

**Université de Liège
Institut des Sciences humaines et sociales**

**Les politiques publiques en matière
d'enfance et de jeunesse au XX^{ème} siècle, en
Belgique et en Communauté française**

*Recherche commandée par l'Observatoire de l'Enfance, de la
Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse*

Chercheuses :
Charlotte Jamin
Nathalie Perrin

Directeurs :
Jean-François Guillaume
Pierre Verjans
Marco Martiniello

MAI 2005

Table des matières

L'ENFANCE ET LA JEUNESSE : QUELQUES MOTS D'INTRODUCTION	7
--	----------

PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION HISTORIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE D'ENFANCE ET DE JEUNESSE
--

9

INTRODUCTION	10
---------------------	-----------

1. L'enfance et la jeunesse avant le XX ^{ème} siècle	11
2. Evolution des comportements et importance de l'éducation	12
3. Statut	13
4. Famille et Etat	14

PREMIERE PERIODE : 1888-1914. PREMIERES LOIS DE PROTECTION DE L'ENFANCE	16
--	-----------

1. Contexte politique, économique et social	17
2. Premières législations relatives au travail des enfants	18
3. Loi relative à la protection de l'enfance	21
4. L'enseignement : législation	23
a. L'instruction obligatoire	23
b. L'école gardienne	25
5. Apparition des mouvements de jeunesse	26
6. Conclusion	28

DEUXIEME PERIODE : 1914- 1940. PROTECTION ET DEMOCRATISATION	29
---	-----------

1. La guerre 1914-1918 : actions pour la petite enfance	30
2. L'entre deux guerres	32
a. L'Œuvre Nationale de l'Enfance	32
b. La Ligue des familles	36
c. L'émergence des allocations familiales	36
d. Démocratisation de la culture et préservation de la moralité	38
e. Emancipation sociale et démocratisation de l'enseignement	39
f. L'école maternelle	41
3. Conclusion	41

TROISIEME PERIODE : 1940-1975. LES TRENTE GLORIEUSES ET L'ETAT PROVIDENCE **43**

1. Pendant la guerre	44
2. L'après-guerre : contextualisation	44
a. Reconstruction et émergence de l'Etat providence	44
b. La sécurité sociale	45
c. Explosion de la culture juvénile dans les années 1950-1960	48
d. La révolte étudiante de la fin des années 1960	49
3. Structuration du secteur jeunesse	50
4. Le souci éducatif et la conciliation vie familiale – vie professionnelle	53
5. Le secteur de l'enseignement	59
a. Apaisement des tensions dans l'enseignement et massification	59
b. Démocratisation de l'enseignement et enseignement rénové	61
6. La protection sociale et judiciaire de la jeunesse	64
7. La démocratie culturelle	67
8. Conclusion	71

QUATRIEME PERIODE : 1975-2003. CRISE ET REMISE EN QUESTION DE L'ETAT PROVIDENCE **74**

1. Contexte économique	75
2. Contexte social	76
a. Image négative des jeunes : les jeunes comme objets et leur problèmes	76
b. Participation et citoyenneté : les jeunes en tant qu'acteurs et leurs besoins	78
c. Année internationale de l'enfance	80
d. La Convention relative aux droits de l'enfant	80
3. Contexte politique	83
a. Réforme de l'Etat	83
b. Création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance	85
c. Le Conseil de la Jeunesse d'Expression française	86
4. L'insertion professionnelle des jeunes	87
5. L'enseignement dans les années 1980-1990 : entre grognes et réformes	95
a. Coût et efficacité de l'enseignement	95
b. Les réformes liées au financement de l'enseignement	97
c. Les réformes pédagogiques	100
i. Le décret "Missions"	100
ii. Le décret "Discriminations positives"	104
d. Enseignement à destination des jeunes d'origine immigrée	106
6. Dimension sécuritaire et accent sur la prévention	111
7. Nouvelles formes d'intervention étatique et diversification des acteurs	115
a. Nouvelles formes d'action étatique	115

b. Diversification des acteurs	119
8. Protection et aide à la jeunesse	121
a. L'aide à la jeunesse	121
b. La protection de la jeunesse	129
c. La maltraitance	129
9. Les politiques socio-familiales des années 1980-1990	131
a. Conciliation vie familiale et vie professionnelle	131
b. Mesures fiscales	133
c. Egalité hommes/femmes : protection de la femme enceinte et congé de maternité/paternité	133
d. Disponibilité de la main-d'œuvre	134
e. Egalité hommes/femmes en cas de divorce	135
10. Qualité et professionnalisation	135
Dans le secteur de la petite enfance	135
a. Des recherches sur la qualité	135
b. La professionnalisation	136
c. Dispositions pour améliorer la qualité	138
Dans le secteur des loisirs de jeunesse	140
d. Le décret "Centres de vacances"	140
e. Le décret "Maisons de jeunes"	141
Dans le secteur de l'accueil extrascolaire	143
f. Le décret "Accueil temps libre"	143
11. L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse	145
12. Le plan Rosetta	147
a. Eviter la spirale de l'exclusion	147
b. Plan Rosetta et Etat social actif	148
13. Européanisation	150
a. La déclaration de Bologne	150
b. Critiques	151
14. Conclusion	153

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE TRANSVERSALE	155
---	------------

1. LA QUESTION DE L'AGE	156
--------------------------------	------------

1.1. La relativité du critère de l'âge	156
1.2. Les repères légaux	159
1.2.1. La minorité civile	159
1.2.2. La minorité pénale	161
1.2.3. La minorité nubile	161
1.2.4. La minorité sexuelle	162

2. LE STATUT DE L'ENFANCE AU CŒUR DE LA RELATION ENTRE LA FAMILLE ET L'ETAT	162
2.1. L'enfant, objet de droits	163
2.1.1. Filiation et transmission du patrimoine	164
2.1.2. L'intrusion du politique	165
2.1.3. Les législations de l'enfance en Belgique	166
2.1.4. L'autorité paternelle	167
2.2. L'enfant, sujet de droits	168
2.3. L'enfant promu acteur	169
2.4. Des droits aux devoirs	170
3. IMAGES KALEIDOSCOPIQUES DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE ET INFLEXIONS DES POLITIQUES	171
3.1. Des images contrastées	171
3.1.1. L'enfant et le jeune, comme êtres à protéger	172
3.1.2. L'enfant et le jeune, comme ressources d'avenir	172
3.1.3. L'enfant et le jeune, comme sources de désordres	172
3.1.4. Des besoins aux problèmes	172
3.2. Une politique particulariste	173
3.3. Le danger du "labelling"	175
4. LA STRUCTURATION DU CHAMP DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE	176
4.1. De la philanthropie à l'action publique	176
4.2. La professionnalisation de secteurs d'activité	177
4.3. Une politique coordonnée ?	177
4.4. La pilarisation	180
4.5. Du principe de subsidiarité à celui de la responsabilisation	184
CONCLUSIONS	
L'ENFANCE ET LA JEUNESSE :	
DE L'ENREGIMETEMENT A L'INVESTISSEMENT...	191
BIBLIOGRAPHIE	201
INDEX LEGISLATIF	213
INDEX DES GRAPHIQUES	218
INDEX DES TABLEAUX	218

LISTE DES ABREVIATIONS	219
-------------------------------	------------

ANNEXES	221
----------------	------------

1. Le secteur de l'enfant et de la jeunesse en Belgique et dans les autres pays européens	222
2. Focus group : résumé des débats	226
3. Notes biographiques	237

L'enfance et la jeunesse : Quelques mots d'introduction...

Les politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse recouvrent un vaste domaine comprenant les mesures qui concernent tant le nourrisson de quelques mois que le jeune de 18 ans. Dans le cadre de ce rapport, le terme 'enfant' doit être appréhendé comme 'tout mineur de sa naissance jusque la fin de l'enseignement fondamental' et le terme 'jeune' comme 'tout individu en âge d'enseignement secondaire et ce jusqu'à sa majorité civile, professionnelle ou familiale'¹.

L'étude des politiques publiques à destination de cette population particulière permet d'appréhender la façon dont les autorités publiques prennent en charge et catégorisent ces personnes. Les catégories d'enfance et de jeunesse ne préexistent pas aux politiques publiques, mais elles émergent et se constituent au détour des découpages qu'opèrent les politiques d'enseignement, d'aide à la jeunesse, d'insertion professionnelle, de sécurité...

Les mesures visant l'enfance et la jeunesse sont prises par des niveaux de pouvoirs différents, qui ne travaillent pas toujours de concert, et couvrent un ensemble de compétences très étendu. De plus, différentes mesures ont été mises en place et touchent ce public particulier sans nécessairement avoir été envisagées de manière concertée et continue. Nous préférons donc parler de 'politiques de jeunesse' plutôt que de 'la politique de jeunesse'.

Ce rapport n'a pas pour objectif d'étudier toutes les politiques publiques à destination de l'enfance et de la jeunesse mais vise à donner une vision générale de leur développement. Son objectif est donc de mettre en évidence les grandes tendances et les tournants historiques du secteur afin de permettre aux futurs professionnels de mieux appréhender le milieu dans lequel ils vont s'insérer. L'étude se concentrera sur les domaines majeurs de l'action publique : ceux de l'enseignement, de l'aide à la jeunesse, des loisirs et politiques culturelles, de la petite enfance et du travail.

La méthodologie utilisée se base sur deux types de matériaux : des entretiens de témoins privilégiés, pour les périodes plus récentes, et des ressources documentaires diverses (livre, rapports annuels, base de données, bibliographies, archives, textes de lois, compte-rendu de débats parlementaires...). Des extraits d'entretien sont insérés dans le rapport. Une notice biographique, insérée en annexe, permet d'avoir quelques informations sur les personnes interviewées.

¹ Il peut sembler évident que la jeunesse s'étend au-delà de 18 ans. La limite est d'ailleurs parfois fixée à 35 ans, comme c'est le cas dans les organisations de jeunesse. Cependant, dans le cadre de ce rapport, le commanditaire, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, a fixé comme limite la majorité civile, c'est-à-dire 18 ans.

Nous avons décidé de présenter le rapport de manière chronologique. Le XX^{ème} siècle a été subdivisé en 4 périodes. La première va de 1888 à 1914. Les premières législations apparaissent à cette époque. Il s'agit des balbutiements des politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse et l'intérêt de l'enfant ne semble pas encore être au centre des préoccupations. A cette époque, le domaine privé, associatif, intervient encore beaucoup dans les initiatives en matière d'enfance et de jeunesse. La seconde période s'étend de 1918 jusqu'à 1940 et verra l'adoption de mesures de protection dans différents secteurs de l'enfance et de la jeunesse. La création de l'ONE en 1919 marque la première intervention de l'Etat en faveur de l'enfance et de la jeunesse. La troisième période (1944 à 1975) verra l'émergence d'un Etat providence qui interviendra également dans le secteur de l'enfance et de la jeunesse. La dernière période, de 1975 à 2005 verra l'émergence d'une image parfois négative des jeunes et un certain recul de l'intervention de l'Etat dans toute une série de domaines.

Avant d'aborder l'évolution historique des politiques publiques au cours de la période qui nous intéresse, c'est-à-dire le XX^{ème} siècle, examinons la situation de l'enfance et de la jeunesse avant cette période.

Première partie :

**L'évolution historique des
politiques publiques en matière
d'enfance et de jeunesse**

Introduction

L'enfance et la jeunesse, telles que nous les connaissons aujourd'hui, n'ont pas toujours existé. Bien entendu, il y a toujours eu des enfants et des jeunes, mais ces populations ne constituaient pas des catégories spécifiques, reconnues comme telles. Et, quand bien même certaines particularités leur ont été attribuées, celles-ci ont souvent différé de la conception que nous en avons aujourd'hui. Dès lors, il est intéressant de s'attarder sur l'évolution des catégories 'enfance' et 'jeunesse' depuis l'Ancien régime jusqu'à nos jours.

1. L'enfance et la jeunesse avant le XVII^{ème} siècle

Selon Ph. Ariès², avant le XVIII^{ème} siècle, on ne vouait pas d'intérêt particulier aux enfants, mais on s'amusait de leur gaucherie, de leurs pitreries, comme on s'amuse de petits animaux. Ariès a appelé cela le "mignotage". Dès l'âge de six ans, "âge de raison", les enfants sont considérés comme des adultes en miniature. Ph. Ariès affirme qu'il a fallu attendre la fin du XVII et le début du XVIII^{ème} siècle pour que l'enfance apparaisse en tant que catégorie et cela, sous l'influence de la bourgeoisie.³

En ce qui concerne les jeunes, dans la société de l'Ancien Régime, les jeunes étaient intégrés à la vie des adultes, Sans leur être assimilé. Cette proximité s'inscrivait dans le cadre d'une fonction d'initiation éducative globale. De ce fait, la jeunesse se différenciait de la vie adulte par la situation de dépendance économique de la première par rapport à la seconde.⁴ De plus, une prééminence était donnée à la génération la plus vieille dans toute décision et dans l'organisation quotidienne : un homme pouvait rester 'jeune' toute sa vie, sous la dépendance de son père.

La jeunesse se rassemblait au sein de groupes qui remplissaient des rôles spécifiques et avaient ainsi une fonction qui leur permettait de participer au système. « La fonction de ces groupes était très révélatrice du statut de la jeunesse dans la société. Ils étaient d'abord censés canaliser le « tumulte » ou « l'impatience » caractéristiques de la jeunesse. (...) Autre fonction de ces groupes : leur participation déterminante à l'organisation des fêtes religieuses ou laïques. Fonction socialement intégratrice, puisque la Communauté leur reconnaît ainsi la capacité à organiser des rituels essentiels pour le maintien de l'identité collective et les admet dans la société des adultes. »⁵ Ainsi, la jeunesse

² Philippe Ariès est le premier à s'être intéressé à la découverte de l'enfance, en 1960, dans son ouvrage intitulé : *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien régime*.

³ ARIÈS, P. (1973) *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime* (Paris : Seuil).

⁴ TROGER, V. (2002) « Une jeunesse longtemps sous contrôle », *Sciences humaines* 127, p. 20.

⁵ *Ibidem*.

se voit assigner un rôle social, qui lui offre une reconnaissance et permet de la distinguer des autres classes d'âge. ⁶

2. Evolution des comportements et importance de l'éducation

Une évolution en ce qui concerne le sentiment parental et la manière d'éduquer les enfants est perceptible dans les traités d'éducation dès la fin du XVII^{ème} siècle.⁷ Certains auteurs, comme Jean Pic, reprochent aux parents de ne pas suffisamment baser les relations qu'ils entretiennent avec leurs enfants sur la 'tendresse'. Il est dorénavant préconisé de mettre en place un système de récompenses et de punitions lié à des objectifs pédagogiques. Ainsi, la tendresse est utilisée comme système d'encouragement et les menaces servent à corriger les comportements déviants.⁸ L'attitude parentale en est profondément modifiée : « il ne s'agit plus de se conduire avec les enfants selon des réactions instinctives d'amusement, de lassitude ou de colère, il faut au contraire contrôler son attitude - le nouveau père pédagogue doit toujours être « sans colère, sans emportement, sans passion, sans aigreur » - et l'orienter selon une visée éducative. »⁹

Le rôle même donné à l'éducation, alors réservée aux classes supérieures, évolue. Auparavant, le principe aristocratique voulait que la position à laquelle on est destiné de par son statut social et son nom détermine l'apprentissage de ses devoirs et impose l'éducation à recevoir. Avec l'émergence de la Bourgeoisie, ces principes aristocratiques sont remplacés par le principe de la liberté. Le mode de transmission patrimoniale est remplacé par un système où l'enfant est appelé à être formé afin de réussir non pas grâce à son patrimoine ou à son nom, mais bien grâce à ses capacités. De ce fait, l'éducation revêt un rôle beaucoup plus important qu'auparavant.

L'éducation doit répondre à une utilité sociale et est désormais envisagée comme une formation aux différentes fonctions de l'Etat et une éducation 'civile'. On passe d'une conception où on assagit une jeunesse turbulente, où on instruit une élite aux usages du monde, à une conception où on forme des 'Citoyens', tout en œuvrant pour le bien supérieur de la nation.

Ainsi, la socialisation qui prévalait dans l'ancien régime, va peu à peu disparaître au profit de la scolarisation et d'une certaine individualisation de l'éducation. Avec la scolarisation apparaît un encadrement et un isolement de cette population spécifique. Selon A. Thiércé, « l'adolescence est indissociable de la scolarisation, 'la meilleure assise institutionnelle à la distinction de

⁶ GALLAND, O. (1984) *Les jeunes* (Paris : La Découverte, coll. « Repères »), p. 15.

⁷ GALLAND, O. (1997) *Sociologie de la jeunesse* (Paris : Armand Colin), pp. 19-20.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, p. 20.

l'adolescence' : parce que l'école lui offre un espace et un temps de latence ; parce qu'elle en cerne mieux les limites ; parce qu'elle lui permet d'exister collectivement ; parce que, enfin, le cadre scolaire favorise l'observation et la distinction croissante de l'adolescence et la production des savoirs. »¹⁰

En étant écartés du monde des adultes pendant cette période d'éducation, les jeunes vont pouvoir développer une culture qui leur sera propre. La période de scolarisation va ainsi délimiter plus précisément la jeunesse. De plus, avec la généralisation de la scolarité au XX^{ème} siècle, le rôle que l'éducation joue dans la constitution de la catégorie enfance et jeunesse sera non négligeable.

A côté de l'école, une autre institution, l'armée, a également joué un rôle important dans l'émergence de la catégorie 'jeunesse'. La jeunesse correspond alors à la période entre la fin de l'école primaire et la conscription militaire, celle-ci constituant la fin de la jeunesse et l'entrée dans le monde adulte. Ces deux institutions vont délimiter la jeunesse mais également la contrôler. Cet encadrement de la jeunesse tranche avec l'intégration informelle antérieure de la jeunesse dans la société des adultes.¹¹

3. Statut

Sous l'antiquité, l'organisation de la famille était fondée sur le principe romain de la *patria potestas*. Le père avait tous les droits sur sa descendance, notamment celui de vie ou de mort. Comme le relate M-O Mergnac, un moment très représentatif est celui où le nourrisson est présenté à son père. Si ce dernier le trouve beau et bien portant, le nouveau-né trouve sa place dans la famille. Dans le cas contraire, il peut être mis à mort ou abandonné sur une place publique. Ce droit de vie et de mort des pères sur leurs enfants fut supprimé à la fin de l'Antiquité par les empereurs chrétiens.¹²

La puissance paternelle persistera, sous différentes formes, jusqu'à l'Ancien régime. Les enfants sont donc maintenus dans une situation de dépendance pendant une période assez longue, qui pouvait durer, dans certains endroits, jusqu'au décès du père. Cependant, la puissance paternelle ne s'exprime que quand elle est contrariée. De ce fait, les jeunes bénéficiaient d'une certaine liberté de mouvement et d'une indépendance de conduite, plus large que celle qu'ils connaîtront plus tard.¹³

¹⁰ THIERCE, A. (1999) *Histoire de l'adolescence (1850-1914)* (Paris : Belin, coll. « Histoire de l'éducation »), p. 10.

¹¹ TROGER, V. (2002) *op cit*, p. 22.

¹² MERGNAC, M.-O. (2004) « L'autorité paternelle », disponible à l'adresse : <http://www.notrefamille.com/v2/editorial/article-680-l-autorit%C3%A9-paternelle.html>, consultée le 21/02/05.

¹³ GALLAND, O. (1997) *op cit*, pp. 13-15.

Lors de la Révolution française, le principe de la puissance paternelle est remis en question. En consacrant l'égalité entre les hommes et la notion de 'citoyen', elle reconnaît que l'enfant est un sujet de droit.¹⁴ Des idées telle l'obligation de protection de la part des parents et le refus de considérer l'enfant comme un objet de droit pour son père sont énoncées. La remise en cause de la toute puissance paternelle ne dura pas longtemps. En effet, le code civil de 1804 réinstaurera la puissance paternelle, qui avait été mise à mal par l'idéologie révolutionnaire. Il s'inspire du modèle de la *patria potestas*. Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, « le père, chef incontesté et incontestable de cette « petite patrie », exerce une véritable « magistrature privée » sur sa femme (puissance maritale) et sur ses enfants (puissance paternelle) selon un modèle patriarcal hérité de l'Ancien Régime. »¹⁵ Toutefois, ces changements momentanés nourriront les réflexions à venir.

