCAR
- FFC Constructiv
- Initiatives de Formation Professionnelle de l'industrie alimentaire (IFP)
- Confection & Entretien du Textile en Formation (IREC)
- Association Nationale des Patrons Electriciens de Belgique (ANPEB)
- LOGOS
- Mediarte
- Centre Formation Bois (CFB)
- Fonds Social 323
- Sociaal Fonds Podiumkunsten
- Fonds Social Transport et Logistique
- Fonds Social des Homes pour personnes âgées, des maisons de repos et de soins Privés
- Talenteo
- Union Wallonne des Entreprises (UWE)
- VIVO
- Voka - Vlaams Economisch Verbond
- Formelec
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)





# ANNEXES



## I. Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport

### Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou l'autre, ont contribué à la rédaction du rapport 2010-2011.

Manu Aerden (Samenlevingsopbouw Brussel), Najima Alabdaoui (EFPME), Robert Aldridge (General Secretary van de 'Scottisch Council for Single Homeless'), Isabelle Allinckx (anciennement : Bureau Permanent de l'Alternance - CCFEE), Cristina Amboldi (Actiris), Latifa Amezghal (Uit De Marge), Maria-Elvira Ayalde (CIRE), Isabelle Bartholomé (Direction de l'action sociale en Région wallonne), Bernard Bath (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Patrick Bedert (Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin), Laura Beltrame (Union Wallonne des Entreprises), Ayoub Ben Yamoune, David Benoit (GRAFOC - printmedia opleidingscentrum), Nicolas Bernard (Facultés universitaires Saint-Louis), Fran Bettens (Roppov), Carine Bocquet (FESEC-cellule CEFA), Pol Bollen (anciennement : Cabinet du ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne), Patrick Bonni (IAWM), Sylvie Borgeons (Les sentiers de la varappe), Martin Bouhon (Droit sans toit), Anne-Sophie Braquart (Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement), Xavier Brike (SOS Jeunes), Isabel Burnotte (Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation de Liège), Sonja Buts (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding), Alcidia Cacciola (IFAPME), Donat Carlier (Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement), Marie-Claude Chainaye (Solidarités Nouvelles Wallonie), Vanessa Chiaravalle (Fonds du Logement de Wallonie), Yann Conrath (Vzw D'Broej), Ingrid Crabbe (Roppov), Betty Coppens (ACW Studiedienst), Christa Criel (Sociaal Fonds Podiumkunsten), Robert Crivit (Uit De Marge), Bjorn Cuyt (Unizo), Myriam Daniel (Service Public de Wallonie - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), Sylvie Dardenne (Le Miroir Vagabond), Patrick De Bie (OCMW Halle - Jeugdwerking), Agnès De Gouy (COCOF - Direction de l'enseignement et de la formation professionnelle - Formation professionnelle et transport scolaire), Mélanie De Groote (anciennement : Luttes Solidarités Travail), Geertje De Haeck (Vlaamse Confederatie Bouw), Mike De Herdt (Vlaams ABVV - jongerenwerking Magik?), Gerd De Keyser (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), Sophie Delieux (Direction générale opérationnelle de l'Éco-

nomie, de l'Emploi et de la Recherche - Région wallonne), Kelly De Mesmaeker (RISO Vlaams Brabant), Raf De Mulder (Centrum voor Ambulante Begeleiding), Geert De Pauw (Buurthuis Bonnevie), Liesbeth De Pauw (OCMW Leuven - Sociale dienst), Pieter De Schepper (Uit De Marge), Jet De Schrijver (JAC plus begeleidingsteam), Sofie De smet (Afdeling beleidsontwikkeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin), Rik De Stoop (Sociaal Fonds 323 - Fonds Social 323), Bart de Waele (Opleidingscentrum Hout - Centre Formation Bois), Luc De Wilde (Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas - VLOS), Bart De Win (Bij Ons - Woningen 123 Logements), Michel Debruyne (ACW), Benoit Debuigne (Habitat & Participation), Guido Decombel (Sint-Lutgardisinstituut ASO-BSO), Andrée Defaux (Luttes Solidarités Travail), Julie Degrieck (JAC plus begeleidingsteam), Stefania Del Zotto (FEANTSA), Katrien Deman (Agentschap voor onderwijsdiensten - leren en werken), Anne Deprez (IWEPS), Siegfried Desmalines (Logos - Vormingsfonds PC 226), Johanna Devillers (Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement Officiel - FAPEO), Arwen Dewilde (Regionaal Overlegplatform Gent Rondom Gent - Platform Alternierend Leren), Leen Dewit (Arktos coördinatie-dienst Leuven), Koen Dewulf (Centrum gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding - Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Patrick Dezille (Commission consultative Formation-Emploi-Enseignement), Véronique D'hert (Initiatives de Formation Professionnelle de l'industrie alimentaire - Initiatieven voor Professionele Vorming van de Voedingsnijverheid), Luisa Di Felice (Service Jeunesse - CPAS de Charleroi), Julien Dijol (CECODHAS - Housing Europe), Ann Donné (RISO Vlaams Brabant), Eric Dosimont (CPAS de Charleroi), Steve Dricot (Sociaal Fonds 323 - Fonds Social 323), Pierre-Marie Dufranne (Centre Démocrate Humaniste - Cabinet du ministre de la Formation), Marc Duquet (ACV Waas en Dender), Béatrice Dussaussois (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Jonas Dutordoir (Studiedienst Groen!), Kristof Eraly (Fédération Royale Belge des carrossiers - Koninklijke Belgische Federatie van de carrosseriebedrijven), Pauline Escoufflaire (Les sentiers de la varappe), Frederik Evers (erevrederechter), Annelies Eysermans (Horeca Vorming Vlaanderen), Gille Feyaerts (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad - Obser-

vatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Jacques Fierens (FUNDP et Ulg/faculté de droit), Sébastien Fontaine (Cellule Habitat durable - Cabinet du Ministre wallon du Logement), Alice Forrest (CEFA Ville de Bruxelles), Martin Fortez (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding), FVB-FFC Constructiv, André Gachet (Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement), Monique Gauquie (CAW Metropool), Geneviève Geenens (SPF Economie - Direction Générale Statistique et Information Economique - FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie), Lien Gijbels (Samenlevingsopbouw Brussel), Chantal Goyvaerts (VDAB), Carole Grandjean (CIRE), Violaine Gratia (Les Petits Riens), Nele Haedens (Agentschap Jongerenwelzijn), Kathleen Haeve (Federatie OCMW maatschappelijke werkers), Lisa-Anne Hanse (Ministère de la Communauté française - Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique), Bénédicte Heindrichs (Cellule Habitat durable - Cabinet du Ministre wallon du Logement), Michel Hemmeryckx (Fédération des Centres de Service Social), Bob Heylen (CDO Kogeka Geel), Kamiel Hofmans (Afdeling Welzijn, Gezondheid en Gezin - VGC), Amélie Hosdey-Radoux (Centre d'action sociale globale Wolu-Services), Joëlle Houben (Relais social de Liège), Philippe Hubaux (Droit au logement différent), Bernard Hubeau (Universiteit Antwerpen), Olivier Huybrechts (STAR), Stefan Iannuzi (Foyer vzw - Vormingscentrum), Geert Inslegers (VOB), Esteban Jaime (Formation-Insertion-Jeunes), Luc Jandrain (Direction générale opérationnelle de la Région wallonne - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie), Colette Januth (ATD Quart Monde Verviers), Valérie Joly (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri), Magali Joseph (Lire et Ecrire Bruxelles), Rachida Kaaouis (Jeunes CSC Bruxelles), Claire Kagan (Centre PMS de la Communauté française de Woluwe), Lene Keersmaeckers (Recht-Op Dam), Bernard Lacharme (Secrétaire général du 'Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées'), Béatrice Laloux (Syndicat national des propriétaires - Algemeen Eigenaars Syndicaat), Jennifer Lamote (Uit De Marge), Domenico Landza (CEFA Ville de Bruxelles), Fabien Lardinois (Luttes Solidarités Travail), Francky Lava (Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs en Vorming-DBO -Projecten Alternierend leren en werken), Anne Leclercq (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté), Pierre Ledecq (Jeunes CSC National), Annette Legaye (Forem), Anne-Sophie Leloup (Service Droit des jeunes),