4. Famille et Etat

Avant le XIX^{ème} siècle, l'Etat n'intervient en aucun cas dans les affaires familiales. Le père de famille est le seul concerné par ce qui se passe au sein de sa famille. G. Le Clercq parle d'« un *pater familias* tout puissant (...) qui, au sein de la sphère familiale, constitue déjà en quelque sorte son propre juge et avec lequel, pourrait-on dire, la justice ne doit pas entrer en concurrence. »¹⁶ Mais peu à peu, nous le verrons dans la partie suivante, l'Etat va prendre en charge des fonctions qui relevaient auparavant du père de famille : instruction, surveillance sanitaire et alimentaire... L'Etat pourra même se substituer au père en cas de défaillance ou de carence. Il interviendra alors, notamment pour éviter que les faiblesses de la famille engendrent des désordres sociaux.

L'émergence de l'intervention étatique correspond donc à l'émergence d'un statut et de droits pour les enfants. Le mécanisme des politiques publiques et l'intervention de l'Etat en ces domaines s'enclencheront à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, comme nous le verrons dans les pages qui suivent. Après ce bref aperçu de la situation de l'enfance et de la jeunesse avant le XIX^{ème} siècle, nous allons maintenant examiner de plus près les différentes politiques publiques adoptées de la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'au début du XXI^{ème} siècle.

¹⁴ GODARD, F. (1992) *La famille : Affaire de générations* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Economie en liberté »), p. 26.

¹⁵ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) « Le père, l'enfant et l'Etat : Les débats relatifs aux lois protectrices de l'enfance (Belgique, 1888-1914) », *Lien social et politiques – RIAC* 44, p. 63.

¹⁶ LE CLERCQ, G. (1999) « Les perceptions des violences sexuelles commises sur enfants en Belgique (1830-1867) : Construction juridique, pratique répressive et réactions sociales », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* 2, article disponible à l'adresse : <http://rhei.revues.org/document33.html>, consultée le 01/07/2004.

Mais pour commencer, nous allons maintenant nous attacher à étudier la période s'écoulant entre 1888 et 1914.

Première période : 1888-1914

Premières lois de protection de l'enfance

1. Contexte politique, économique et social

Lors de sa promulgation en 1831, la Constitution belge est considérée comme l'une des plus libérales d'Europe : elle garantit la liberté de culte, de presse, d'enseignement et d'association ; elle ne prévoit pas la séparation de l'Eglise et de l'Etat mais la liberté d'adhérer ou non à un culte. Les principes qui organisent alors la société sont clairement d'inspiration libérale : liberté individuelle, propriété privée, libre concurrence... Malgré ces nobles principes, les ressortissants belges ne sont pas tous égaux : il y a en effet, les citoyens à part entière, qui peuvent jouir des principes évoqués ci-dessus (les patrons par exemple) et qui ont un droit de vote ; et les autres qui, selon la formule de Jean-Baptiste Nothomb, ministre de l'Intérieur, « étaient libres, mais à condition de ne pas avoir la prétention d'user de leur liberté ».¹⁷

Tout au long du XIX^{ème} siècle, la Belgique connaît un développement économique prospère qui en fait un des fleurons européens de l'industrialisation. Le libéralisme économique, basé sur une confiance dans les "lois naturelles" du marché, atteint son apogée et inspire la politique de l'Etat. Ainsi, celui-ci ne conçoit pas d'autres attitudes que celle du laisser-faire, non seulement en ce qui concerne le rapport entre le travail et le capital, mais également dans les relations sociales entre patrons et travailleurs. Cette politique sera maintenue à travers les crises économiques que connaîtra la Belgique, notamment au milieu du XIX^{ème} siècle.

Le XIX^{ème} siècle a toutefois connu des périodes de récession économique. Ainsi, dès 1845 une crise économique touche les familles d'ouvriers. Des voix s'élèvent (notamment des philanthropes, des médecins, des parlementaires progressistes...) pour qu'on mette en place une protection des plus faibles, les femmes et les enfants. Différentes enquêtes parlementaires¹⁸ seront menées afin de prendre conscience de la situation de ces familles et vont poser la question de l'ingérence de l'Etat par rapport à ces problèmes. Cette position est rejetée tant par les conservateurs tant libéraux que catholiques. Pour les premiers, une telle intervention va à l'encontre du principe de libéralisme absolu alors en vigueur dans le pays. Les seconds s'opposent quant à eux à une quelconque ingérence de l'Etat dans la sphère familiale. Quoi qu'il en soit, ces difficultés économiques entraînent l'émergence de ce que l'on appelle la 'question sociale'.

¹⁷ Phrase de Nothomb citée dans : LORIAUX, F. (2000) *Enfants-machines : Histoire du travail des enfants en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles* (Bruxelles : Centre d'animation et de recherche en histoire ouvrière et populaire / Editions Vie Ouvrière), p. 60.

¹⁸ Une enquête intitulée *De la condition physique et morale des jeunes ouvriers* est réalisée par E. Ducpétiaux en 1843. Par ailleurs, une commission officielle, chargée de réaliser une enquête et de préparer un projet de loi sur la police des enfants et la police des ateliers, rédige en 1848 une *Enquête sur la condition des classes ouvrières et sur le travail des enfants*. Pour plus de renseignements, voir l'ouvrage : CHLEPNER, B.S. (1956) *Cent ans d'histoire sociale en Belgique* (Bruxelles : Université Libre de Bruxelles / Institut de Sociologie Solvay).

En 1886, une autre crise économique apparaît. Cette année est émaillée d'événements parfois très violents : grèves, manifestations, émeutes et ripostes policières. Peu à peu, les problèmes sociaux jusqu'alors minimisés commencent à être pris en considération. Pour B-S. Chlepner, « si ces événements sanglants ne donnèrent aucun résultat tangible immédiat, ils eurent des conséquences considérables de portée un peu plus lointaine : ils ouvrirent les yeux des milieux dirigeants, ils montrèrent qu'une question ouvrière existait, ils déterminèrent un changement complet dans la politique sociale du gouvernement ». ¹⁹ Le rôle joué par le Parti Ouvrier Belge (POB), créé en 1885, n'est pas non plus à négliger dans cette prise en compte par les responsables politiques de la misère ouvrière. Ce parti se voudra en effet un relais privilégié des revendications ouvrières.

Ce débat, autour de la question sociale et, notamment de la protection des plus faibles (les femmes et les enfants), touche au rôle de l'Etat dans la gestion des problèmes auparavant pris en charge par la famille. Pour schématiser, deux conceptions s'opposent :

- une vision interventionniste qui préconise une implication de l'Etat dans les problématiques de protection de l'enfance et de la famille, dont découle une vision de l'enfant comme étant quelqu'un à protéger ;
- une vision consacrant la non-ingérence de l'Etat et la toute-puissance du père de famille en ces matières. L'enfant étant considéré comme la propriété du père de famille.

2. Premières législations relatives au travail des enfants

De tous temps, les enfants ont participé aux activités économiques de leurs parents, que ce soit à la ferme, dans l'atelier ou dans la boutique familiale. Toutefois, ce n'est qu'au XIX^{ème} siècle, tandis que l'industrialisation se développe en Belgique, que le travail des enfants change de nature. L'enfant ne travaille plus pour ses parents, mais pour un patron étranger à la famille. Il travaille dans un environnement où le rendement est essentiel, où les risques, surtout avec des machines, sont plus importants et où les dommages, les pertes se paient en suppression de salaire.

Les enfants travaillent alors dans des carrières, des briqueteries, des verreries, des aciéries, des filatures, dans des charbonnages, mais aussi dans des boutiques. Le travail commence déjà pour certains dès l'âge de quatre ans. Ils sont chargés du bobinage du fil et du ramassage du coton. Les jeunes enfants sont aussi très utiles dans les mines puisque grâce à leur petite taille, ils peuvent se glisser là où les adultes ne peuvent aller.

¹⁹ CHLEPNER, B.S. (1956) *op cit*, p. 54.

Le travail des enfants commence alors à être considéré par certains progressistes comme un problème social.²⁰ Tandis qu'elle est citée comme un modèle de prospérité et de libéralisme par ses voisins européens, la Belgique est à la traîne en ce qui concerne la législation ouvrière, notamment le travail des enfants. Un premier projet de loi est déposé en 1848. Il faudra toutefois attendre près d'un demi-siècle pour qu'une première législation tendant à limiter le travail des enfants soit adoptée.

Le 28 mai 1888²¹, une loi ayant pour objet la protection des enfants occupés dans les professions ambulantes est adoptée. Sa portée est donc relativement limitée puisqu'elle ne concerne pas les industries et ne risque donc pas de soulever l'opposition des patrons. Au contraire, on oppose dans les débats les professions ambulantes aux industries, considérées comme des modèles : « l'enfant qui travaille dans la grande usine y trouve le plus souvent la direction généreuse et éclairée d'hommes soucieux de leurs devoirs ; et si, là comme ailleurs, son sort inspire un légitime intérêt et appelle l'attention du législateur, on n'a pas du moins à redouter, de la part de ceux qui ont autorité sur lui, les mauvais exemples et les excitations perverses, causes ordinaires d'une démoralisation précoce. »²²

Même si elle a une portée limitée, cette loi constitue un premier pas en avant, une première brèche dans la conception de non-ingérence de l'Etat dans les affaires sociales. Pour la première fois, on sous-entend que certains pères connaissent des défaillances en confiant leurs enfants à des gens peu scrupuleux ou en les exploitant eux-mêmes : « le projet vient mettre un terme à certains abus de la puissance paternelle qui, constituant de véritables violations des droits de l'enfant, demandaient à être réprimés. Imbus peut-être à un trop haut degré des principes du droit romain qui faisaient de l'enfant la chose du père de famille, les auteurs du code civil semblent avoir, au titre *De la puissance paternelle* perdu de vue que l'enfant n'est point un objet, mais un sujet de droits. Sans doute, en donnant au père de famille toute latitude pour diriger l'éducation de ses enfants dans la voie qui lui semble la meilleure, la loi s'est conformée à l'ordre régulier des choses. (...) Les auteurs du code civil n'ont point cru devoir s'occuper des cas où le père de famille abuserait des droits que lui confère la puissance paternelle de manière à en faire souffrir l'enfant. »²³ Ainsi, ce projet de loi se présente comme une simple réponse à un manquement du Code civil qui n'avait pas envisagé l'existence de 'mauvais pères'. Elle n'a rencontré aucune résistance et a été adoptée à l'unanimité.

²⁰ LORIAUX, F. (2000) *op cit*, p. 59.

²¹ Loi du 28 mai 1888 relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes (MB, 30 mai 1888).

²² Pasinomie, 28 mai 1888, rapport fait à la Chambre au nom de la section centrale par M. Anspach-Puissant, p. 182.

²³ Pasinomie, 28 mai 1888, rapport fait à la Chambre au nom de la section centrale par M. Anspach-Puissant, p. 180.

Une deuxième étape est franchie le 13 décembre 1889²⁴. Une loi concernant le travail des enfants dans les établissements industriels est adoptée après presque cinquante ans de débats. Selon les termes de cette loi, le travail est interdit pour les enfants de moins de 12 ans. Elle limite également la durée d'occupation à 12 heures par jour pour les garçons âgés de moins de 16 ans et les filles de moins de 21 ans. Elle interdit de plus le travail de nuit pour les jeunes de moins de 16 ans (21 ans pour les filles), excepté s'il y a dérogation. Cette loi n'a toutefois qu'une portée limitée puisqu'elle ne réglemente le travail des enfants que dans la grande industrie (manufactures, chantiers, charbonnages...). Aucune législation n'intervient dans l'agriculture, le travail à domicile, les ateliers qui n'utilisent pas de machines à moteur mécanique...

Du projet, relativement ambitieux pour l'époque, il ne subsiste, après les nombreux amendements qui lui ont été apportés, qu'une "version appauvrie", n'apportant aucune réelle évolution, puisqu'elle entérine une pratique devenue courante²⁵. En effet, au cours de ces années, le contexte a changé et la situation des enfants de même. La demande en main-d'œuvre peu qualifiée a baissé et, de ce fait, les enfants commencent à travailler plus tard, souvent vers 12 ans.²⁶ Il est d'ailleurs à noter que certains patrons, plus progressistes, mettaient déjà en place des mesures de protections parfois plus étendues que celles-ci.

Le projet d'interdiction du travail des enfants, tout comme celui d'instruction obligatoire, qui lui est intimement lié et dont nous parlerons dans un prochain point, a rencontré des opinions diverses. En effet, selon B-S. Chlepner, « des représentants de la bourgeoisie libérale et surtout beaucoup de membres des milieux intellectuels se prononceront en faveur de l'interdiction ou tout au moins de la réglementation du travail des enfants, en vue de préparer le terrain pour l'instruction générale obligatoire. En sens inverse une des raisons, peut-être même la raison principale qui incite la plupart des catholiques à repousser la réglementation du travail des enfants, provient de leur crainte que l'interdiction du travail des enfants entraînerait l'instauration de l'instruction obligatoire et la multiplication des écoles officielles, dont ils craignent les empiètements sur l'enseignement libre ».²⁷

Cette loi sera complétée par d'autres législations, notamment par la loi du 5 juin 1911 qui interdit les travaux souterrains aux femmes, quel que soit leur âge, et aux jeunes garçons de moins de 14 ans. Trois ans plus tard, en conséquence de l'instruction obligatoire, la loi du 26 mai 1914 interdit le travail des enfants de moins de 14 ans dans n'importe quelle entreprise.

²⁴ Loi du 13 décembre 1889 concernant le travail des femmes, des adolescents et des enfants, dans les établissements industriels (MB, 22 décembre 1889).

²⁵ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit*, p. 67.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ CHLEPNER, B.S. (1956) *op cit*, pp. 66-67.

3. Loi relative à la protection de l'enfance

Le 10 août 1889, le ministre de la Justice Jules Lejeune dépose un projet de loi relatif à la protection de l'enfance. Comme énoncé dans l'exposé des motifs, ce projet veut répondre une préoccupation alors essentielle pour la population belge : l'accroissement constant de la criminalité. En effet, selon J. Lejeune, « dans le pays entier mais surtout dans les villes d'une certaine importance, dans les centres industriels et commerciaux, il existe un certain nombre d'enfants moralement et matériellement abandonnés, victimes des plus détestables exemples et du milieu mauvais où leur naissance les a jetés. C'est parmi ces enfants livrés à la corruption dès le premier âge et par ceux-là même à qui la nature et la loi confient la mission de leur éducation que se recrute l'armée du vagabondage, de la prostitution et du crime ».²⁸

Trois objectifs sont inscrits par le ministre Lejeune dans ce projet de loi : rendre possible la déchéance de la puissance paternelle, instaurer une nouvelle procédure pour les jeunes délinquants et renforcer les poursuites à l'égard des coupables de crimes contre les enfants.

Pour combattre la criminalité juvénile et maintenir l'ordre social, deux principes y sont ainsi mis en exergue. Le premier a trait à l'importance de la prévention. Ainsi, dans l'exposé des motifs, M. Lejeune précise qu'il importe de « réformer les penchants vicieux alors qu'il est encore temps de les combattre »²⁹ : « En les abandonnant à toutes les influences pervertissantes qui les entourent, la société se rendrait complice du mal qu'ils commettent presque fatalement. En les soustrayant, au contraire, à cette atmosphère malsaine, elle peut espérer, dans une certaine mesure, développer les bons instincts naturels et réformer les mauvais instincts qui ne sont pas absolument indomptables »³⁰. Le deuxième principe mis en évidence par le ministre concerne la responsabilité de l'Etat envers ces sujets, principalement les plus faibles : « Quand la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant est menacée ; quand il est vrai de dire qu'en réalité il n'a pas de parents ou qu'il vaudrait mieux pour lui n'avoir jamais connu les siens, le législateur peut-il se détourner et refuser aux pouvoirs publics le droit de pénétrer dans le sanctuaire profané de la famille ? ».³¹

Ce projet de loi vise plus particulièrement les enfants dits 'moralement abandonnés'. En d'autres mots, il s'agit de « l'ensemble des jeunes délinquants, non seulement ceux qui sont condamnés ou acquittés par les tribunaux, (...) ainsi

²⁸ Projet de loi du 10 août 1889 pour la protection de l'enfance et exposé des motifs, Doc. parl. Chambres, n°32 (session 1889-1890), p. 25.

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Rapport fait au nom de la section centrale par R. COLAERT, 27 avril 1892, Doc. parl., Chambres, n° 159 (session 1892-1893), p. 100.

que les petits mendiants et vagabonds qui passent par les pénitenciers et les écoles de la réforme, mais au-delà encore tous les enfants « en danger » qui risquent de tomber dans la délinquance »³².

Comme pour la loi de 1888 relative au travail des enfants dans les professions ambulantes, le législateur ne s'attaque qu'à une cible particulière : les enfants nés dans des milieux défavorisés et que leur environnement a conduit sur le mauvais chemin.

Ce projet, qui constitue le premier à vouloir définir un traitement juridique spécifique à destination de l'enfance, suscitera des débats passionnés, et ne sera traduit par des dispositions législatives que 23 ans plus tard. Ce 'délai' entre le dépôt du projet de loi et son adoption s'explique notamment par deux raisons. Premièrement, la question de la déchéance de la puissance paternelle demande une révision du code civil de 1804. Deuxièmement, les catholiques conservateurs sont fermement opposés à toute intervention de l'Etat dans le domaine de la famille. Ils sont donc contre les mesures qui réduisent la puissance paternelle

Pour tenter de les convaincre, le ministre de la Justice Carton de Wiart, qui a déposé ce projet de loi en 1911 devant la Chambre, insiste lors des débats à la Chambre sur le fait que ce projet de loi ne vise en aucun cas à suppléer l'autorité du 'bon' père de famille : « L'Etat a le droit de faire respecter l'ordre social, non pas en se mettant à la place de l'autorité paternelle, mais en y suppléant là où elle est défaillante. (...) Il ne faut pas qu'aucune équivoque subsiste au sujet de nos intentions : nous entendons respecter et consacrer l'institution familiale. »³³ Ainsi, dans l'esprit du législateur, il ne s'agit pas de s'attaquer au pouvoir de la famille, mais seulement aux pères défaillants.

L'enjeu central de ces débats n'est pas l'enfant, mais concerne plus largement le rôle de l'Etat et de la famille. Le but est de contrôler les familles défaillantes et par là, renforcer l'ordre social et le pouvoir des familles.

Selon F. Godard, « les institutions "sociales" interviennent de plus en plus souvent pour défendre l'intégrité physique et morale des enfants contre les agressions parentales. On est d'ailleurs sans cesse confronté de ce point de vue à la définition de ce qui constitue la vie privée des familles : à partir de quand un voisin-citoyen doit-il "dénoncer" des "mauvais" parents-citoyens ? A partir de quand le travailleur social doit-il intervenir pour protéger l'enfant de ses parents et jusqu'où peut-il aller ? ³⁴»

³² DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit*, p. 68.

³³ Propos du ministre Carton de Wiart repris dans : *Pasinomie*, 1912, débat à la Chambre, 2 avril 1912, p. 295.

³⁴ GODARD, F. (1992) *op cit*, p. 28

Une autre question découle de ces propos, celle de la propriété de l'enfant. L'enfant est-il la propriété du père ou est-il titulaire de certains droits ? L'éducation est-elle une question d'ordre strictement privé ou concerne-t-elle l'avenir de la société entière ?³⁵

Cette loi sera finalement adoptée le 15 mai 1912³⁶ et porte atteinte pour la première fois de manière significative à la toute puissance du père au sein de sa famille puisqu'elle permettra la déchéance de la puissance paternelle. En outre, des tribunaux pour enfants seront créés. Pour la première fois dans l'histoire de la Belgique, il est accepté que l'Etat se substitue au père. Il est important de noter d'ailleurs que les juges prennent en quelque sorte la place du père puisqu'ils sont censés dire quel est l'intérêt de l'enfant, rôle qui était auparavant dévolu au père. Selon S. Dupont-Bouchat, le modèle de la justice, à cette époque, est donc un modèle « familial, avec au centre, un juge-père tout puissant qui prend toutes les décisions et pour l'assister, des auxiliaires féminines maternelles. »³⁷

Cette loi constitue la première pierre d'un dispositif de politiques publiques à destination de l'enfance et de la jeunesse. Dorénavant, l'Etat aura son mot à dire pour ce qui concerne ce domaine particulier et nous verrons que l'étendue des compétences de l'Etat ne cessera jamais de s'amplifier.

4. L'enseignement : législation

a. L'instruction obligatoire

Le projet de rendre l'instruction obligatoire est depuis longtemps débattu en Belgique. Logiquement, il aurait dû être lié à la loi adoptée en 1889 concernant l'interdiction du travail des enfants. Cependant, il a rencontré de vives oppositions et il aura fallu attendre 25 ans avant qu'une loi sur l'instruction obligatoire ne soit adoptée. Pour mieux appréhender les causes de ce 'retard', durant la majorité absolue catholique, il est important de comprendre le contexte de l'enseignement en Belgique à la fin du XIX^{ème} siècle.

Dans les premières années de l'Etat belge, des législations se succèdent en matière d'enseignement, répondant aux intérêts divergents des libéraux et des catholiques qui se succèdent au pouvoir. Et ce conflit, dont l'enjeu est, selon Paul Wynants, le « contrôle des mécanismes collectifs de socialisation »³⁸, influencera notablement la structure du secteur de l'enseignement.

³⁵ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit*, p. 71.

³⁶ Loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance (MB, 27-29 mai 1912).

³⁷ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit*, p. 72.

³⁸ WYNANTS, P. (1998) « Ecole et clivages aux XIX^è et XX^è siècles » in : D. GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), p. 14.

Pour les libéraux qui préconisent la séparation entre l'Eglise et l'Etat, il est indispensable que ce soit ce dernier qui organise l'enseignement. Ceux-ci sont par ailleurs influencés par la conception apparue au XVIII^{ème} siècle selon laquelle l'Etat doit être un dispensateur de culture et, pour garantir sa prospérité future, doit pouvoir s'appuyer sur des citoyens instruits et qualifiés. Par ailleurs, « les libéraux progressistes voient dans l'obligation scolaire un instrument d'émancipation économique, sociale et politique pour les classes populaires, ainsi qu'un moyen d'intégrer ces travailleurs dans la société ».³⁹ Dans cette optique, l'Etat se doit de jouer un rôle plus actif dans l'enseignement de ses citoyens, enseignement jusqu'alors assuré exclusivement par l'Eglise.⁴⁰ « La conception laïque réclamait, sinon le monopole de l'enseignement par l'Etat, du moins sa priorité ; elle s'opposait à l'octroi de subventions aux établissements libres. »⁴¹ Ils défendent un enseignement public neutre.⁴²

Pour les Catholiques, il est inconcevable que l'Etat se charge de l'éducation. Celui-ci doit jouer un rôle subsidiaire, c'est-à-dire soutenir financièrement l'initiative privée et la compléter éventuellement en cas de carence.⁴³ En d'autres mots, « pour de nombreux catholiques, le principe de subsidiarité prime toute autre considération : la priorité en matière d'offre d'enseignement revient à l'Eglise. Et l'Etat ne doit avoir qu'un rôle supplétif en proposant un service scolaire là où le monde catholique n'est pas présent ».⁴⁴

Ainsi, les conflits tout au long du XIX^{ème} siècle portent sur le rôle de l'Etat et de l'Eglise en matière d'organisation de la scolarité. La loi sur l'instruction obligatoire⁴⁵ s'inscrit dans ce contexte et divise les opinions. Par ailleurs, avec le perfectionnement toujours croissant des industries, les patrons ont de plus en plus souvent recours à une main-d'œuvre qualifiée. Ils ont donc moins besoin d'enfants sans qualification dans leurs usines.

C'est finalement sous l'influence des socialistes et des démocrates chrétiens que le projet sera adopté. Il vise à faire instruire tous les enfants⁴⁶, entre 6 et 14 ans,

³⁹ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) « Le système scolaire », *Dossiers du CRISP* 59, p. 27.

⁴⁰ BRAEKEN, R.-M. (2000) « Le système éducatif en Communauté française », disponible à l'adresse : http://www.uvcw.be/matieres/enseignement/braeken_systeme_educatif.cfm, consultée le 22/02/05 et DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 14.

⁴¹ MEYNAUD, J., J. LADRIERE et F. PERIN (1965) *La décision politique en Belgique* (Paris : Armand Colin).

⁴² DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 14.

⁴³ MEYNAUD, J., J. LADRIERE et F. PERIN (1965) *op cit*, pp. 4-5.

⁴⁴ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 14.

⁴⁵ Loi du 19 mai 1914 décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi organique de l'enseignement primaire (MB, 21 mai 1914).

⁴⁶ La loi du 25 mars 1931 modifiant les articles 2,3,14 et 22 de la loi organique de l'enseignement primaire et étendant l'obligation scolaire aux enfants atteints d'infirmités

mais également à prendre des sanctions à l'égard de ceux qui ne le feraient pas. Cependant, cette loi fait figure de compromis. En effet, des restrictions y sont apportées et le projet final ne consiste pas vraiment en une obligation puisqu'il prévoit toute une série d'exceptions. Ainsi, si l'article 1 proclame que « les chefs de famille sont tenus de faire donner ou de donner à leurs enfants une instruction primaire convenable »⁴⁷, le libre choix est laissé au père quant aux modalités : l'enfant peut-être instruit dans une école ou à domicile. L'article 2, quant à lui, énonce toute une série d'exceptions⁴⁸, qui limitent la portée de cette obligation. Cet article offre une alternative aux pères de famille qui ne souhaitent pas envoyer leurs enfants dans une école publique, en leur laissant la possibilité d'instruire leurs enfants à domicile.

Cette loi, comme les précédentes, consacre les droits du père au détriment de ceux de l'enfant. Si le père n'a pas envie d'envoyer ses enfants à l'école, il existe des exceptions qui le protègent. Le père conserve ainsi toute sa liberté.⁴⁹

b. L'école gardienne

L'école gardienne est apparue, en Belgique, vers 1840. Cette institution répond à des besoins sociaux nouveaux résultant de l'industrialisation. Avec le développement du travail extérieur, l'école gardienne offre la possibilité d'accueillir les enfants dont les parents travaillent hors de la maison. Le public visé prioritairement par les écoles maternelles est donc la classe ouvrière.

En outre, l'école maternelle développe une action de moralisation, en tentant de corriger les mauvais exemples et les mauvaises influences. Elle tente de « protéger les jeunes enfants des influences négatives susceptibles de nuire à leur développement physique, moral et intellectuel et de les habituer, par des exercices réguliers et salutaires, à l'obéissance, à l'ordre et à la discipline. »⁵⁰ Elle répond aussi une vision hygiéniste de l'éducation. Ainsi, des habitudes de vie et d'hygiène sont inculquées aux enfants et une médicalisation croissante est mise en place, via une attention portée aux habitudes alimentaires, à la propreté des vêtements...

physiques ou mentales, prendra des dispositions spécifiques pour les enfants handicapés. Nous ne sommes pas étendus sur ce public particulier, *brevitatis causa*.

⁴⁷ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit*, p. 71.

⁴⁸ Exceptions : article 2 de la loi du 19 mai 1914 : « Lorsqu'il n'y a pas d'école dans un rayon de 4 km de l'habitation de l'enfant ; lorsque les parents ou tuteurs opposent des griefs de conscience à l'envoi de leurs enfants ou pupilles dans toute école située dans un rayon de 4 km de leur résidence ; lorsque les parents ou tuteurs n'ont pas de résidence fixe ; lorsque l'enfant est atteint d'infirmités physiques ou intellectuelles. »

⁴⁹ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit*, p. 71.

⁵⁰ DEPAEPE, M., M. DE VROEDE, L. MINTEN et F. SIMON (1998) « L'enseignement maternel » in : D. GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), p. 202.

A partir du milieu du XIX^{ème} siècle se développent des jardins d'enfants d'inspiration Froebélienne.⁵¹ Les écoles gardiennes se placent dans une vision protectrice tandis que les jardins d'enfants s'inscrivent dans une perspective plus éducative. Ils tentent de s'adapter à la nature de l'enfant. Ceux-ci sont libres de jouer et d'apprendre en vue de stimuler leurs expériences sensorielles et ainsi aider l'enfant à découvrir le monde. En 1890, le gouvernement adopte un programme et un règlement correspondant à l'esprit Froebélien.

Petit à petit, « l'école maternelle est de plus en plus perçue comme une nécessité, y compris pour les enfants des classes plus aisées. L'école ne pouvait ni ne devait être une "véritable" école ; mais elle garantissait – selon les journaux spécialisés – la meilleure transition possible entre la famille et l'école primaire. »⁵²

5. Apparition des mouvements de jeunesse

A partir du milieu des années 1850, des patronages voient le jour sous l'initiative des catholiques. Ils « proposent aux enfants des activités récréatives saines, dans une atmosphère religieuse, le tout sous l'œil bienveillant, inquisiteur et paternaliste de laïcs dévoués et de dames patronnesses. »⁵³ D'autres initiatives voient également le jour à cette époque : les unions chrétiennes de jeunes gens, en 1853, qui s'adressent à de jeunes protestants, les Jeunes gardes catholiques apparu à la fin du XIX^{ème} siècle...

C'est au début du XX^{ème} siècle que le scoutisme apparaît. En Belgique, comme dans la plupart des autres pays, le scoutisme s'est institué un peu par hasard, sans qu'une autorité soit intervenue pour le fonder⁵⁴. Il trouve ses racines dans la publication en 1908 par le lieutenant général Robert S. Baden-Powell du livre *Scouting for boys*. Il s'agit d'une « méthode d'éducation par l'action à destination des organisations de garçons. »⁵⁵

En ce qui concerne les motivations à l'origine d'un tel mouvement, il semble qu'il s'inscrit dans une volonté de moralisation et d'éducation de la jeunesse. « Selon l'opinion de Baden-Powell – qui vise, au-delà des enfants, les futurs

⁵¹ A partir de 1857, les établissements s'inspirent des théories de Froebel. Mais ces méthodes sont critiquées par les catholiques car, selon eux, cette méthode ne comporte pas de vraie formation religieuse. Le développement des méthodes Froebel sera freiné entre 1870 et 1878, sous des gouvernements catholiques.

⁵² *Ibidem*, pp. 205-206.

⁵³ LOUCHEZ, E. (2002) « De notre mieux – toujours prêt – à servir. La genèse du scoutisme en Belgique, 1910-1929 » in : F. ROSART et T. SCAILLET (dir.) *Entre jeux et enjeux : Mouvements de jeunesse catholiques en Belgique, 1910-1940* (Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant), p. 88.

⁵⁴ MOREL, G. (1987) *Notre histoire ou 75 ans de scoutisme* (Bruxelles : Fédération des Scouts Catholiques), p. 10.

⁵⁵ *Ibidem*, p 83.

adultes – les fléaux de l’incivisme, de la dégénérescence physique, de l’alcoolisme et de la paresse ont corrompu en profondeur la jeunesse de son pays. Devant les lacunes de l’éducation tant scolaire que parentale, le scoutisme offre une voie de rénovation nationale afin de donner une génération de citoyens fidèles et virils à la fois pour leur avantage personnel et pour le pays. »⁵⁶

Dans son esprit, le scoutisme doit remédier à la mauvaise éducation tant parentale que scolaire des jeunes. Il veut former des citoyens virils, capables d’œuvrer autant à leur épanouissement personnel qu’à la défense de la Patrie. Autrement dit, si le scoutisme met l’accent sur l’initiative et la responsabilité en laissant une certaine part d’autogestion aux adolescents il doit également être envisagé comme une préparation à l’armée.⁵⁷ Cependant, l’éducation par l’action prend le pas sur la préparation à l’armée et l’idée de l’éducation à la paix prend de plus en plus d’importance.

La première troupe scout belge naît en 1910 à Bruxelles. Cette troupe, les Boys-Scouts de Belgique, se déclare neutre et « sans distinction de classe, ni de parti ».⁵⁸ En ce qui concerne le public, « au début, le scoutisme neutre est destiné avant tout aux enfants de la Bourgeoisie. Progressivement, une ouverture sera faite en direction du monde ouvrier ».⁵⁹ Les troupes neutres mettent l’accent sur l’initiative et la responsabilité. « Conscients de la nécessité d’une part d’auto gestion par les adolescents, les dirigeants laissent la place à l’initiative des scouts eux-mêmes en vue de faire pendant au pôle autoritaire. »⁶⁰

La première troupe est neutre, au niveau philosophique, il n’y a donc pas de formation religieuse. Cela « incitera les catholiques à réagir devant ce qu’ils considèrent comme une manœuvre anticléricale et à entreprendre, par la création d’un groupement scout catholique, l’occupation du terrain. »⁶¹

En 1911, l’Abbé Jules Petit fonde la première troupe de Boys-scouts catholiques, avec la « volonté de contrecarrer le scoutisme neutre et surtout la prise de conscience de l’inadaptation croissante des activités de patronages. »⁶² Le scoutisme catholique concerne uniquement les fils de bonne famille.⁶³ Une explication nous en est donnée par E. Louchez : « la hiérarchie catholique belge s’oppose formellement à l’extension du scoutisme aux classes ouvrières, en partie pour ne pas concurrencer davantage les patronages. »⁶⁴

⁵⁶ *Ibidem*, p 84.

⁵⁷ *Ibidem*, p 92.

⁵⁸ *Ibidem*, p 89.

⁵⁹ *Ibidem*, p 91.

⁶⁰ *Ibidem*, p 92.

⁶¹ *Ibidem*, p 93.

⁶² *Ibidem*, p 93.

⁶³ *Ibidem*, p. 94.

⁶⁴ *Ibidem*, p 96.

6. Conclusion

Entre 1888 et 1914, les premiers jalons de l'intervention étatique en matière d'enfance et de jeunesse sont posés. Ces initiatives sont assez timides et limitées. La puissance paternelle est progressivement remise en question et l'Etat commence à intervenir dans des domaines autrefois réservés aux pères de famille. L'histoire des politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse commence donc en cette fin de XIX^{ème} siècle. Cependant, un bémol doit être apporté à cette vision de l'histoire

L'enjeu de ces premières mesures semble être la protection de l'enfance : il faut préserver l'enfance, ressource d'avenir. Il faut aussi prévenir la délinquance en prenant en charge les enfants en danger. Mais l'intérêt de l'enfant n'est pas vraiment au centre des préoccupations, comme on pourrait le croire. C'est la préservation de l'ordre social qui intéresse en premier lieu les autorités.

A la veille de la Première Guerre mondiale, malgré ces quelques tentatives pour déstabiliser l'autorité du père, le modèle familial traditionnel persiste. En matière d'éducation, le 'père de famille' a gardé presque toutes ses prérogatives. La puissance paternelle est remise en question, mais dans des cas litigieux uniquement. En effet, en matière de protection, la loi ne vise que les pères défailants. L'Etat ne se substitue à eux qu'en cas de grave carence dans l'exercice de leur rôle. Il en est de même en matière de travail, la loi ne vise qu'à émettre des normes minimales qui sont considérées comme généralement respectées par les patrons. Nous pouvons donc conclure qu'à cette époque, l'Etat ne fait que suppléer les carences et la liberté du père de famille reste intacte. Cependant, ces débats ont fait émerger peu à peu une nouvelle vision de l'enfance. Les enfants sont désormais protégés par la loi. Ils ont des droits et donc un statut.

A cette époque, les actions et les réflexions ont pour origine l'associatif et le caritatif. L'Etat ne prend pas en charge ces questions. C'est quelques parlementaires et ministres progressistes qui vont amener le débat. Cette période sera caractérisée également par une opposition entre des partisans d'une intervention étatique (les socialistes) et des partisans de la liberté et de la non ingérence de l'Etat (les catholiques et les libéraux). Une autre opposition transcende aussi la société, celle portant sur le rôle que doivent jouer l'Eglise et l'Etat dans la société. Les Catholiques étant partisans d'une implication de l'Eglise, les libéraux étant opposés à l'ingérence de celle-ci dans les questions de société.

Cette première période se terminera avec le déclenchement de la première guerre mondiale.

Deuxième période : 1914-1940

Protection et démocratisation

1. La guerre 1914-1918 : actions pour la petite enfance

La Belgique est envahie au début du moins d'août 1914 par l'armée allemande. Un blocus maritime est mis en place par les alliés et isole la Belgique de l'extérieur. Cette situation risque de causer une famine en Belgique. Des comités de secours s'organisent afin d'aider les indigents et les chômeurs. Dans ce but, diverses initiatives privées sont mises en œuvre : cantines populaires, boulangeries communales et boucheries économiques.⁶⁵ En vue de coordonner les actions et centraliser l'aide, un organe national⁶⁶, le Comité national de Secours et d'Alimentation, est créé le 5 septembre 1914.

L'action de ce comité va évoluer et se diversifier assez rapidement pour suppléer aux nombreux besoins des différentes franges de la population belge. En effet, il ne suffit plus de les nourrir, mais il est également nécessaire d'organiser des soins, de trouver de quoi vêtir et chauffer les habitations. Il est également devenu nécessaire « de coordonner l'octroi de subsides accordés à une multitude d'œuvres privées ou créées par le comité national. »⁶⁷

Lors d'une réunion organisée par la Commission Royale des Patronages⁶⁸, des inquiétudes sont formulées quant à la situation des enfants moralement abandonnés. En effet, les pensions des enfants placés par les juges chez des particuliers ou dans des institutions ne sont plus payées depuis le début de la guerre. Pour remédier à cette situation, le Comité national de Secours et d'Alimentation crée en 1915 une section 'Aide et protection des œuvres de l'enfance' dont l'objectif est de « venir en aide aux administrations publiques et aux institutions qui étendent leur action aux enfants indigents, orphelins trouvés, moralement abandonnés, malades, arriérés, etc... en un mot à tous les enfants qui ont besoin d'une aide matérielle et morale ».⁶⁹

Au départ, cette section ne devait s'occuper que des œuvres déjà existantes. Toutefois, rapidement, d'autres vont être créées afin de suppléer les carences dans certains domaines. Ainsi, l'Œuvre Nationale des Orphelins de Guerre est instituée par la loi du 15 juin 1919. Elle exerce un patronage au profit des enfants mineurs belges dont le père ou, si celui-ci était décédé, la mère ou le soutien de famille est mort par suite de faits de guerre. Le comité national permettra aussi la

⁶⁵ MASUY-STROOBANT, G. (2004) « Le choc de la guerre 14-18 : une avancée pour les œuvres de l'enfance » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la Bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor), p. 159.

⁶⁶ Il s'agit bien d'une initiative privée et non d'une action étatique.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 161.

⁶⁸ Le terme patronage se réfère aux dames patronnesses et non aux patronages pour jeunes que nous avons évoqué dans la partie précédente.

⁶⁹ Propos de Henri VELGE repris dans : *Ibidem*, pp. 162-163.

création de consultations de nourrissons et des ‘Gouttes de lait’.⁷⁰ Des cantines pour enfants débiles⁷¹ et des cantines maternelles⁷² sont également aménagées. Pour en bénéficier, un examen médical régulier est obligatoire. Une ‘Commission d’alimentation de l’enfance’ est mise en place en 1916 et est chargée d’organiser les repas scolaires. Des ‘Colonies pour enfants débiles’ sont également organisées. On y préconise le grand air et une bonne alimentation afin de lutter contre le rachitisme et prévenir la tuberculose.

Les consultations de nourrissons vont se multiplier pendant la guerre et leur fréquentation régulière deviendra une condition *sine qua non* pour accéder à l’aide alimentaire. Dans un même temps, des contrôles à domicile se mettent aussi en place. Ils visent à surveiller la bonne application des conseils prodigués aux mères. Il semble que l’allaitement, qui était en baisse depuis la fin du XIX^{ème} siècle, soit largement pratiqué pendant la guerre.⁷³ Cela n’est sans doute pas sans lien avec les conditions de pénurie et la hausse des prix en ces temps de guerre. De plus, les médecins des consultations encouragent cette pratique.