Greet Lenaerts (Al Paso), Bette Leny (Mission wallonne des Secteurs verts), Vincent Léonard (AJMO), Chantal Leroy (Droit au logement différent), Danny Lescauwaet (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Bernard Leveque (Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation de la Région du Centre), Stefan Leys (Belgische Federatie van Groenvoorzieners - Fédération Entrepreneurs Paysagistes), Hilde Linssen (Centrum Kauwenberg), Etienne Loeckx (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Thérèse Lucas (Service des médiateurs scolaires en Région wallonne - Coordinatrice pédagogique), Patrick Lusyne (SPF Economie - Direction Générale Statistique et Information Economique - FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie), Sarah Luyten (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad - Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles Capitale), Lut Maertens (ACW Studiedienst), Gunter Maes (Universiteit Hasselt), Miguel Magerat (Ministère de la Communauté française - Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique), Annick Mandane (Service des affaires sociales - COCOF), Lieven Mariën (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg - SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale), Johan Martens (Samenlevingsopbouw Brussel), Baudouin Massart (Agence Alter), Sylviane Mathieu (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale), Jacqueline Maun (Abaka), Isabelle Meerhaeghe (Ecolo - députée wallonne), Katia Mercelis (ATD Vierde Wereld Vlaanderen), Kamal Messaoudi (CEFA Ville de Bruxelles), Brigitte Mester (COMEOS), Nathalie Miessen (Aide à la jeunesse - Communauté germanophone), Daniel Mignolet (Habitat & Participation), Marina Mirkes (Interfédération des EFT - OISP), Edmond Mitano (Sociaal Fonds voor de Privé-rusthuizen en Rust- en Verzorgingstehuizen; Fonds Social des Homes pour personnes âgées, des maisons de repos et de soins Privés), Lieven Monserez (Groep Intro), Hélène Montluc (Les petits riens - Un toit à Soi), Diane Moras (Antwerps Platform Generatiearmoede), Alberto Mulas (Cité de l'Enfance - Auberge du Maréchal Ney), Françoise Mulkay (Direction générale de l'aide à la jeunesse), Cani Nas (De Schakel - vzw Wijkpartenariaat), Kristin Neuts (Syntra Vlaanderen), NEVERMIND, Deborah Oddie (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri), Elke Oeyen (ACV Enter), Lucien Ortegat (Talenteo asbl), Marc Otjacques (Luttes Solidarités Travail), Brigitte Paternostre (Direction des affaires sociales - COCOM), Florence Paul (Service Droit des jeunes), Annelies Peeters (Steunpunt Jeugdhulp), Annette

Perdaens (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel-hoofdstad), Marc Perremans (Go! Onderwijs Vlaamse Gemeenschap- Deeltijds Beroepssecundair Onderwijs), Jean-Pierre Pinet (ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles), José Pinilla (CPAS de Charleroi), Alice Pittini (CECODHAS Housing Europe), Klaas Poppe (Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw), David Praille (Solidarités Nouvelles Wallonie), Arne Proesmans (Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain Pyck (Front commun des SDF), Anne Quévit (Fonds du logement des Familles nombreuses de Wallonie), John Reynaert (Sociaal Fonds Transport en Logistiek - Fonds Social Transport et Logistique), Julie Rondier (Habitat & Humanisme), Joris Rutsaert (Voka - Vlaams Economisch Verbond), Dorothée Scheveneels (CEFA Ville de Bruxelles), Arne Schollaert (Sp.a - kabinet van Wonen en Energie), Rob Senden (Confectie & Textielverzorging in opleiding - Confection & Entretien du Textiel en Formation), Patrice Serafini (CEFA Dinant), Swa Silkens (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Alain Slock (CAW Artevelde - Project 'Bruggen na(ar) 18'), Freek Spinnewijn (FEANTSA), Jean Spronck (La Tramontane), Herman Staes (GRAFOC - printmedia opleidingscentrum), Marc Struyf (Intersection), Bernard Taymans (Fédération wallonne des Assistants sociaux des Centres publics d'Action sociale - FéWASC), Ana Teixeira (FeBISP), Michel Thiry (Les sentiers de la varappe), Luc Tholomé (Service public de Wallonie - Département du logement), Filip Tollenaere (Huurdersbond Oost-Vlaanderen), Salvatrice Tranchina (Vormelek - Formelec), Christelle Trifaux (Délégué général aux droits de l'enfant), Paul Trigalet (Solidarités Nouvelles Wallonie), Denis Uvier (Solidarités Nouvelles Wallonie), Veerle Van Antenhove (Vormelek - Formelec), Inge Van Brabant (Jes vzw), Dorien Van Cauwenberge (Agentschap Wonen-Vlaanderen), Louis Van De Leest (Mediarte - Sociaal Fonds audiovisuele sector), An Van de Ven (Syntra Vlaanderen), Mallorie Van den Nyden (FamiHome), Guido Van Geen (SPW - Division du Logement de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine), Martine Van Geyt (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Itte Van Hecke (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Laurent Van Hoorebeke (La Strada), Hildegard Van Hove (Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes - Instituut voor de Gelijkeheid van Vrouwen en Mannen), Benoit Van Keirsbilck (Service Droits des Jeunes), Martine Van Kerckhove (Vlaamse Gemeenschap - Departement Onderwijs en Vorming- DBO -Projecten