Cette période vit également le retour forcé des femmes aux foyers : le chômage élevé "nécessitait" qu’une priorité soit accordée aux hommes.

Paradoxalement, au cours de la Grande Guerre, la mortalité infantile a diminué par rapport au début du siècle. Cette situation est à mettre en relation avec les efforts du Comité national de Secours et d’Alimentation, et plus spécifiquement de sa section ‘Alimentation de l’enfance’ pour prendre soin de la santé des enfants, notamment via l’alimentation et l’inspection médicale.⁷⁴ A côté du rôle préventif des consultations de nourrissons, les femmes, lors de leurs visites, sont mises en contact avec les méthodes récentes de la puériculture. La diminution de la natalité liée à l’absence des hommes a certainement joué un rôle également. En effet, le nombre de naissances est passé de 170.102 en 1913 à 85.056 en 1918. De plus, la « dénatalité de crise a sans doute permis de consacrer les ressources devenues rares à un nombre réduit d’enfants, tant au niveau national qu’au niveau des familles. Par ailleurs, l’action menée dans le cadre des consultations et surtout la généralisation du principe de la consultation de nourrissons à l’ensemble du territoire ont aussi fait œuvre utile. (...) Les acquis, du point de vue des petits enfants, tiennent d’abord à l’intérêt particulier porté à leur santé et

⁷⁰ Les premières consultations de nourrissons et les ‘Gouttes de lait’ voient le jour en 1897 dans notre pays. Les gouttes de lait ont pour mission, comme le nom l’indique, de distribuer du lait maternel aux enfants qui ne sont pas allaités par leur mère. L’objectif des consultations de nourrissons, outre le suivi du poids de l’enfant et son état de santé général, est de former les mères aux nouveaux principes de la puériculture. L’allaitement maternel y est notamment encouragé. Ces actions sont financées par la bienfaisance privée.

⁷¹ L’expression ‘enfants débiles’ désigne en fait les enfants sous-alimentés.

⁷² A destination des futures mères dès le 5^{ème} mois de grossesse et jusqu’au 9^{ème} mois après accouchement pour les mères allaitant.

⁷³ MASUY-STROOBANT, G. (2004) *op cit*, p. 168.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 172.

à leur alimentation. L'encouragement « forcé » à l'allaitement maternel a sans doute permis d'éviter des carences graves, en particulier chez les nouveau-nés des familles pauvres qui payent traditionnellement un tribut élevé à la mort. »⁷⁵

Les médecins et les dames du 'Comité de Secours' auront d'ailleurs un comportement parfois intrusif dans cette sphère autrefois privée. En effet, auparavant, les médecins étaient rarement appelés pour les enfants malades.⁷⁶ La prévention est donc mise en avant pendant cette période de guerre. Cela va constituer un tournant dans la prise en charge de la santé de l'enfant.

En somme, pendant la guerre, l'aide publique va s'organiser suivant de nouvelles modalités : ses actions seront centralisées tandis que leur mise en œuvre se fera, au contraire, de manière décentralisée. Une alliance se fera entre les initiatives privées et le comité national, considéré comme pouvoir public. De plus, l'accent sera mis sur la prévention, ce qui est assez novateur.

Le succès remporté par ces différentes actions pendant la guerre conduira à la mise en place en 1919 de l'Œuvre Nationale de l'Enfance qui sera l'héritière, en temps de paix, des actions entreprises pendant la guerre.

2. L'entre deux guerres

a. Œuvre Nationale de l'Enfance

Un projet de loi visant à maintenir, tout en les adaptant au contexte de l'après-guerre, les œuvres de l'enfance établies durant les années 14-18, est déposé en février 1919⁷⁷ à la Chambre. Il aboutit le 5 septembre de la même année à la création de l'Œuvre Nationale de l'Enfance (ONE)⁷⁸. Ce projet est l'œuvre d'Henry Jaspar et d'Henri Velge. Henri Velge sera d'ailleurs nommé secrétaire général de l'Œuvre dès sa création et jusqu'en 1945.

« Consécration institutionnelle des efforts menés depuis la fin du XIX^{ème} siècle en Belgique pour lutter contre la mortalité infantile »⁷⁹, l'ONE entend poursuivre les actions mises en œuvre par le Comité national de Secours et d'Alimentation pendant la Grande Guerre. Il s'agit de la première institution officiellement créée par l'Etat qui vise la prise en charge des problèmes liés à la petite enfance.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 173.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ MARISSAL, C. (2004) « Eduquer les mères : l'Œuvre Nationale de l'Enfance de 1919 à 1945 » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la Bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor), p. 200, reprenant Henry Velge (1940) *L'activité de l'œuvre nationale de l'enfance pendant la guerre 1944-45* (Bruxelles), p. 7.

⁷⁸ Loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance (MB, 25 septembre 1919).

⁷⁹ MARISSAL, C. (2004) *op cit*, p. 199.

Auparavant, ces questions étaient uniquement traitées par des associations de bienfaisance privées ou par la famille.

L'ONE est un établissement public bénéficiant d'une certaine indépendance et qui se place dans une logique de subsidiarité : elle encourage les initiatives locales, grâce à des aides financières, et fixe un cadre de fonctionnement, via l'agrément. L'ONE n'est censée prendre des mesures qu'en cas de carences. Cette institution dispose d'une autre caractéristique : c'est « un organisme public jouissant de la personnification civile ». ⁸⁰ Autrement dit, l'ONE peut se définir comme un « établissement (...) [faisant] de la protection de l'enfance non un service administratif mais une œuvre, avec tout ce que ce mot comprend de dévouement et de générosité. » ⁸¹

Son principal objectif est de « coordonner les efforts tentés en vue d'organiser la protection de l'enfance. » ⁸² mais également « d'assurer l'établissement dans toutes les Régions, parfois même dans toutes les communes du pays, d'organismes qui travailleront à l'amélioration de l'hygiène et de l'alimentation de l'enfance. » ⁸³

L'ONE reçoit donc en 1919 la « mission nationale de protection sanitaire des enfants de moins de 7 ans ». ⁸⁴ L'unification de la politique concernant l'ensemble des enfants de moins de 7 ans est alors rendue possible. Cependant, l'ONE peine à faire reconnaître sa mission de protection de la petite enfance face à un puissant ministère de l'éducation. ⁸⁵

A cette époque, la priorité de son action se concentre sur l'hygiène et l'alimentation des enfants en bas âge. Cette vision hygiéniste de l'enfance bien portante s'inscrit clairement dans le contexte de l'après-guerre. Il s'agit en effet non seulement de s'assurer de la bonne santé future des citoyens belges, mais également d'assurer au pays des ressortissants qui sauront pleinement participer à d'éventuels futurs efforts de guerre : derrière les nouveau-nés et les enfants en bas âge, on perçoit également les futurs soldats. ⁸⁶

En ce qui concerne les crèches, l'accent est aussi placé sur la dimension sanitaire puisque leur principale préoccupation est de lutter contre la mortalité infantile. Elles se différencient donc un peu plus des écoles gardiennes qui privilégient,

⁸⁰ *Ibidem*, p. 200.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Exposé des motifs de la loi du 5 septembre 1919.

⁸³ MARISSAL, C. (2004) *op cit*, p. 200.

⁸⁴ HUMBLET, P., B. SWENNEN et V. LORANT (2002) « L'approche sanitaire de la qualité de l'accueil préscolaire : résidu historique ou dimension à préserver ? », *Politiques d'éducation et de formation, Analyses et comparaisons internationales* 3(6), p. 88.

⁸⁵ *Ibidem*, p.88.

⁸⁶ *Ibidem*.

elles, la dimension éducative.⁸⁷ Cette différenciation de fonctions a été initiée à la fin du XIX^{ème} siècle quand les institutions préscolaires ont bénéficié, vers 1880, d'un premier programme basé sur les méthodes Froebel. La Première Guerre mondiale confortera les crèches dans leur vocation sanitaire : « les crèches reçoivent un soutien officiel en tant que structure d'aide sanitaire, et, c'est dans ce contexte de guerre, que leur nouvelle identité liée à l'hygiène s'établit pour longtemps ».⁸⁸

« Après la guerre, effectivement, les problèmes de santé publique étaient beaucoup plus importants, plus prégnants que les préoccupations éducatives. Il y avait toujours la tuberculose, il y avait encore beaucoup d'enfants rachitiques, et là l'ONE a vraiment développé toutes les consultations, c'était vraiment centré sur la santé de l'enfant, sur les vaccinations. On a vraiment développé, à ce moment là, la nécessité du contrôle de l'enfance, au niveau du poids. »⁸⁹

Cette période se traduit aussi par l'émergence d'une tendance prônant le retour de la femme au foyer. Selon Eliane Gubin, cette période correspond « à l'apogée de la diffusion de normes familiales qui fixent la répartition des rôles entre les parents : accordant à la mère les soins du ménage et des enfants et au père la quête de revenus afin de pourvoir aux besoins de la famille ». ⁹⁰ Le modèle normatif de la femme "mère de famille" se met donc en place, sous l'influence de la bourgeoisie, qui va imposer ses valeurs morales et sociales. La diversité régnait en ce qui concerne les modèles familiaux et la bourgeoisie éprise d'ordre tentera d'imposer un modèle unique, calqué sur le sien. Les discours sur la femme la dépeignent comme une bonne ménagère, gérant de manière économe les ressources du ménage et assurant l'ordre dans la sphère familiale. Les actions entreprises visent à également inculquer à la gent féminine les nouveaux principes d'hygiène et de puériculture. Pour les responsables politiques, les mères sont perçues comme « des relais possibles des normes dominantes. »⁹¹

La consultation des nourrissons joue un rôle central dans cette entreprise d'éducation des mères. L'ONE souhaite agir en particulier sur les femmes peu instruites, issues des milieux populaires et de la petite bourgeoisie car, comme le souligne le sénateur Cousot⁹², « dans les sphères élevées, la famille suffit à tout ; elle n'a besoin que d'être éclairée pour remplir sa tâche ; dans les classes laborieuses, au contraire, la tendresse et le dévouement des parents sont souvent

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Interview de Marie-José Laloy, réalisée par les auteurs, p. 8.

⁹⁰ MARISSAL, C. (2004) *op cit*, p. 199, citant un autre ouvrage : GUBIN, E. (1991) « Homme sweet home. Le modèle de la femme au foyer en Belgique et au Canada avant 1914 », *Revue belge d'histoire contemporaine* XXII (3-4), pp. 521-568.

⁹¹ *Ibidem*, p. 202, reprenant les idées de KNIBIELHER, Y. (2000) *Histoire des mères et de la maternité en Occident* (Paris : Presses Universitaires de France).

⁹² Ces paroles sont reprises dans : *Ibidem*.

impuissants et stériles. Il faut que l'Etat, les communes, que les sociétés philanthropiques leur viennent en aide. »

Toutefois, la création de l'ONE est remarquable dans la mesure où nous voyons ainsi se profiler l'intervention plus systématique de l'Etat dans des affaires qui relevaient auparavant de la sphère privée. Des conseils sont prodigués aux mères afin de mettre en doute les habitudes transmises et afin de promouvoir de nouveaux comportements. Une nouvelle conception de ce qu'il faut faire pour le bien de l'enfant se met en place à cette époque avec le développement de la science médicale et de la psychologie : « La future mère agira, la mère élèvera son enfant, conformément aux idées routinières et parfois criminelles de son entourage. Une surveillance librement acceptée basée sur la confiance et l'estime réciproque, peut seule amener la mère de famille à renoncer à des pratiques qui lui ont été appliquées à elle-même et dont elle n'a pas subi l'influence néfaste ; à suivre des méthodes nouvelles qui rompent avec les usages reçus. »⁹³

En outre, une baisse de natalité a été relevée pendant la guerre et cette situation persiste jusqu'en 1940.⁹⁴ Le travail des femmes est alors considéré comme étant la principale cause de cette baisse de natalité car « il détourne la femme de son foyer et l'incite à limiter sa descendance »⁹⁵. Pour les responsables politiques, le seul moyen de remédier à ce problème est d'inciter les femmes à jouer pleinement leur rôle d'épouse et de mère et, *in fine*, de repeupler le pays. En effet, le travail extérieur peut sembler incompatible avec la fonction d'épouse et de mère. Ainsi, le retour des femmes au foyer fait partie de la politique nataliste de l'après-guerre. Une véritable campagne de « propagande » se met en place. « Allaiter devient « un devoir » et une preuve d'amour. La maternité est glorifiée et sublimée (...). Mais en même temps, elle devient affaire de spécialistes et de professionnels. »⁹⁶ Une véritable mutation s'opère. La mère doit être totalement disponible pour son enfant. De plus, l'éducation des enfants est instaurée en véritable science. Dans cet ordre d'idée, une loi visant à réprimer la provocation à l'avortement et la propagande anticonceptionnelle est adoptée en 1923. Celle-ci condamne par ailleurs la vente de contraceptifs et la publicité relative à la limitation des naissances.⁹⁷

⁹³ Loi du 5 septembre 1919 instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance, Doc. Parl. Chambres des représentants, n° 64 (session 1918-1919).

⁹⁴ GUBIN, E. et V. PIETTE (2004) « Femmes et mères au travail (1830-1914) » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la Bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor, coll. « La Noria »), p. 180.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 181.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 183.

⁹⁷ Loi du 20 juin 1923.

b. La Ligue des familles

A côté de l'ONE, institution créée par l'Etat, d'autres initiatives privées vont continuer à assurer la protection des femmes et des enfants. Il en sera ainsi de la Ligue des familles.

La Première Guerre mondiale a eu des répercussions sur les familles : il y a des familles disséminées, des veuves sans ressources, un chômage important... Les familles sont largement touchées par la misère. Deux personnes, le Colonel Lemercier et le père Fallon, décident de réagir face à cette détresse et songent à créer un mouvement qui aurait pour mission de « transformer les lois et les institutions dans un sens familial »⁹⁸. La Ligue des familles nombreuses de Belgique prend alors naissance le 8 mai 1921.

Un service d'étude est rapidement mis sur pied afin de permettre à la Ligue de présenter aux pouvoirs publics des revendications et des propositions pour aider les familles.

Dès les premières années de sa création, la Ligue des familles prévoit des aides financières directes pour protéger et aider les femmes et les enfants. Ainsi, en 1922, un Fonds des veuves et des orphelins est créé. La Ligue parvient également à décrocher des réductions sur les trains pour les familles nombreuses. En 1926, un Fonds du logement est créé et permet l'obtention de prêt aux familles nombreuses pour la construction, l'achat ou la transformation de logement. A cette époque, étaient considérées comme nombreuses les familles de plus de 4 enfants. Cependant, en 1950, la Ligue s'ouvrira aux familles de 3 enfants, car les familles plus nombreuses se font rares à cette époque.

L'action de la Ligue ne cessera de se diversifier au fil du temps, citons l'introduction du timbre famille en 1948, le service des vacances familiales, le lancement dans les années 1950 de la publication d'un hebdomadaire : *le Ligueur*, les équipes "Ligue jeunes foyers", le service d'échanges linguistiques, le service "Allo Familles" qui met un répertoire d'adresses à la disposition des membres et autres services de baby-sitting ou consultations conjugales.

c. L'émergence des allocations familiales

Malgré les diverses actions tendant à inciter le retour des femmes aux foyers, de nombreuses femmes du monde ouvrier continuent à travailler. Cette "résistance" est motivée par des raisons d'ordre économique : en effet, si elles quittent leur emploi pour éduquer leurs enfants, le ménage perd automatiquement un salaire.

⁹⁸ Ligue des familles (2003) « Qui sommes-Nous ? En 1921, création de la Ligue des Familles », disponible à l'adresse : http://www.liguedesfamilles.be/default.cfm?id=qui_creation, consultée le 06/09/2004.

Apparaît alors l'idée de compenser cette perte de salaire. Deux voies sont envisagées. La première consiste à multiplier les cours ménagers afin de (ré)apprendre aux jeunes filles le travail productif à domicile : faire du pain, des conserves, confectionner des vêtements... La seconde envisage un dégrèvement fiscal pour les familles nombreuses ainsi que diverses allocations pour accroître le revenu des ménages où la femme reste au foyer.⁹⁹

L'idée d'allocations compensatoires destinée à la famille s'impose donc peu à peu. Elles seraient destinées à toutes les femmes et non plus seulement aux travailleuses, l'idée étant de rompre le lien entre le travail et la protection de la maternité. Ces allocations ne couvrent pas un risque (maladie, accident...), contrairement aux autres assurances sociales ; elles redistribuent de manière horizontale les revenus et par-là même, favorisent les familles nombreuses.

Ce système prévalait déjà dans certains secteurs. Ainsi, des allocations sont spontanément offertes par quelques patrons depuis 1915. Après la guerre, des caisses de compensation régionales sont créées, afin de compenser et équilibrer les dépenses. L'Etat offrira en 1926 des allocations pour ses fonctionnaires. Des primes de naissances sont aussi octroyées par les caisses de compensation. En outre, d'autres services annexes sont proposés comme la visite à domicile d'infirmières qui suivent les mères et leur procurent des conseils.

Les allocations familiales seront progressivement généralisées et l'ensemble des travailleurs salariés sera concerné par les lois du 14 avril 1928 et du 4 août 1930, ainsi que les indépendants par la loi du 10 juin 1937.

Les allocations familiales sont conçues au départ pour compenser la perte du salaire de la mère restant au foyer. Cependant, d'autres actions seront envisagées afin de décourager le travail des femmes, notamment suite à la crise économique des années 1930. Cette crise a eu des répercussions importantes sur le niveau de vie des Belges, condamnant un tiers de la population active au chômage tandis que les différentes composantes de la sécurité sociale ne protègent encore que certaines catégories de salariés. Dans ce contexte, la limitation du travail des femmes apparaît comme un moyen de suppléer partiellement la crise et le haut taux de chômage masculin. Deux types de discours vont alors concourir pour renforcer le sentiment de culpabilité des mères qui travaillent : le premier met l'accent sur la concurrence que la main-d'œuvre féminine constitue pour les hommes sur le marché du travail ; le deuxième présente les femmes qui travaillent et "abandonnent" leurs enfants dans des crèches quasiment comme des mères indignes.¹⁰⁰

⁹⁹ GUBIN, E. et V. PIETTE (2004) *op cit*, p. 189.

¹⁰⁰ HUMBLET, P. (1998b) « Les crèches de jour au temps de l'Œuvre Nationale de l'Enfance », *Génération ONE 2*.

d. La démocratisation de la culture et la préservation de la moralité

La Belgique des années 1920 est traversée par la question de l'accès à la culture. A cette époque, les classes populaires n'avaient que peu d'accès à la culture. Et cette situation semble impensable dans une Belgique en voie de démocratisation : le suffrage universel masculin pur et simple vient d'être accordé, l'instruction est désormais obligatoire jusqu'à 14 ans et le temps de travail est réduit à 8 heures par jour.

Un mouvement de "démocratisation de la culture" se met donc en place dans les années 20 et vise à fournir à tous un accès au savoir et à la connaissance. Dans cette optique, les premières législations en matière de politique culturelle sont adoptées en 1921 avec la loi relative aux bibliothèques publiques¹⁰¹ et l'arrêté royal sur les œuvres d'éducation populaire

Tandis que, dans les années 20, la démocratisation de la culture est pensée en termes d'accès au savoir et à la connaissance (livres, conférences, universités populaires, cercles de réflexion,...), dans les années 30, la dimension de la pratique des disciplines artistiques apparaît (théâtre, fanfares...). Il importe dès lors moins de mettre en évidence l'expression des milieux concernés que d'initier à la « beauté » à travers la pratique artistique.¹⁰²

Toutefois, cette démocratisation de la culture n'est pas exempte d'objectifs de moralisation des milieux populaires : « La culture comme instrument de prévention des déviations, comme on l'affirmera plus tard, était déjà inscrite dans les fondements des politiques. »¹⁰³

En parallèle, le mouvement ouvrier met lui-même en place des initiatives d'éducation populaire. Le but de ces actions est de diffuser un savoir permettant l'émancipation. A cette période, « de nombreuses associations se créèrent pour donner aux couches populaires les outils culturels visant à les aider dans leurs débats et combats socio-politiques ».¹⁰⁴

A côté de cette tendance à la démocratisation, un mouvement de préservation de la moralité émerge en 1920 avec l'adoption de la loi de 1920 sur le cinéma. L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1920 établit un principe général : « L'entrée des salles de spectacle cinématographique est interdite aux mineurs des deux sexes âgés de moins de 16 ans accomplis ». L'interdiction prononcée par cet article ne s'applique pas aux établissements cinématographiques

¹⁰¹ Loi du 17 octobre 1921 relative aux bibliothèques publiques (MB, 19 novembre 1921).

¹⁰² WASSEIGE, A. (de) (2000) *Communauté Bruxelles-Wallonie : quelles politiques culturelles ?* (Gerpennes : Editions Quorum), p. 338.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Article disponible sur le site de la Communauté française : http://www.agora.cfwb.be/detailTheme.asp?idCategory=3&nomPage=artic_democ_cult -

lorsqu'ils présentent uniquement des films autorisés par une commission dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par arrêté royal. « Les parquets tolèrent la présence d'enfants de moins de deux ans, trop jeune pour se rendre compte du spectacle qui se déroule sous leurs yeux. Mais cette tolérance n'est admise que pour l'application de la loi du 1-9-1920 ». L'idée sous-jacente est de préserver la moralité de la jeunesse.

e. Emancipation sociale et démocratisation de l'enseignement

Tandis que la fin du XIX^{ème} siècle a été le théâtre d'affrontements entre catholiques et libéraux en ce qui concerne le rôle de l'Eglise et de l'Etat dans le secteur de l'enseignement, au lendemain de la Première Guerre mondiale, la reconstruction s'organise et une certaine pacification s'installe dans le domaine de l'enseignement : des concessions ont été faites de part et d'autre et l'affrontement est évité. L'instruction élémentaire pour tous et le souci de démocratisation de l'enseignement sont alors mis en avant.

Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, les libéraux les plus progressistes avaient défendu l'idée que l'école ne devait plus seulement être conçue comme une entreprise de moralisation¹⁰⁵ mais aussi comme un moyen d'émancipation sociale.¹⁰⁶ Si cette conception fut de plus en plus partagée, il faut attendre les années 20 pour que l'école primaire connaisse une première démocratisation. Ainsi, en 1921¹⁰⁷, la loi dite "des mieux doués" est adoptée en Belgique. Elle vise à permettre aux enfants de conditions peu aisées de poursuivre leurs études après 14 ans.

« Dans l'entre deux-guerres, on voit remonter les besoins économiques de l'école, c'est-à-dire qu'avec le développement des industries chimiques, automobiles, mécaniques, sidérurgiques... on commence à avoir besoin de main-d'œuvre qualifiée, de techniciens spécialisés, d'ouvriers qualifiés... Le développement du commerce nécessite davantage de petits employés de bureau. Le développement de l'appareil d'Etat nécessite encore le recours à des fonctionnaires, à des travailleurs semi-qualifiés. Or, il faut les trouver ces travailleurs. On va alors permettre à une petite minorité d'enfants issus de milieux populaires de poursuivre une ou deux années d'études après l'enseignement primaire. On va mettre en place un système qui sera accessible à une minorité d'enfants du peuple sur une base méritocratique. »¹⁰⁸

¹⁰⁵ L'enseignement avait pour but de faire accepter leur sort aux personnes défavorisées. Elle apprenait également à se soumettre à l'autorité. L'instruction populaire était conçue comme un moyen d'encadrer les classes populaires. (GROOTAERS, D. (1998a) « Cent cinquante ans d'instruction publique : à la poursuite de l'intégration sociale et de la promotion individuelle » in : D. GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), pp. 84-107).

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Loi du 15 octobre 1921 relative aux mieux doués (MB, 11 novembre 1921).

¹⁰⁸ Interview de Nico Hirtt, réalisée par les auteurs, p. 11.

Au début du XX^{ème} siècle, la scolarité se décline selon 3 grandes formes : l'école primaire et le quatrième degré qui sont fréquentés par le peuple ; l'école moyenne destinée à la petite bourgeoisie ; les athénées et collèges recrutant parmi la bourgeoisie et les professions libérales. Malgré les avancées de la fin du XIX^{ème} siècle et le souci de démocratisation, l'école fait encore l'objet d'une sélection sociale externe et les enfants issus des milieux défavorisés éprouvent énormément de difficultés à poursuivre leurs études au-delà de la scolarité primaire ou du quatrième degré.

La loi des mieux-doués vise justement à contrer cette difficulté. Par l'octroi de bourses, elle permet à de jeunes enfants de poursuivre leur scolarité sans créer des difficultés financières supplémentaires aux parents.

D'autres possibilités existent pour se former au-delà de l'instruction primaire¹⁰⁹. Deux projets d'enseignement pour adultes émergent au XIX^{ème} siècle. Le premier apparaît dès 1842 et vise donner une possibilité aux adultes de prolonger et perfectionner l'enseignement primaire. Des écoles pour adultes sont créées et dispensent une formation générale après le travail. Une même conception transparaît dans le deuxième projet bien que celui-ci s'inscrive dans le domaine de la formation professionnelle et non plus dans celui de la formation générale. Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, se multiplient des écoles et des cours industriels, du côté masculin ainsi que des classes et des écoles ménagères, du côté féminin. L'enseignement industriel vise un public défavorisé et a pour but de permettre une certaine élévation sociale et la formation d'une « élite ouvrière »¹¹⁰. A cette époque, « l'instruction primaire obligatoire pour le peuple ne remet pas en cause le principe de la prédestination sociale : l'école prépare les enfants d'ouvriers à devenir de bons ouvriers (...). De son côté, le projet de l'enseignement industriel ouvre une brèche par rapport à la logique de la reproduction sociale : au principe de la prédestination s'ajoute celui du rachat ou de la rédemption. Les "rachetés", d'origine modeste, parviennent, par leurs dons et par leurs mérites, à "s'élever" grâce à l'enseignement suivi et à sortir du cercle vicieux les maintenant au bas de l'échelle sociale. Accédant ainsi en petit nombre à des positions sociales supérieures, ils contribuent à élargir et à renouveler les élites sociales. »¹¹¹

A côté de l'enseignement industriel et de la loi des mieux doués, des changements sont aussi prévus au niveau des structures de l'enseignement afin d'atténuer l'étanchéité des voies parallèle du système scolaire. Des passerelles sont créées et les programmes sont homogénéisés.

¹⁰⁹ GROOTAERS, D. (1998b) « L'émergence des différents types d'institutions scolaires à but professionnel » in : D.GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), pp. 377-378.

¹¹⁰ GROOTAERS, D. (1998a) *op cit*, p. 91.

¹¹¹ *Ibidem*.

Mais il faut aussi replacer ce mouvement de démocratisation dans son contexte. Ainsi, à côté de la philosophie de la rédemption, pointe le besoin de personnel qualifié. En effet, à cette époque, l'industrie n'a plus besoin de main-d'œuvre peu qualifiée mais au contraire de « techniciens ».

f. L'école maternelle

Après la première guerre mondiale, l'enfant est toujours considéré comme « une plante fragile qu'il fallait faire pousser avec soin. » Peu à peu, on accepte l'idée de l'individualité de chaque enfant. Les thèses de Froebel sont mises en doute après la première guerre. Elles sont jugées trop sévères et trop mécanique. D'autres courants, comme la pédagogie sensorielle de Maria Montessori, qui se fonde sur la notion de spontanéité et d'activité des enfants et sur le principe de liberté ou comme les théories de Decroly apparaissent. Notons aussi l'influence de l'émergence de la pédologie, la science de l'enfant. En 1927, un nouveau programme est adopté et reprend ces divers éléments.

3. Conclusion

La deuxième période débute après la première guerre. Nous pensons que cette guerre et notamment les dispositifs assistanciers mis en place pendant cette période vont être à l'origine des mesures publiques mises en œuvre après la guerre. En effet, pendant la première guerre, diverses initiatives visant directement l'enfance se mettent en place. Elles visent au départ à pourvoir une alimentation aux enfants. Une coordination nationale se met en place et les activités se diversifient mais toujours dans l'optique de la préservation de la santé de l'enfant. A la fin de la guerre, l'Etat, pour la première fois, met en place une institution chargée de prolonger ces actions : l'Œuvre Nationale de l'Enfance. C'est la première fois que l'Etat prend une initiative et crée un tel organe à destination de cette population. Auparavant, ce genre d'institutions était de type privé et relevait de la philanthropie. C'est le signe d'un changement de mentalité, déjà timidement abordé avant la guerre. A partir de ce moment, l'intervention étatique dans ces matières ne cessera de s'étendre et de se diversifier pour arriver à la situation que nous connaissons actuellement. L'ONE répond au principe de liberté subsidiée puisqu'il reçoit des subsides étatiques mais possède une certaine liberté dans les actions qu'il accomplit. Ce principe de subsidiarité est caractéristique de notre pays.

Après la guerre, des mesures viseront à limiter le travail des femmes. En effet, celui-ci est tenu pour responsable de la chute de la natalité. Des campagnes de 'propagande' visent à promouvoir le rôle important que joue la femme dans la famille et pour la nation. Des mesures telles les allocations familiales viseront à compenser le revenu extérieur procuré par le travail.

Les années 1920 seront caractérisées aussi par une promotion et une démocratisation de la culture. L'époque est à l'adoption du suffrage universel et le temps occupé par le travail diminue, libérant des espaces de liberté et de loisirs. Une tendance à la démocratisation est également perceptible dans le domaine de l'éducation, avec la démocratisation de l'enseignement primaire et la promotion des 'plus doués' au niveau secondaire inférieur. Une des raisons semble être que l'industrie a évolué et on a moins besoin d'ouvriers que de techniciens.

La deuxième guerre mondiale viendra mettre fin à cette deuxième période faite de crises économiques et d'une intervention plus importante de l'Etat dans la régulation de la société.

Troisième période : 1945-1975

Les trente glorieuses et l'Etat providence

1. Pendant la guerre

Après la déclaration de mobilisation générale de 1939, les scouts rempliront de nombreuses tâches d'intérêt général : ils servent dans les cantines installées dans les gares, ils creusent des tranchées qui sont censées offrir un abri à la population. Mais dès que les vacances sont finies, les jeunes rentrent en classe. Malgré la mobilisation des animateurs, les unités scoutistes continuent à fonctionner. Le 10 mai 1940, un exode de la population fuyant l'invasion s'organise. Le gouvernement belge décide de conduire tous les hommes de 16 à 35 ans vers le sud de la France, afin d'y constituer une réserve pour une éventuelle armée belge. Les scouts organisent alors des convois et installent des camps routiers du côté de Montpellier. L'expérience des scouts en matière d'actions en groupes organisés est bien utile et répond à ces besoins. Certains membres des scouts prendront part à des activités de résistance. La fédération est regardée d'un mauvais œil par les autorités nazies. Des arrestations et des perquisitions sont effectuées au sein du mouvement. Dans certains endroits, le scoutisme est même interdit, comme ce sera le cas à Liège.

Pendant la guerre, les jeunes ne peuvent s'adonner à leurs loisirs habituels. De ce fait, les jeunes sont disponibles pour participer aux activités proposées par le scoutisme ou pour l'encadrement des jeunes. Une augmentation des effectifs est alors relevée : de 9239 en 1939, ils passent à 19331 en 1945. Les activités se poursuivent bien que l'uniforme et les camps sont interdits par l'occupant.

Certains, plus âgés prennent part à la résistance ou se cachent pour échapper au travail obligatoire en Allemagne.

La Belgique, est libérée au début du mois de septembre 1944. Les scouts continuent à s'investir pour la société après la libération puisque certains seront aperçus en train de régler la circulation en uniforme et d'autres monteront la garde dans les dépôts militaires abandonnés pour y empêcher les pillages.

2. L'après guerre : contextualisation

a. Reconstruction et émergence de l'Etat providence

La période d'après-guerre de 1945 est très différente de celle qui a existé en 1919. En Belgique, la Grande Guerre était survenue après près d'un siècle de prospérité et d'expansion économique croissante. Le niveau de vie de ses citoyens, même s'il restait bien des problèmes à résoudre, s'était notablement amélioré. Cet essor s'était produit dans une logique de libéralisme économique : l'intervention de l'Etat était davantage perçue comme un rôle de suppléance que

comme un rôle moteur. Aussi, en 1918, la plupart des citoyens belges aspiraient-ils à retrouver la situation de l'avant-guerre, les mesures et réglementations de contrôle n'étant ainsi considérées que comme temporaires. Au contraire, la Seconde Guerre mondiale a éclaté alors que le pays venait de connaître plusieurs années de dépression économique, illustrées par un fort taux de chômage et diverses actions étatiques. La confiance des citoyens dans les lois naturelles du marché et sa capacité d'autorégulation était sérieusement entamée. Pour la majorité de l'opinion publique, l'Etat avait un rôle important à jouer dans tous les domaines de la vie économique. En somme, après la libération du pays en 1944, « on était généralement d'accord pour considérer que la restauration devait se faire dans un certain ordre, sous la direction de l'Etat et qu'elle devait être accompagnée d'une série de réformes dans la structure économique. »¹¹²

L'Etat interviendra de manière plus active dans la régulation des relations sociales. Un modèle se constituera à cette période et sera nommé : l'Etat providence. Après 1945, une étape est franchie : « l'Etat devient le troisième acteur à côté des organisations patronales et des syndicats, dans la concertation sociale. C'est aussi à partir d'alors que se développe la conception de l'Etat-providence, prenant en charge de nombreux aspects de la vie quotidienne des citoyens : ainsi, par exemple, le système de sécurité sociale est coulé dans la loi. »¹¹³

Plusieurs raisons ont conduit à l'instauration de ce modèle : la crise économique des années trente, la perte de légitimité du système économique pendant la période de l'entre-deux guerres, un risque de révolution sociale et le développement du communisme ainsi que la peur qu'il suscite.¹¹⁴

La politique économique mise en place après la Deuxième Guerre mondiale a donc été caractérisée « par une intervention énergique de l'Etat aboutissant à un contrôle de toute l'économie. »¹¹⁵ Un exemple de cette intervention de l'Etat nous est donné par l'adoption d'un système de sécurité sociale en 1944.

b. La sécurité sociale

Avant la Première Guerre mondiale, il n'y avait pas de système d'assistance sociale. Il existait cependant des primes, des subsides, des mutualités mais qui n'étaient pas coordonnés. En 1914, on se dirige vers la mise en place d'un

¹¹² CHLEPNER, B.S. (1956) *op cit*, pp. 241-242.

¹¹³ GROOTAERS, D. (1998a) *op cit*, pp. 93-94.

¹¹⁴ MATAGNE, G. (2001) *La Belgique au sein d'un (nouveau) modèle social européen ? Un changement de paradigme en matière de politique de l'emploi. De la problématique des valeurs et des conceptions du rôle de l'Etat à l'ancrage dans la réalité socio-politique et juridique* (mémoire) (Liège : Université de Liège), p. 142.

¹¹⁵ CHLEPNER, B.S. (1956) *op cit*, p. 246.

système complet d'assurances, qui serait obligatoire. Un projet avait d'ailleurs été voté à la Chambre en ce sens.¹¹⁶ Pendant l'entre-deux-guerres, différentes lois ont permis de couvrir la plupart des risques graves, grâce à l'assurance obligatoire vieillesse ou grâce à un système de mutualités. Fin 44, cet ensemble a été complété et coordonné.¹¹⁷

Le système de sécurité sociale est fixé le 28 décembre 1944 dans un arrêté-loi¹¹⁸. Il rend l'assurance maladie-invalidité obligatoire, institue un régime provisoire de soutien aux chômeurs et n'apporte guère de modifications aux lois existantes en matière de pensions et d'allocations familiales. Pratiquement, il ne fait que définir un cadre dans lequel les lois futures devaient venir se greffer. Il apporta toutefois une nouveauté sur le plan de l'organisation : l'Office National de Sécurité Sociale (O.N.S.S.) est créé. Par ailleurs, un Fonds National d'Assurance Maladie-Invalidité (F.N.A.M.I.) et un Fonds de soutien aux chômeurs (qui succéda en réalité à l'Office de placements et du chômage d'avant guerre) furent aussi institués.¹¹⁹

Selon B-S. Chlepner, la principale innovation de ce système de sécurité sociale réside « dans l'assurance obligatoire de tous les travailleurs (ouvriers et employés) en vue d'obtenir les avantages qui se rattachent à cinq ordres d'idées : la vieillesse, la maladie-invalidité, le chômage, les allocations familiales, les vacances annuelles »¹²⁰. Toutefois, une seule cotisation est versée par l'employeur pour chaque membre de son personnel. Celle-ci est calculée sur base du salaire ; le patron en verse la plus grosse partie, l'autre étant retenue directement sur le salaire des employés.

L'arrêté-loi de 1944 s'est largement inspirée du Projet d'accord de solidarité sociale de 1944.¹²¹ Celui-ci reposait sur un ensemble de mesures d'urgence qui devaient contribuer à mettre un terme à la situation misérable que connaissait une grande partie des travailleurs salariés suite aux nombreux désagréments qu'avait occasionnés la guerre. Il devait également « ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social, découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante. »¹²² En fait, tel qu'il avait été pensé, l'arrêté-loi de 1944 devait conjuguer progrès et paix

¹¹⁶ Projet gouvernemental voté à la Chambre le 8 mai 1940. Le Sénat devait discuter ce projet à la rentrée de novembre, qui n'a jamais eu lieu, à cause de la guerre.

¹¹⁷ CHLEPNER, B.S. (1956) *op cit*, p. 306.

¹¹⁸ Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (MB, 30 décembre 1944).

¹¹⁹ DEFFET, M. (1997) « Aperçu historique », *Revue Belge de sécurité sociale* 2, p. 284.

¹²⁰ CHLEPNER, B.S. (1956) *op cit*, p. 307.

¹²¹ ARCQ, E. et P. BLAISE (1998) « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale* 1, p. 482.

¹²² *Ibidem*, p. 485.

sociale en préconisant des relations basées sur la justice entre travailleurs et employeurs.¹²³

L'arrêté-loi sera toutefois considéré comme un système provisoire. A la libération, selon E. Arcq et P. Blaise, « l'impression de table rase que pouvaient avoir les dirigeants politiques leur donnait à penser que l'instauration d'un nouveau système de protection sociale rationnellement élaboré était l'une des tâches à laquelle ils allaient s'atteler. L'urgence les a cependant poussés à prendre des mesures provisoires. (...) Lorsque le régime obligatoire voit le jour avec l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, le législateur ne fait que reprendre et élargir les assurances mises en places avant la seconde guerre mondiale et les rendre obligatoires pour l'ensemble des travailleurs salariés. A ce moment, il apparaît que le système est établi provisoirement et qu'il devra faire l'objet de réformes prochaines. »¹²⁴ Le système de 1944, qui reprend les dispositifs existants, est donc conçu à l'origine comme un système transitoire.

Le public visé par les mécanismes assistanciers évolue au cours du XX^{ème} siècle. La bienfaisance privée visait l'indigence, puis peu à peu l'Etat interviendra dans la protection des risques et au cours du XX^{ème} siècle, les systèmes assuranciers seront étendus à l'ensemble de la population avec l'adoption d'assurance obligatoire. « Ainsi que l'a clairement montré Castel, le social est héritier de toute une tradition de l'assistance mise de longue date en place sur une base largement territoriale pour faire face à l'indigence et ce, bien avant le XVI^{ème} siècle. Notons cependant que dès la fin du XVII^{ème} siècle va s'opérer un véritable tournant : l'attention des politiques assistancielles va cesser de se poser prioritairement sur ces populations périphériques et inquiétantes que sont les vagabonds, les mendiants, les indigents. On prendra désormais conscience d'une « vulnérabilité de masse » concernant non plus les éléments les plus marginaux du corps social mais bien l'ensemble potentiel de la population. Progressivement, la condition salariale se verra prioritairement visée. Si la question du vagabondage et de la mendicité a constitué la première formulation d'une question sociale dans les sociétés préindustrielles, celle-ci s'est progressivement déplacée, passant des franges de la population pour se porter au cœur même de la société. Du coup, la question du salariat, question aujourd'hui essentielle, retiendra toute l'attention des politiques sociales. »¹²⁵

De même, le rôle joué par le système assuranciel va évoluer au cours de cette période des trente glorieuses. A l'origine, il visait à préserver contre certains risques : chômage, maladie, invalidité... Dans les années soixante, la visée du système consiste bien sûr à couvrir ces mêmes risques mais en plus à maintenir un certain niveau de vie. « Le filet de protection sociale s'est transformé, au

¹²³ *Ibidem*, p. 486.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 481.