Alternerend leren en werken), Anne Van Loon (Koepel van Ouderverenigingen van Officieel Gesubsidieerd Onderwijs), Filip Van Mol (Landelijke Vereniging van de Meesters Elektriciens van België - Association Nationale des Patrons Electriciens de Belgique), Bart van Opstal (VIVO vzw), Ronald Van Paassen (Afdeling Woonbeleid van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed), David Van Vooren (Vlaamse Woonraad), Bart Vandecasteele (Vlaamse Gemeenschapscommissie - Algemene Directie Onderwijs en Vorming), Michel Vandekerke (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse), Vincent Vandenameele (Vormingsfonds voor Uitzendkrachten-Fonds de Formation pour les Intérimaires), Lander Vanderlinden (ABVV - Federale Studiedienst - FGTB - Service d'études Fédéral), Lore Vandeurzen (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Isolde Vandevelde (Vlaams Centrum Schuldbemiddeling), Eddy Vandewalle (Regionaal Overlegplatform Gent Rondom Gent - Platform Alternerend Leren), Tom Vandromme (Vlaamse overheid, Agentschap inspectie RWO, Wooninspectie), Tineke Vanheesvelde (Samenlevingsopbouw Brussel), Laura Vanslembrouck (Regionaal Overlegplatform Gent Rondom Gent - Platform Alternerend Leren), Didier Verbeke (Luttes Solidarités Travail), Miet Verhamme (Departement Onderwijs en Vorming - DBO), Davy Verhard (Centrum gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding - Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Sandra Verhauwert (OCMW Gent - Psychologische dienst, Jongerenwerking), Françoise Vermeersch (Vlaams ABVV - studiedienst), Ludo Viaene (CDO regio Oostende), Bruno Vinikas (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Rocco Vitali (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Kris Vranken (Go! Onderwijs Vlaamse Gemeenschap-Permanente Ondersteuningscel CLB's), Dominique Wautier (Association Paritaire pour l'Emploi et la Formation asbl), Gert Winters (vzw Arktos Leuven), Linda Wouters (VVSKO-vertegenwoordiger centra DBO), Stephen Wullaert (Eduplus), Fatima Zaitouni (SOS Jeunes).

*Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.*

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement.

## 2. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998. Il a été approuvé par :

- la Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- l'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

### Texte de l'accord

*Vu l'article 77 de la Constitution;*

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, § 1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la

dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- l'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- la Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- la Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;

- la Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- la Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

### Ont convenu ce qui suit :

#### Art. 1

---

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques;
- une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

#### Art. 2

---

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé «le Rapport». Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre

par le «Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale» prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

#### Art. 3

---

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

**Art. 4**

**§ 1.** Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

**§ 2.** Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

**§ 3.** Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

**Art. 5**

**§ 1.** Afin de mettre en œuvre ce qui précède un «Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale» est créé avec pour missions de :

- répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

**§ 2.** Pour réaliser les objectifs définis sous § 1er, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du «Rapport Général sur la Pauvreté».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

**Art. 6**

**§ 1.** Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

**§ 2.** Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent

valent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

- § 3.** Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

## Art. 7

- § 1.** Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- la garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- l'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- la détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

- § 2.** Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

- § 3.** Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12

membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

- § 4.** En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

## Art. 8

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

## **Art. 9**

---

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

## **Art. 10**

---

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

## **Art. 11**

---

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

- Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale ;
- Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;
- Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;
- Pour la Communauté germanophone : J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;
- Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Rapport bisannuel 2010-2011

## **LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

### **Contribution au débat et à l'action politiques**

Bruxelles, décembre 2011

**Auteur :**

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale  
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles  
T : 02 212 30 00  
F : 02 212 30 30  
luttepauvrete@cntr.be  
www.luttepauvrete.be

Conception graphique et mise en page : d-Artagnan

Impression : Perka (Maldegem)

Éditeur responsable : Jozef De Witte

Coordination générale : Françoise De Boe et Henk Van Hootegem

Rédaction : Marilène De Mol, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Termote, Angela van de Wiel, Gilles Van Impe

Recherche documentaire et contribution à la relecture : Ghislaine Adriaensens, Alexis Andries

*Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.*

Le Service encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment.

Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

**Comment obtenir ce rapport ?**

Prix : 12 euros (+ 2,80 euros frais de poste)

Vous pouvez le commander à l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre

> en effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18

> par courrier électronique : [shop@belgium.fgov.be](mailto:shop@belgium.fgov.be)

Mentionnez clairement : « Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport 2010-2011 », la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

Vous pouvez également l'obtenir directement auprès des bureaux de l'Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre, ouvert du lundi au vendredi, de 9h à 11h30 et de 12h à 16h.

Infoshop - Chancellerie du Premier Ministre

Boulevard du Régent 54 - 1000 Bruxelles

T : 02 514 08 00

F : 02 512 51 25

[shop@belgium.fgov.be](mailto:shop@belgium.fgov.be)

Ce rapport bisannuel est aussi téléchargeable sur le site internet du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale : [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)

Cette brochure est imprimée sur du papier FSC / SGS -COC -004434 - sources mixtes.

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



SERVICE DE  
**LUTTE CONTRE**  
**LA PAUVRETE**  
LA PRECARITE ET  
L'EXCLUSION SOCIALE

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



**WWW.LUTTEPAUVRETE.BE**