¹²⁵ VRANCKEN, D. (2002) *Le crépuscule du social* (Bruxelles : Labor, coll. « Quartier libre »), pp. 9-10.

cours des années d'expansion économique, en un matelas de protection sociale : d'une part, le niveau des prestations a considérablement augmenté et d'autre part, le champ d'application s'est agrandi et des régimes d'assistance sociale, dits régimes résiduels, ont été mis en place. »¹²⁶

Après cet aperçu des mécanismes de protection qui se mettent en place après la seconde guerre mondiale, nous allons nous intéresser au secteur de la jeunesse, qui se structure juste après la libération, en réaction aux dérives qu'a connu la jeunesse sous l'influence des appareillages idéologiques Allemand.

c. *Explosion de la culture juvénile dans les années 1950-1960*

Les années 1950-1960 voient la naissance de ce que l'on peut appeler la 'culture juvénile'. Suite à cela, le rapport entre les générations sera bouleversé et l'image des jeunes va évoluer.

Dès la fin des années 1950 et surtout pendant les années 1960, la génération du baby-boom arrive à l'adolescence. Un phénomène de jeunesse de masse apparaît alors. La situation économique, politique et sociale est très différente de celle qu'on connut leurs parents lors de leur propre jeunesse. Les conflits de génération apparaissent, comme le reflet du conflit entre la modernité et la tradition. La culture juvénile apparaît aux parents comme étrangère et s'inscrit dans une certaine américanisation de la société.

Comme le dit F. Dubet, « les jeunes des sixties sont d'autant plus « jeunes » que leurs parents ne l'ont pas été comme eux »¹²⁷. Dubet évoque d'ailleurs une phrase de M. Mead : « la jeunesse moderne apparaît quand les nouvelles générations ne peuvent plus se borner à imiter les adultes car elles ne vivront pas dans la même société que celle de leurs parents. »¹²⁸

C'est à cette période que se crée une culture juvénile qui n'existait pas auparavant. La diffusion de celle-ci a été rendue possible notamment par l'extension et la massification de la scolarité, qui a permis ce rassemblement d'un grand nombre de jeunes dans un même endroit et ainsi, la constitution et l'échange d'une même culture.

Cette culture juvénile se constitue en référence aux films américains, notamment ceux de James Dean et de Marlon Brando, qui incarnent de nouveaux héros adolescents, révoltés contre le monde adulte, et à la recherche d'authenticité. La musique rock est un autre exemple de cette culture juvénile. Cette musique

¹²⁶ DEFFET, M. (1997) *op cit*, p. 288.

¹²⁷ DUBET, F. (1996) « Des jeunesses et des sociologies. Le cas français », *Revue sociologie et sociétés* XXVIII (1), p. 26.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 25.

explosive, très rythmée, avec des mélodies et des textes assez simples, se révèle parfois violente et exprime alors la « révolte de la jeunesse américaine petite-bourgeoise contre l'ennui à l'école et contre l'autorité familiale »¹²⁹. Cette musique rock trouvera des interprètes en France, notamment Johnny Halliday. Le succès qu'a connu la musique 'yéyé' est dû notamment à l'industrialisation du disque 45 tours et du transistor et à la diffusion de magazines nouveaux, consacrés aux idoles de la chanson notamment et spécifiquement destinés à la jeunesse. Citons par exemple, le très connu *Salut les copains*. Ce magazine exploite la culture adolescente sous une forme édulcorée, dépouillée de la dimension de révolte et de rupture.

La consommation des produits "jeunes" va structurer la vie sociale et l'identité de la jeunesse. Un nouveau "marché" de la jeunesse est ainsi apparu. Peu à peu, la culture juvénile s'est affirmée, à un point tel que les valeurs juvéniles vont elles-mêmes envahir la culture de masse.¹³⁰

Cette massification de la culture juvénile sera suivie de la révolte étudiante de la fin des années 1960, dont l'apogée sera atteint en Mai 68.

d. La révolte étudiante de la fin des années 1960

Cette révolte a pour origine la croissance des étudiants universitaires au cours des années 1960. L'afflux de nouveaux universitaires fait naître une concurrence qui inquiète les étudiants. Mais bien vite, ces questions strictement universitaires vont déboucher sur une mise en cause plus large de la société et du statut des jeunes à l'intérieur de celle-ci. « Les rapports sociaux entre les jeunes et les adultes, à l'Université mais aussi dans bien d'autres institutions, restaient dictés par un code moral qui entraînait en contradiction avec la prolongation et la massification du fait juvénile. »¹³¹ Edgar Morin parle d'une « sorte de 1789 socio-juvénile »¹³².

La jeunesse se constitue alors autour de l'opposition aux adultes : « Quelles que soient leurs différences d'appartenance dans l'éventail social, les jeunes, parce qu'ils veulent mettre en question la relation traditionnelle imposée par les adultes qui « résistent », se saisissent comme un groupe 'opprimé' »¹³³. La jeunesse apparaît alors comme une nouvelle force politico-sociale, avec laquelle il faudra désormais composer.

¹²⁹ GALLAND, O. (1984) *op cit*, p. 41.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² *Ibidem*, pp. 54-55.

¹³³ Propos de Camilleri et Tapia repris dans : *Ibidem*, p. 55.

3. Structuration du secteur jeunesse

Dans l'immédiat après-guerre, le secteur de la jeunesse devient l'objet de préoccupations plus spécifiques. Un Service de la Jeunesse est créé par arrêté du régent le 24 mai 1945. Ses missions consistent à « mettre à l'étude les différentes questions relatives à la formation générale de la jeunesse ; favoriser les contacts entre les différents groupements de jeunesse et leur coopération ; les assister dans leurs initiatives et mettre à leur disposition les moyens administratifs appropriés »¹³⁴. En 1946, c'est un Conseil de la Jeunesse qui est créé et, en 1948, le Service National de la Jeunesse et le Centre de prêt de matériel.

En 1956, un arrêté royal est adopté¹³⁵. Celui-ci apporte quelques précisions quant à l'arrêté du Régent de 1945. Il insiste notamment sur le perfectionnement des « cadres techniques d'éducateurs et de moniteurs », sur la « formation des cadres », sur « le soutien aux initiatives de jeunesse par l'octroi de subventions »¹³⁶. De plus, cet arrêté royal institue le Conseil National de la Jeunesse. La volonté des pouvoirs publics était de « mener une politique de jeunesse principalement basée sur les associations de jeunesse. Celles-ci allaient donc être invitées à participer à la direction des institutions et des services créés en leur faveur.¹³⁷ » Le conseil national de la jeunesse est considéré comme représentant la jeunesse dans son ensemble. Cet arrêté, « tout en le (le Conseil de la jeunesse) considérant comme représentatif des organisations de jeunesse, lui donne aussi le pouvoir de présenter toutes suggestions aux ministres intéressés à propos des "problèmes relatifs à la vie des jeunes". Il est instauré comme porte-parole de la jeunesse dans son ensemble »¹³⁸. De plus, il étudie les problèmes relatifs à la vie des jeunes.

En fait, si le secteur de la jeunesse fait l'objet d'autant d'attention des responsables politiques dans l'immédiat après-guerre, c'est parce qu'ils désirent mettre à profit la leçon tragique que fut la montée du fascisme et du nazisme. En effet, après la guerre et les méfaits de la politique hitlérienne, s'est posée la question de savoir pourquoi le peuple allemand s'est soumis à une telle idéologie et a pu commettre de telles atrocités. L'idée que tout venait de la surveillance de toute initiative, de toute créativité, s'est imposée. En Allemagne, toutes les organisations étaient gérées par les pouvoirs publics, notamment les mouvements de jeunesse qui sont devenus de véritables appareillages idéologiques, empêchant tout esprit critique.

¹³⁴ MENSCHAERT, D. (1998) *Jeunesses et associations : La rupture?* (Bruxelles: Luc Pire), p. 17.

¹³⁵ Arrêté royal du 12 juin 1956 instituant un conseil national de la jeunesse, une commission interdépartementale de la jeunesse et un service national de la jeunesse (MB, 22 juin 1956).

¹³⁶ WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit*, p. 382.

¹³⁷ Service de la Jeunesse (s.d.) « Les organes consultatifs », disponible à l'adresse : <http://www.cfwb.be/jeunesse/organes/organes.htm>, consultée le 21/10/04.

¹³⁸ MENSCHAERT, D. (1998) *op cit*, p. 22.

« Après la guerre, il fallait réagir, il fallait reconstruire une société démocratique et surtout garantir que ça ne se reproduirait plus, que la jeunesse n'allait plus être embrigadée dans les chemises noires ou brunes. Il y a eu une réaction de santé, de démocratie. »¹³⁹

Après la guerre, il apparaît que la jeunesse est une catégorie essentielle trop longtemps négligée. La société prend conscience qu'il est important de « veiller à intégrer les jeunes à des structures qui garantissaient un éveil à la citoyenneté responsable et critique, afin qu'ils puissent s'opposer à tout régime dictatorial futur qui essaierait d'imposer ses lois à notre pays »¹⁴⁰.

« Le Conseil de la jeunesse a été créé pour essayer de structurer un peu l'ensemble de ces mouvements et de donner un élan et une place à la jeunesse, qui soit un peu plus démocratique et encourager les jeunes à se regrouper et à participer. »¹⁴¹

Beaucoup mettent alors en évidence l'importance d'avoir une politique de jeunesse autonome et de promouvoir la participation des jeunes. « Ceux qui ont pris conscience de cela se sont dit : dans une société démocratique que nous voulons créer, nous ne voulons pas d'une grande organisation de jeunesse, de grandes actions de jeunesse d'Etat. Nous voulons que notre politique de jeunesse soit l'expression de ce qui se passe dans la diversité et à travers les manières dont les jeunes peuvent s'associer en mouvements ou services organisés. »¹⁴²

« Le conseil de la jeunesse a été instauré suite à la guerre. L'objectif, à l'époque était de lutter contre les jeunes organisés, comme les jeunesses hitlériennes, ce type de groupe... Et ce qu'il y avait en compensation, c'était des mouvements type « les scouts ». Le conseil de la jeunesse a été créé pour essayer de structurer un peu l'ensemble de ces mouvements et de donner un élan et une place à la jeunesse qui soit un peu plus démocratique. Mais également encourager les jeunes à se regrouper et à participer. »¹⁴³

Suite à cette prise de conscience des dangers que constitue une politique étatique d'encadrement de la jeunesse, une politique de jeunesse, non plus gérée par l'Etat, mais bien par les jeunes eux-mêmes, est mise en œuvre. Son rôle se limite dès lors à reconnaître les associations de jeunes « dans leurs diversités

¹³⁹ Interview d'André Van Aelbrouck, réalisée par les auteurs, p. 6.

¹⁴⁰ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001b) *Historique des maisons de jeunes et de la FMJ : bref aperçu* (Liège : Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone), p. 1.

¹⁴¹ Interview de Catherine Stilman, réalisée par les auteurs, p. 1.

¹⁴² MENSCHAERT, D. (1998) *op cit*, p. 15.

¹⁴³ Interview de Catherine Stilman, réalisée par les auteurs, p. 1.

idéologiques, d'objet, de structures et de nature. »¹⁴⁴ La politique de la jeunesse est donc fondée sur l'idée de « l'initiative associative »¹⁴⁵ et l'Etat joue donc un rôle de soutien.

C'est dans les années 1950 également qu'apparaît la première maison de jeunes. Auparavant, existaient des clubs de prévention. Ces clubs, qui n'étaient pas sans rapport avec les mouvements de jeunesse, étaient situés dans des quartiers défavorisés et permettaient aux jeunes « d'être mis en contact avec d'autres jeunes dans une relation plus souple »¹⁴⁶.

Une partie des jeunes souhaitent moins d'encadrement, moins de régularité, moins de rigidité que dans les mouvements de jeunesse traditionnels. Ceux-ci, semble-t-il, n'offrent pas une réponse adaptée à toute la jeunesse. En effet, une partie de celle-ci ne souhaite pas entrer dans un mouvement politisé (comme par exemple les faucons rouges), d'autres pensent que les mouvements de jeunesse traditionnels sont trop rigides. Certains souhaitent pouvoir disposer de simples lieux de rencontre où échanger.

« Il y a eu la prise en compte de cette jeunesse qui ne trouvait pas sa place dans les mouvements de jeunesse et dans des lieux plus cadrés et qui vivaient leur jeunesse avec un besoin d'entrer quand même dans une certaine rupture, une contestation etc... C'est un public qui n'a pas envie d'être dans des structures trop rigides. Les jeunes cherchent d'abord à avoir un lieu où on ne doit pas tout le temps les fliquer et dire ce qu'ils doivent faire et ce qu'ils ne doivent pas faire et où ils peuvent avoir un lieu de rencontre. Je crois que la demande première, c'est celle là. »¹⁴⁷

Au fur et à mesure, à côté de la jeunesse dite 'organisée' (les scouts, les patros...) apparaît une jeunesse 'inorganisée' qui revendique une reconnaissance et une représentation plus juste au sein d'organes tels que le Conseil de la Jeunesse ou le Service de la Jeunesse. On se rend compte que la jeunesse ne se limite plus aux mouvements de jeunesse traditionnels.

La première maison de jeunes en Belgique sera à l'origine de la Fédération des Maisons et Centres de Jeunes. Elle deviendra d'ailleurs en 1955 la Fédération Belge des Maisons de Jeunes et de la Culture.

En 1960, les maisons de jeunes sont alors financées en fonction des activités organisées.

¹⁴⁴ MENSCHAERT, D. (1998) *op cit*, p. 18.

¹⁴⁵ Commission consultative des centres de jeunes (1997) *La citoyenneté en centre de jeunes. Rapport de la sous-commission « Citoyenneté »* (Bruxelles : Ministère de la Communauté française), p. 8.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴⁷ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p.3.

Selon la Fédération des Maisons de Jeunes en Belgique francophone, les premières maisons de jeunes sont « destinées à soustraire les jeunes de la rue et à leur offrir un lieu d'accueil et de rencontre où ils pourraient se livrer à des activités récréatives et éducatives »¹⁴⁸.

Selon Alain de Wasseige, « la logique par laquelle cette jeunesse 'non organisée' était appréhendée était celle de la stigmatisation puisque les premières initiatives évoquent 'les jeunes inadaptés' et que le cadre prévu pour leur organisation prend le nom de 'club de prévention' ». Suite à cela une confusion se produit entre politiques culturelles et politiques sociales. Cette confusion, selon lui, continuera jusque dans les années 70.¹⁴⁹

4. Le souci éducatif et la conciliation vie familiale-vie professionnelle

Après la guerre, l'idéologie de la femme au foyer va peu à peu être nuancée et l'idée de travail d'appoint commence à être acceptée. Cette évolution est notamment due au 'combat' que vont entreprendre en ce sens de nombreuses femmes. En 1966, une grève des travailleuses de la Fabrique Nationale rassemble environ 3.000 femmes. L'usine est fermée pour cause de chômage technique. Cette grève conduira à l'amélioration des conditions des travailleuses. Par exemple, les clauses de licenciement pour cause de mariage ou de maternité sont interdites. Des revendications émergent donc pour réclamer un traitement plus équilibré entre les hommes et les femmes : à travail égal, salaire égal. Les mentalités évoluent lentement. On accepte peu à peu l'idée que le travail des mères n'est pas préjudiciable au développement de l'enfant. Avec l'augmentation du travail féminin et l'apparition des revendications des travailleuses, le problème de la conciliation de la vie familiale et professionnelle est peu à peu pris en considération par les autorités.¹⁵⁰

Dans les années 1950, une autre évolution se fait dans le domaine de la petite enfance : les crèches passent d'un rôle de sauvegarde à un rôle de garde. En effet, après la guerre, suite à l'accroissement du travail des femmes, les besoins en garde ont augmenté de 70 %¹⁵¹. Il est dès lors nécessaire de prévoir plus de "places" pour accueillir et garder les enfants pendant l'absence des mères. Pour faire face à la pénurie de crèches, des sections de prégaradiennes, accueillant les

¹⁴⁸ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001b) *op cit*, p. 1.

¹⁴⁹ WASSEIGE, A (de) (2000) *op cit*, p. 370.

¹⁵⁰ DEGAVRE, F., V. LHUILLIER et F. PETRELLA (2002) *La transformation des structures familiales et des politiques sociales et les modes d'accueil des jeunes enfants. Rapport national* (Louvain-la-Neuve : Université Catholique de Louvain-la-Neuve/ Centre de Recherches Interdisciplinaires sur la Solidarité et l'Innovation Sociale), p. 9.

¹⁵¹ HUMBLET, P. (1998b) *op cit*, p. 4.

enfants dès l'âge de 18 mois, sont ouvertes. L'ONE met en place une surveillance sanitaire des prégardienats et instaure dès 1962 des règles de qualité notamment hygiénistes.¹⁵²

Parallèlement, la fonction de sauvegarde de l'ONE connaît un fléchissement. En effet, la mortalité infantile connaît une diminution, notamment grâce à la découverte d'antibiotiques. Cela va permettre la diminution de certains risques au niveau sanitaire, risques qui étaient liés aux concentrations de jeunes enfants. Les vaccins contre le tétanos, la rougeole, la coqueluche sont administrés, via l'ONE, à partir des années 50.

Les préoccupations sanitaires et de sauvegarde sont alors remplacées par de nouvelles préoccupations. En effet, les années 1950 se caractérisent le développement du souci éducatif. C'est en effet à cette époque que John Bowlby élabore sa théorie de l'attachement selon laquelle « un besoin relationnel primaire existe qui pousse le nourrisson à rechercher et maintenir la proximité avec la mère (ou la figure d'attachement) par des comportements d'attachement »¹⁵³. En somme, selon J. Bowlby, l'enfant, indépendamment de ses besoins physiologiques, a un besoin relationnel primaire.¹⁵⁴ Il affirme également qu'il existe des risques à séparer la mère et l'enfant : « Privés de soins maternels, le développement physique, psychologique et social de l'enfant est presque toujours retardé et il peut présenter d'inquiétants troubles physiques et mentaux. L'absence d'occasions propres à générer, au cours des trois premières années, un lien affectif avec une image maternelle, la privation de soins maternels pendant une période limitée au cours des premières années de la vie et l'évolution de l'image maternelle pendant la même période sont susceptibles de jouer un rôle dans la genèse des indifférences affectives ou des tendances à la délinquance. »¹⁵⁵

Cette théorie va révolutionner la façon d'envisager la garde extra-familiale des enfants, notamment parce qu'elle met en exergue le fait que les enfants moins sécurisés, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas bénéficié d'une attention soutenue faite de douceur et de chaleur, ont des compétences socio-émotionnelles moindre que les enfants affectivement sécurisés. Elle met en évidence le rôle que vont jouer les personnes qui élèvent et protègent l'enfant en garde pour son développement ultérieur.¹⁵⁶

¹⁵² HUMBLET, P., B. SWENNEN et V. LORANT (2002) *op cit*, p. 89.

¹⁵³ Théorie de J. Bowlby explicitée dans : HUMBLET, P. (1998a) *Analyse et évaluation de la mise en œuvre du programme de l'œuvre nationale de l'enfance pour les milieux d'accueil de jeunes enfants. Une contribution à l'évaluation des programmes socio-sanitaires permanents* (thèse de doctorat) (Bruxelles : Université Libre de Bruxelles), p. 178.

¹⁵⁴ HUMBLET, P. (1998b) *op cit*, p. 4.

¹⁵⁵ Office de la Naissance et de l'Enfance (2001) « Présentation de l'ONE – Section 1 », disponible à l'adresse : www.one.be/pdf/rap2001/rap2001section1.pdf, consultée le 28/02/2005

¹⁵⁶ Théorie développée par Belsky et explicitée dans : HUMBLET, P. (1998a) *op cit*, p. 178.

Suite à cela, des changements sont entrepris dans les crèches. Les méthodes et l'organisation y sont revues. Des petits groupes d'enfants sont constitués, les soins sont individualisés et la personnalité de chaque enfant est prise en compte. Une autre illustration de ce tournant nous est donnée en 1950. C'est à ce moment que les 'écoles gardiennes' deviennent des 'écoles maternelles', avec la volonté de mettre l'accent sur le développement de la personnalité de l'enfant.¹⁵⁷

En outre, après la guerre, on prend conscience que la santé n'est pas sans lien avec l'environnement familial et le climat psychologique dans lequel grandit l'enfant. Ainsi, la santé ne relève pas uniquement du domaine de la médecine. Dans cet esprit, l'ONE commence à subsidier des consultations multidisciplinaires rassemblant des médecins, des psychologues et des travailleurs sociaux.

Depuis le début des années 1960, les allocations familiales accumulent des réserves importantes dues à la diminution des dépenses suite à la baisse de la natalité et l'augmentation des recettes de cotisations de sécurité sociale. Diverses propositions sont faites à partir de 1969 pour l'utilisation de ces réserves : augmenter les allocations familiales, subsidier des services collectifs pour les femmes actives et attribuer une allocation de rentrée scolaire. Les négociations durent deux ans. En 1971, le Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC) est créé par la loi du 20 juillet 1971. Ce fonds est intégré au sein de l'Office National d'Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés (ONAFTS) et vise à financer des équipements et des services pour les familles de ces travailleurs. Ce fonds permet ainsi de garantir un retour sous la forme de services sociaux collectifs aux femmes qui travaillent et de ce fait contribuent au régime des allocations familiales. Selon, F. Degavre, V. Lhuillier et F. Petrella, « la création du Fonds des Equipements et Services collectifs (FESC) en 1971 témoigne de sa volonté de promouvoir le travail féminin. »¹⁵⁸

La moitié de ce fonds sera allouée à la création et au subventionnement d'équipement et de fonctionnement d'institutions d'accueil des enfants de moins de 3 ans et l'autre moitié sera destinée à la subvention de services d'aide aux personnes.

« Suite à la baisse de la démographie, on a constaté que les cotisations de sécurité sociale qui étaient affectées aux allocations familiales, à l'époque, c'était 7 % des cotisations patronales, étaient en boni. Et donc, on a décidé, à ce moment-là, de créer ce qu'on a appelé le Fonds des Equipements et Services collectifs (FESC), qui finançait les services d'Aides familiales. C'était des services d'aide aux familles, pour les jeunes parents ou pour des personnes âgées, mais initialement, c'était pour aider les jeunes mères quand elles

¹⁵⁷ HUMBLET, P., B. SWENNEN et V. LORANT (2002) *op cit*, p. 89.

¹⁵⁸ DEGAVRE, F., V. LHUILLIER, et F. PETRELLA (2002) *op cit*, p. 12.

accouchaient. Le FESC attribuait aussi des prêts, à des taux quasi-nuls, pour la construction de structures d'accueil. Donc, il y a beaucoup de crèches qui se sont créées après ces années-là, grâce aux subsides. »¹⁵⁹

D'autres changements voient le jour dans les années 1970. Ainsi, des taux d'encadrement vont être fixés pour le personnel des crèches. Auparavant, les crèches étaient subventionnées sur base d'un montant forfaitaire par journée de présence d'enfants de familles à faibles revenus. Dès les années 1950, une hausse des taux d'activité féminine est relevée. Ainsi, le public des crèches évolue. Il ne s'agit plus d'enfants de personnes défavorisées, comme à leur origine, mais d'enfants dont les deux parents travaillent. De ce fait, les journées de présence d'enfants considérés comme n'appartenant pas à des familles modestes et donc ne rencontrant pas les critères de subventions augmentent. Il est alors décidé d'adapter le subventionnement des crèches à la transformation des usagers des crèches. Un arrêté royal est adopté le 13 février 1970¹⁶⁰ et permet un subside des travailleurs basé sur 40% des charges réelles du personnel. Il faut attendre l'arrêté du 14 octobre 1971¹⁶¹ pour que la totalité des charges réelles du personnel soient couvertes par le subventionnement. L'adoption d'un arrêté royal, le 1^{er} juillet 1971¹⁶², permet aux crèches de réclamer une participation financière aux parents, proportionnelle aux revenus du ménage.

A partir du moment où les modes de subventionnement changent, il est logique que la question de la qualification du personnel encadrant se pose. L'arrêté royal du 13 février 1970 précise que pour bénéficier des subventions de fonctionnement, les crèches doivent disposer de puéricultrices diplômées, d'infirmières et d'infirmières sociales ou d'assistantes sociales. Les qualifications du personnel sont donc précisées pour la première fois dans ce texte.

« A partir du moment où les femmes reviennent sur le marché du travail, après la seconde guerre mondiale et que le public change, la question de la qualité de l'encadrement se pose. On sort d'une optique de charité pour entrer dans une politique publique et à partir du moment où on change les modes de subventions, on fixe des taux d'encadrement, on fixe aussi des diplômes. Je crois que c'est

¹⁵⁹ Interview de Marie-José Laloy, réalisée par les auteurs, p. 11.

¹⁶⁰ Arrêté royal du 13 février 1970 fixant les conditions de l'intervention financière de l'Etat dans les frais de fonctionnement des crèches de jour agréées par l'Œuvre Nationale de l'Enfance (MB, 27 février 1970).

¹⁶¹ Arrêté royal du 14 octobre 1971 modifiant l'arrêté royal du 13 février 1970 fixant les conditions de l'intervention financière de l'Etat dans les frais de fonctionnement des crèches de jour agréées par l'Œuvre Nationale de l'Enfance, modifié par les arrêtés royaux du 05 mai 1971 et du 1^{er} juillet 1971 (MB, 9 novembre 1971).

¹⁶² Arrêté royal du 1^{er} juillet 1971 modifiant l'arrêté royal du 13 février 1970 fixant les conditions de l'intervention financière de l'Etat dans les frais de fonctionnement des crèches de jour agréées par l'Œuvre Nationale de l'Enfance, modifié par l'arrêté royal du 05 mai 1971 (MB, 15 juillet 1971).

vraiment l'Etat qui change son fusil d'épaule, qui dit : voilà, maintenant ce sont des lieux de garde, on octroie les subsides autrement. Et évidemment quand on octroie des subventions publiques, on fixe des qualifications. Mais ce qui est vrai, c'est qu'aussitôt que ces qualifications sont fixées, donc dès le milieu des années 1970, on voit apparaître des organismes de formation, comme ce qui donnera lieu au FRAJE¹⁶³ à Bruxelles. »¹⁶⁴

Dans les années 1970 également se pose la question de la qualité de l'accueil. Les professionnelles de la petite enfance affirment que la qualité de l'accueil est un enjeu primordial et elles font valoir des revendications concernant leur formation. « Au cœur de leurs revendications se trouvent la revalorisation de la formation de base du métier de puéricultrices d'une part, leur appartenance au secteur sanitaire d'autre part, même si leur identité professionnelle est à cheval entre le domaine éducatif et sanitaire. »¹⁶⁵ En 1957, les études de puéricultrices passent du niveau technique au professionnel. A cette époque, on considérait que les « les soins prodigués à des enfants sains ne requéraient pas de compétences spécifiques »¹⁶⁶. Les études de puéricultrices sont restées centrées sur l'hygiène et les soins, quant à la psychologie et le développement de l'enfant, ils ne font pas l'objet d'une appropriation de savoirs théoriques et sont abordés dans les stages.

C'est également dans les années 1970 que les gardiennes encadrées vont apparaître. Ce modèle est envisagé à cette époque car il y a une pénurie de places d'accueil pour la petite enfance. Ce modèle était considéré par une partie du secteur comme étant plus proche du modèle maternel et moins coûteux¹⁶⁷. Ainsi, en 1971, un premier service de gardiennes encadrées par une crèche fait son apparition à Mouscron. Cette expérience est présentée comme « étant susceptible de compléter ou remplacer le système crèche. »¹⁶⁸ L'arrêté ministériel du 18 février 1974¹⁶⁹ officialise ces services de gardiennes encadrées par une crèche. Des subventions sont alors accordées aux crèches pour l'organisation et la surveillance de services de gardiennes encadrées. En 1972, un service autonome de gardiennes, organisé en ASBL voit le jour à Bruges. L'arrêté royal du 18 août 1975 officialise ces services autonomes de gardiennes, organisé en ASBL. Ainsi, les services de gardiennes encadrées peuvent se créer de manière autonome, sans

¹⁶³ Centre de Formation permanente et de Recherche dans les Milieux d'Accueil du Jeune Enfant (FRAJE). Il a pour mission d'offrir une formation continuée des adultes qui exercent une profession dans les milieux d'accueil du jeune enfant.

¹⁶⁴ Interview d'Alain Dubois, réalisée par les auteurs, p. 2.

¹⁶⁵ DEGAVRE, F., V. LHUILLIER, F. PETRELLA (2002) *op cit*, p. 13.

¹⁶⁶ DUBOIS, A., P. HUMBLET et F. DEVEN (1994) « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1463-1464, p. 58.

¹⁶⁷ Office de la Naissance et de l'Enfance (2001) *op cit*, p. 13.

¹⁶⁸ HUMBLET, P. (1998a) *op cit*, p. 195.

¹⁶⁹ Arrêté royal du 18 février 1974 modifiant l'arrêté royal du 13 février 1970 fixant les conditions de l'intervention financière de l'Etat dans les frais de fonctionnement des crèches de jour agréées par l'Œuvre Nationale de l'Enfance, modifié par les arrêtés royaux des 5 mai 1971, 1^{er} juillet 1971 et 14 octobre 1971 (MB, 12 mars 1974).

être rattachés à une crèche. Les parents demandeurs sont reçus dans ces services par des assistantes sociales. Les services sélectionnent les gardiennes, organisent leur suivi, veillent à leur formation des gardiennes et perçoivent le paiement des prestations d'accueil. Les gardiennes, quant à elles, doivent être agréées par une consultation de nourrissons de l'ONE. Le coût des services est proportionnel aux revenus des parents.

Les gardiennes encadrées ont été la source de grands débats dans le milieu. Ainsi, deux organisations féminines, les Femmes Prévoyantes Socialistes et Vie Féminine, étaient d'accord sur le fait d'étendre la couverture d'accueil pour permettre aux femmes qui le souhaitent de travailler, mais elles sont opposées sur les modalités d'application de ce principe. Les services de gardiennes encadrées ont été encouragés par Vie Féminine et ont été contestés par les Femmes Prévoyantes Socialistes. « Les oppositions se sont exprimées sur le plan des valeurs relatives à la dimension "famille-travail" des politiques sociales publiques, le mouvement chrétien étant en faveur de politiques sociales prenant en compte les mères et les individus en tant que membres d'une famille, les femmes socialistes en faveur de politiques sociales assurant l'émancipation des femmes comme citoyennes à part entière, et permettant de diminuer les contraintes domestiques sur les femmes au-travail. »¹⁷⁰ Les oppositions portent également sur l'identité des femmes au travail. « Selon le mouvement chrétien, les gardiennes à domicile offrent un service souple qui permet aux mères, si elles le veulent, de travailler. Ce service est réalisé dans un cadre familial, considéré comme propice aux enfants et aux familles. Pour les femmes socialistes, les gardiennes sont des travailleuses isolées à domicile, réduites à valoriser leurs compétences "naturelles" de mère et dont l'activité dément l'importance d'une professionnalisation. »¹⁷¹

¹⁷⁰ HUMBLET, P. (1996) « La politique de garde des jeunes enfants en Belgique francophone : support aux mères et enjeu de socialisation du travail de reproduction » in : R. DANDURAND, R. HURTEBISE et C. LE BOURDAIS (eds) *Enfances : Perspectives sociales et pluriculturelles* (Sainte-Foy : Les Presses de l'Université de Laval), p. 122.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 123.

5. Le secteur de l'enseignement

a. Apaisement des tensions dans l'enseignement et massification

Après la Seconde Guerre mondiale, le secteur de l'enseignement va sensiblement se modifier sous l'influence de différents facteurs :

- d'ordre économique : l'après guerre est une période d'expansion, les conditions de vie et de travail se modifient et on arrive à la conclusion que « la richesse d'une nation dépend de son capital humain. »¹⁷² En effet, selon la théorie du capital humain, la croissance ne peut pas s'expliquer par les seuls facteurs purement économiques, le facteur humain et l'éducation y jouent un rôle.
- d'ordre idéologique : pendant la guerre, des citoyens ont rendu des services à la patrie et ils méritent de recevoir la même instruction que les autres. Le modèle de la rédemption succède au modèle de la prédestination. On veut ainsi éviter la reproduction de la division en classes sociales¹⁷³.

Ce mouvement de démocratisation sera sensiblement différent de celui de l'entre-deux guerres évoqué précédemment. En effet, le mouvement de démocratisation initié après la Grande Guerre fonctionnait selon un principe méritocratique : les élèves doués appartenant à des milieux défavorisés devaient avoir la possibilité de développer leur potentiel en poursuivant leur scolarité. Celui élaboré après la Seconde Guerre mondiale repose sur une franche ouverture de l'enseignement secondaire inférieur à tous les élèves. Auparavant, l'instruction élémentaire prenait généralement fin avec l'école primaire. A partir de 1945, pour les enfants dont les parents ont constitué la première cohorte d'enseignement obligatoire, l'école primaire devient la première étape d'une scolarisation qui se poursuit en secondaire.

« Dans les années 1960, il y a un changement de nature de l'école. Au lieu de s'adresser à un nombre limité d'enfants, l'école s'adresse à tous et c'est ce qu'on appelle la massification du système scolaire. L'école c'est encore la possibilité de changer de statut social, d'aboutir à une intégration sociale réussie... »¹⁷⁴

Des aménagements sont entrepris et les différentes filières (enseignement moyen, technique ou professionnel) sont mises en parallèle et organisées en deux cycles : inférieur et supérieur. Peu à peu, l'enseignement secondaire inférieur devient accessible à tous. La sélection sociale externe diminue ; un phénomène de massification de l'enseignement en découle.

¹⁷² BECKERS, J. (2003) *Analyse de l'institution scolaire* (Liège: Université de Liège), p. 77, reprenant Neave, 1985.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 77, reprenant Neave, 1985.

¹⁷⁴ Interview de Jacky Leroy, réalisée par les auteurs, p. 1.

Tableau 1 : évolution des taux de scolarisation en Belgique¹⁷⁵

Ages	1956-1957	1960-1961	1970-1971	1978-1979
14-15	69.0 %	76.4 %	89.7 %	95.5 %
15-16	54.3 %	62.0 %	79.0 %	90.5 %
16-17	41.9 %	48.8 %	66.1 %	81.4 %
17-18	29.6 %	35.7 %	52.7 %	66.4 %
18-19	23.8 %	25.1 %	33.8 %	50.2 %

Dans un même temps, les conflits idéologiques qui s'étaient faits plus discrets durant l'entre-deux guerres réapparaissent. Pour rappel, la fin du XIX^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle ont été traversés par des conflits entre catholiques et libéraux quant au rôle que l'Eglise et l'Etat devaient jouer dans l'enseignement. Cette opposition a véritablement participé à la structuration du secteur en juxtaposant des écoles officielles, d'une part, et libres d'autre part.

A partir du milieu du XX^{ème} siècle, les conflits vont porter sur le financement de l'enseignement. Jusqu'en 1950, les catholiques sont absents du gouvernement ou partagent le pouvoir avec les socialistes et les libéraux. De ce fait, la Belgique connaît une politique d'expansion de l'enseignement moyen officiel. Entre 1950 et 1954, les Sociaux-chrétiens sont au pouvoir et prévoient la subsidiation de l'enseignement moyen libre. En 1954, un nouveau gouvernement socialiste-libéral est formé. Celui-ci vote la loi "Collard"¹⁷⁶ qui vise à diminuer les subsides à l'enseignement catholique et développer l'enseignement public. Cette loi affirme également que c'est l'Etat, en tant que pouvoir organisateur (PO), qui doit évaluer les besoins de création des nouvelles écoles et déterminer les conditions auxquelles celles-ci doivent se soumettre pour bénéficier des subventions. En plus, le nombre d'enseignants diplômés de l'enseignement officiel dans les écoles publiques doit être d'au moins 50 %. Cette loi sera à l'origine de ce qui sera appelé la 'deuxième guerre scolaire' et qui concerne le secondaire.

¹⁷⁵ Appel Pour une Ecole Démocratique (s.d.) « Ere de la massification de l'enseignement (45-75) », disponible à l'adresse : <http://users.swing.be/aped/Dossiers/D0041Massification.html>, consultée le 05/11/2004.

¹⁷⁶ Loi du 27 mai 1955 fixant des règles d'organisation de l'enseignement de l'Etat, des provinces et des communes, et de subvention, par l'Etat, d'établissements d'enseignement moyen, normal et technique (MB, 06 août 1955).

Un accord politique sera conclu en 1958 et une loi est adoptée l'année suivante¹⁷⁷. Cette loi, dite "du Pacte scolaire", proclame la gratuité de l'enseignement. Elle précise également le rôle d'organisation et de subventionnement de l'Etat. Ainsi, une aide est donnée à toute forme d'enseignement, sous certaines conditions. En plus, la liberté de choix des parents est proclamée, ce qui permet la création d'écoles en fonction des besoins. Les écoles publiques sont tenues d'offrir le libre choix du cours de religion (catholique, protestante, israélite, musulmane) ou de morale laïque. De même, la liberté pédagogique des PO y est consacrée. En conséquence, les différents PO disposent d'une assez grande autonomie en ce qui concerne les méthodes d'apprentissage, l'organisation interne et les programmes, mais ils doivent répondre à des exigences minimales définies par le Ministre.

Un tournant historique est donc pris avec le pacte scolaire.

« C'était, d'une part, la reconnaissance des réseaux, en tant que tels, leur subventionnement intégralement et c'était l'amorce d'un début de principe d'égalité et de contrôle par l'autorité publique sur l'usage fait des fonds, ne serait-ce qu'à travers l'obligation d'avoir une inspection, des programmes contrôlés, un minimum d'éléments... »¹⁷⁸

Progressivement, les réseaux tendent à être mis sur un même pied d'égalité. En effet, un fonds des constructions scolaires est créé pour les Provinces et les Communes. De même, les rémunérations du personnel de l'enseignement subventionné sont harmonisées avec celles du personnel de l'Etat. De plus, des subventions de fonctionnement sont allouées à tous les types d'enseignement subsidié. Suite au pacte scolaire, une période d'accalmie va débiter dans le secteur de l'enseignement.

b. Démocratisation de l'enseignement et enseignement rénové

Après la Seconde Guerre mondiale, la démocratisation de l'enseignement est remise en question. En effet, on constate que l'enseignement reste générateur d'inégalité.

Dans les années 1950, l'enseignement secondaire est organisé en un système intégré, constitué par 3 filières distinctes, mais à partir desquelles des passerelles permettent à l'élève de changer d'orientation. La fréquentation de ces filières par des publics particuliers met en exergue le fait que leur choix reste conditionné par l'origine sociale, culturelle et économique des élèves : ainsi, la filière technique est majoritairement fréquentée par les enfants issus de la classe

¹⁷⁷ Loi du 29 mai 1959, loi dite du Pacte scolaire, modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (MB, 19 juin 1959).

¹⁷⁸ Interview de Régis Dohogne, réalisée par les auteurs, p.1.

ouvrière tandis que les jeunes des milieux plus 'bourgeois' sont en nombre dans l'enseignement général. Bien qu'il soit clair que la sélection sociale externe a notablement diminué – ce qui ressort de la nette augmentation du nombre d'enfants d'origine modeste fréquentant le cycle inférieur de la filière générale – une nouvelle logique sélective s'est développée : la logique de relégation. Selon D. Grootaers, cette logique de relégation « est contenue en germe dans les règles de passage d'une classe à l'autre et d'une filière de l'enseignement secondaire à l'autre, définie formellement en 1957. Ces règles instaurent une sélection par l'échec scolaire à l'intérieur de l'enseignement secondaire et aboutissent à hiérarchiser les trois filières, générale, technique et professionnelle, entre elles. »¹⁷⁹

En effet, les filières sont choisies précocement par les élèves et rassemblent en conséquence un public d'origine sociale particulière. Malgré les efforts consentis pour ouvrir l'enseignement secondaire à tous les enfants, les inégalités subsistent puisque l'origine socio-économique des élèves semble conditionner la fréquentation des filières.

A partir des années 1960, cette hiérarchie scolaire est fortement critiquée. Des revendications pour plus d'égalité émergent et débouchent sur la mise en œuvre d'un nouveau projet de démocratisation scolaire : l'égalité des chances d'accès. En 1969, une réforme de l'enseignement secondaire est entreprise et le rénové est introduit, à titre expérimental, dans quelques établissements. En 1971, il est généralisé¹⁸⁰.

L'enseignement secondaire rénové repose sur deux objectifs. Premièrement, il vise à égaliser les chances d'accès aux filières prestigieuses de l'enseignement et à supprimer les déterminismes d'ordre sociaux dans le choix des études. Dans ce but, un tronc commun est instauré. Des différences d'aptitudes peuvent apparaître, et dans cette optique la conception hiérarchisée de la valeur des différentes sections persiste, mais la sélection sociale est refusée. Deuxièmement, il ambitionne d'accorder une attention particulière aux talents des élèves. Pour ce faire, une structure particulière est mise en place permettant le développement et l'observation des talents. Deux objectifs sont donc clairement inscrits dans ce projet : favoriser l'épanouissement personnel de l'élève et promouvoir son émancipation sociale.

L'enseignement rénové s'inscrit donc clairement dans la philosophie de l'égalité des chances : « la structure du rénové, en multipliant les choix possibles à l'intérieur même des filières et les occasions de réorientation au fur et à mesure de la poursuite de la scolarité, vise à augmenter les chances offertes à chaque

¹⁷⁹ GROOTAERS, D. (1998a) *op cit*, p. 97.

¹⁸⁰ Loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire (MB, 28 août 1971).

élève de poursuivre la meilleure scolarité possible, en fonction de ses aptitudes individuelles. »¹⁸¹

Les possibilités sont larges à l'entrée dans le secondaire, les choix décisifs n'interviendront que plus tard. Le rénové permet aux élèves de s'essayer à différentes activités au premier degré. Dans le deuxième degré, des possibilités de passage existent. Dans le troisième degré, l'élève affirme son orientation. L'objectif du rénové est de favoriser le meilleur choix possible d'orientation en tenant compte des capacités des élèves.

Il faut savoir qu'en 1968, une résolution est adoptée par le Conseil de l'Europe, réuni à Düsseldorf. Celle-ci s'intitule : « démocratisation de l'enseignement ». On retrouve dans cette résolution les thèmes de l'égalité des chances et de la diversité des formes d'épanouissement. « Pourvu qu'ils possèdent les aptitudes requises, tous les élèves de tous les milieux ont le droit d'accéder à toutes les formes d'enseignement et d'humanisme susceptibles de développer leur personnalité au maximum »¹⁸². Cette résolution évoque des mesures proches de notre système rénové. Ainsi, l'organisation d'un premier cycle d'observation, l'opportunité de changer d'option, la différenciation progressive, la mise en place de rattrapages,... Ce modèle est appelé « comprehensive school » est vient de Grande-Bretagne¹⁸³.

Une autre caractéristique du rénové consiste en la « personnalisation et de différenciation des apprentissages »¹⁸⁴ Les difficultés sont dépistées et des activités de rattrapage et de remédiation sont organisées. Il s'agit d'une première forme de discrimination positive.

Selon H. Draelants, V. Dupriez et C. Maroy, « c'est tout un climat de travail qui est repensé afin de « rapprocher l'école des élèves » et épanouir des personnes autant que garantir leur instruction. »¹⁸⁵ On passe alors de modèles transmissif et autoritaire à une pédagogie active.

Un paradoxe est contenu dans le rénové : s'il vise l'égalité des chances d'accès en mettant fin à la sélection sociale externe, des processus de relégation vont rapidement apparaître et prendre de l'importance. La sélection sociale externe sera donc remplacée par une sélection sociale interne. Ainsi, tout le monde aura accès au rénové mais rapidement les élèves les plus modestes seront dirigés vers les filières les plus faibles. Cependant ce système s'inscrit quand même dans une voie méritocratique : la responsabilité de la relégation est à attribuer à l'élève

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 98.

¹⁸² Extrait de la résolution du Conseil de l'Europe de novembre 1968 repris dans : BECKERS, J. (1998) *Comprendre l'enseignement secondaire : Evolution, organisation, analyse* (Bruxelles : De Boeck & Larcier, coll. « Pédagogies en développement »), p.310.

¹⁸³ *Ibidem*, pp.310-311.

¹⁸⁴ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 31.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

puisqu'on lui a laissé la possibilité d'accéder à l'enseignement secondaire et que des passerelles existent entre les différents types d'enseignement.¹⁸⁶

Selon H. Draelants, V. Dupriez et C. Maroy, avant l'instauration du rénové, la majorité des débats concernant le domaine scolaire n'ont pas porté sur des enjeux pédagogiques ni même sur des définitions du projet éducatif. Les discussions relatives à l'instauration du rénové sont les premières qui abordent la question des objectifs de l'école secondaire et les enjeux sociaux de l'organisation du curriculum. Ce n'est pas étonnant que ce débat ait lieu suite au pacte scolaire, dans une période d'apaisement des tensions cléricales – anticléricales et d'intensification des tensions sociales en faveur du monde du travail.

6. La protection sociale et judiciaire de la jeunesse

Dès l'entre-deux-guerres mais surtout après la Seconde Guerre mondiale, des projets de réforme de la loi de 1912 sur la protection de l'enfance vont être déposés à la Chambre. Deux reproches lui sont notamment adressés. Le premier a trait à sa dimension essentiellement répressive puisque le juge n'intervient qu'une fois un délit commis. Le deuxième se rapporte à l'inadéquation existante entre les besoins des juges des enfants et les moyens dont ils disposent. En effet, au fil des années, leurs pratiques se sont développées en "jouant" sur l'interprétation extensive de concepts tels que le "vagabondage" ou la "prostitution". Celles-ci ont non seulement créé une certaine insécurité juridique mais également une asphyxie du système de prise en charge où juges et délégués à la protection de l'enfance sont surchargés.¹⁸⁷ Il faudra toutefois attendre 1965 pour que la loi relative à la protection de la jeunesse soit adoptée. Celle-ci ne peut être entendue comme une simple révision de la précédente tant elle apporte des conceptions nouvelles non seulement dans le statut qu'elle accorde désormais à l'enfant mais également dans la manière d'envisager la prévention et le traitement de la délinquance. En effet, influencée par les progrès effectués dans les sciences médico-psycho-sociales, la loi de 1965 « marque la naissance d'un droit des mineurs *sui generis* »¹⁸⁸.

La loi de 1965 repose sur quelques grands principes. Premièrement, la protection de la jeunesse ne peut plus se contenter de mesures curatives, mais doit surtout développer la prévention. Celle-ci s'exerce au premier chef par des mesures de prophylaxie générale, applicables à tous les mineurs.

¹⁸⁶ GROOTAERS, D. (1998a) *op cit*, pp. 85-107.

¹⁸⁷ CARTUYVELS, Y. et al. (2000) *Justice des mineurs et sanctions alternatives. A propos des prestations éducatives et philanthropiques pour des mineurs auteurs d'abus sexuel* (Liège : Jeunesse & Droits), p. 29.

¹⁸⁸ SOMERHAUSEN, C. (1976) *Les comités de protection de la jeunesse : Approche sociologique d'une institution nouvelle* (Bruxelles : Centre d'étude de la délinquance juvénile), p.57.

Deuxièmement, l'intérêt de l'enfant est le fondement de toutes les dispositions de la loi. Ce n'est plus, comme en 1912, l'intérêt de la défense de l'ordre établi qui prime, mais celui de l'enfant. Il s'agit de garantir ses droits en tant qu'être humain, de protéger son développement physique ainsi que son éducation contre tout ce qui pourrait les menacer. Ce souci inspirera principalement toutes les dispositions civiles de la loi, mais également les dispositions pénales.

Différents changements par rapport à la loi de 1912 méritent d'être soulignés. Premièrement, l'âge de la majorité pénale passe de 16 à 18 ans, le jeune bénéficiant de la présomption légale de non-discernement jusqu'à cet âge. Deuxièmement, le Tribunal de la jeunesse se voit attribuer des compétences plus importantes en matière civile (droit de garde, droit de visite, adoption, émancipation...). Troisièmement, l'enfant en danger est dorénavant le bénéficiaire de « l'intervention étatique bienveillante »¹⁸⁹ : « Le danger et le traitement des enfants en danger sont les premiers devoirs de la protection de l'enfance, et la condition même de son efficacité »¹⁹⁰. Il ne s'agit donc plus uniquement de lutter contre les effets des comportements sociaux inadaptés de certains mineurs, mais d'éviter le développement de ces actes de déviance par une intervention précoce. La définition même de l'expression 'enfant en danger' reste floue puisqu'elle comprend non seulement les mineurs victimes de carences ou de mauvais traitements mais également les mineurs délinquants. En effet, dans l'esprit de la loi de 1965, l'acte de délinquance commis par un mineur est surtout un révélateur de problèmes de socialisation du jeune et doit être compris comme une 'sonnette d'alarme' : « Les infractions à la loi pénale qualifiées de délit ou de crime ne sont chez l'enfant et l'adolescent que des manifestations d'inadaptation aux conditions de vie qui lui sont imposées par sa famille, son milieu socioculturel, économique, son éducation. A la notion d'enfant délinquant, puis d'enfant constitutionnellement anormal s'est substituée celle d'enfant inadapté aux valeurs en vigueur dans la société »¹⁹¹.

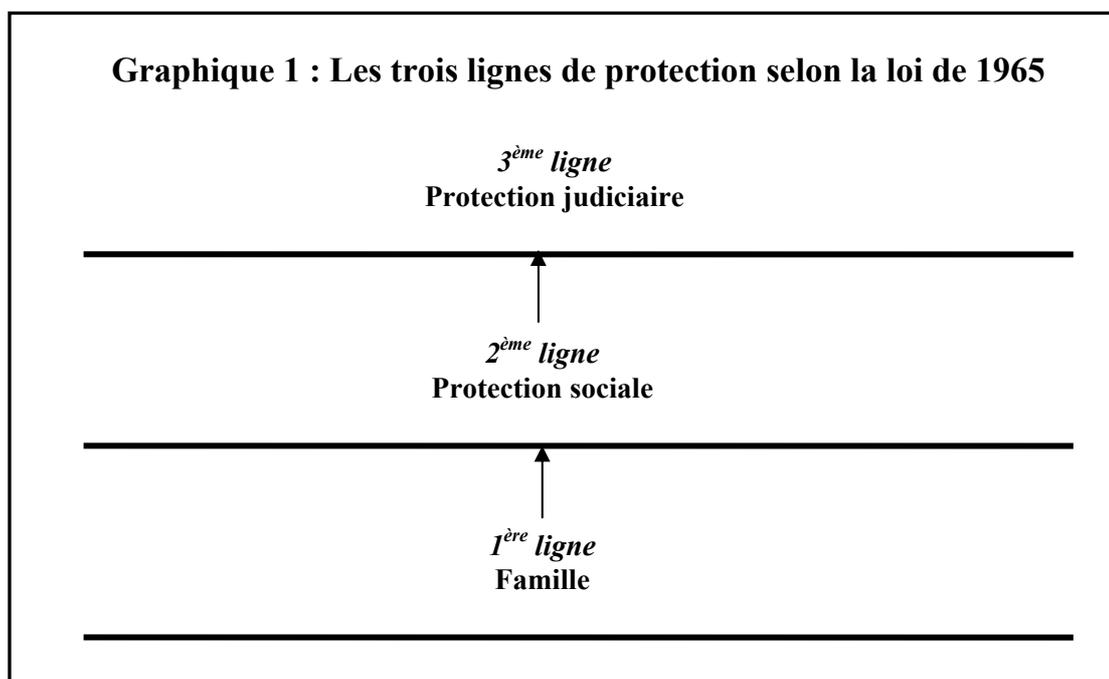
Toutefois, la principale innovation de cette loi réside dans le système d'action sociale préventive qu'elle met en place spécifiquement à destination de la jeunesse. En effet, cette nouvelle loi comporte deux grands volets : la protection sociale (Titre I) et la protection judiciaire (Titre II). Si au sens large, la protection sociale de la jeunesse peut comprendre toutes les mesures prises par la société pour promouvoir le bien-être de la jeunesse, au sens précis de la loi de 1965, l'expression 'protection sociale' est employée, par opposition à la protection judiciaire, pour désigner une forme d'intervention comportant un ensemble de

¹⁸⁹ BAESELEN, X. et D. DE FRAENE (2000) « Vers une réforme fondamentale de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1676-1677, p. 15.

¹⁹⁰ Doc. 637(1962-1963), Chambre des Représentants, p. 2.

¹⁹¹ Citation de G. Heuyer reprise dans : TULKENS, F. et T. MOREAU (2000) *Droit de la jeunesse : aide • assistance • protection* (Bruxelles : Editions Larcier), p. 183.

mesures destinées à prévenir la dissociation familiale, l'inadaptation et la délinquance juvénile en faisant appel uniquement à des techniques psychosociales. La protection apportée dans ce cadre doit être consentie par les parents. Un des objectifs de la réforme est en effet une tentative d'instaurer un mécanisme d'aide non contraignante (libre et acceptée) aux familles en difficulté en vue de diminuer le nombre de placements. L'économie de la loi veut que celle-ci, qualifiée de deuxième ligne après la famille elle-même, soit préférée à une intervention du Tribunal de la jeunesse. Autrement dit, elle entend privilégier l'action sociale préventive par rapport à l'intervention judiciaire considérée comme subsidiaire. La protection sociale se justifie « lorsque la santé, la sécurité, ou la moralité d'un mineur est en danger soit en raison du milieu où il est élevé ; soit pour les activités auxquelles il se livre, ou lorsque les conditions de son éducation sont compromises par le comportement des personnes qui en ont la garde. »¹⁹² Ce n'est que dans un second temps, en cas de persistance ou d'aggravation des difficultés, que le juge de la jeunesse interviendra par le biais de mesures contraignantes.



En somme, tandis que la loi de 1912 était dominée par le souci de maintenir l'ordre établi, de lutter contre la criminalité considérée comme croissante et de protéger la société contre les mineurs délinquants, la loi de 1965 se veut plus 'humaniste' et axée vers la resocialisation du délinquant : « Si la recherche de la dangerosité avait pour but d'assurer la défense de la société, la recherche de la personnalité vise à réaliser la réadaptation de l'individu »¹⁹³. Pour C.

¹⁹² Article 2 de la loi du 8 avril 1965.

¹⁹³ TULKENS, F. et M. VAN DE KERCHOVE (1998) *Introduction au droit pénal : Aspects juridiques et criminologiques* (Bruxelles : Story-Scientia), p. 119.

Somerhausen, par son objectif général qui consiste dans la préservation du statut social privilégié désormais reconnu par l'Etat, cette loi devient un « instrument de la politique familiale et sociale »¹⁹⁴

7. La démocratie culturelle

C'est dans les années 1960 et 1970 que seront adoptés la plupart des dispositifs culturels (décret sur les organisations de jeunesse, décret sur l'éducation permanente des adultes, arrêté royal sur les foyers culturels et les maisons de la culture, décret sur les télévisions communautaires, décret sur le théâtre jeune public...¹⁹⁵). C'est à ce moment aussi que la culture prend de la distance par rapport à l'enseignement puisqu'ils disposent désormais de ministres et d'administrations séparés. A cette époque également, les Communautés commencent à obtenir une autonomie progressive par rapport à l'Etat et de ce fait, les questions culturelles occupent une place centrale.¹⁹⁶ Cette période est significative également car elle verra le passage du modèle de la démocratisation de la culture au modèle de la « démocratie culturelle ».

Nous avons vu précédemment que se développe dans les années 1920 un mouvement de démocratisation de la culture, c'est-à-dire le souhait d'un accès de tous à la culture. La démocratisation de la culture « supposait des contenus culturels légitimes (...) à transmettre à l'ensemble de la population et, en particulier aux classes démunies dont ce processus devait participer à l'émancipation »¹⁹⁷.

Or, les événements de mai 68 vont jeter le doute sur de telles initiatives : « mai 68 constitue un tournant dans la critique radicale des politiques de démocratisation de la culture qui furent dès lors considérées comme un des aspects de la domination culturelle bourgeoise »¹⁹⁸. Il semble, en effet, que la démocratisation de la culture, telle qu'envisagée dans les années 20, soit un échec : « les efforts de ceux qui, épris de justice sociale, ont tenté de réaliser l'égalité des chances avec l'accès aux études et de faire accéder le peuple à la culture, ont échoué de manière lamentable »¹⁹⁹.

¹⁹⁴ SOMERHAUSEN, C. (1976) *op cit*, p.57.

¹⁹⁵ Pour plus de détails sur ces différents dispositifs, nous vous renvoyons au livre : WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit*.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 31.

¹⁹⁷ GENARD, J.-L. (2003) « Art moderne, art contemporain », disponible à l'adresse : <http://www.lacambre-archi.be/genard/textes/artcont03.doc>, consultée le 28/02/2005.

¹⁹⁸ « L'articulation de la démocratisation de la culture et de la démocratie culturelle », disponible sur le site de la Communauté française à l'adresse : http://www.agora.cfwb.be/detailTheme.asp?idCategory=3&nomPage=artic_democ_cult, consultée le 05/07/2004.

¹⁹⁹ WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit*, p. 368.

Selon M. Hicter, directeur général de la jeunesse et des loisirs au ministère de l'éducation nationale et de la culture, à l'époque, l'échec est dû à deux manquements : l'absence de prise en compte des cultures propres à chaque groupe, à chaque Région, et la non participation active des groupes concernés.²⁰⁰

En réponse à cela, apparaît la notion de démocratie culturelle, attribuée à Marcel Hicter²⁰¹. Celle-ci « consiste à considérer la Culture non plus comme un objet de consommation (même intelligente) mais comme terrain social de participation. L'attitude passive, « réceptive » devant les « œuvres » ou devant les créations actuelles doit faire place à la critique en groupes, à des activités, par quelque côté, opératives et créatrices, ainsi qu'au déclenchement d'expressions personnelles par des actes culturels ou, au moins, à propos des productions culturelles. »²⁰² La notion de démocratisation culturelle innove donc par l'accent qu'elle met sur la participation des personnes à la culture.

La notion de participation déborde du secteur purement culturel pour influencer aussi la politique de jeunesse. En effet, Marcel Hicter²⁰³ a prôné pendant cette période l'importance de l'implication et de la participation des jeunes. Il distinguera d'ailleurs « l'action pour les jeunes et l'action par les jeunes ». En effet, selon lui: « ce qui est important, ce n'est pas de mettre les jeunes au service de nos objectifs, mais de nous mettre au service des objectifs des jeunes. On n'a pas le droit de les annexer à nos causes; causes aussi importantes soient-elles »²⁰⁴.

« L'objectif de Marcel Hicter était bien celui-là. Il pensait qu'il y avait trop de jeunes qui étaient livrés, comme ça, à l'abandon, qui ne savaient pas où aller. Il ne voulait pas non plus que ce soit l'Etat qui organise, il voulait laisser aux jeunes la responsabilité de leurs propres activités. »²⁰⁵

Dans les conceptions de Marcel Hicter, la place du jeune glisse de celle d'objet de politiques à celle d'acteur à part entière qui doit prendre part au développement de la société.

²⁰⁰ *Ibidem*, reprenant les propos de M. Hicter.

²⁰¹ Marcel Hicter aurait utilisé cette notion lors d'une conférence organisée par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Athènes en 1970. Il utilise ce terme en l'opposant au sociologue anglais, Higgard, qui parle d'une politique de démocratisation de la culture, c'est-à-dire la distribution la plus large et la plus égalitaire de la culture à ceux qui n'y ont pas accès (*Ibidem*).

²⁰² MENSCHAERT, D. (1998) *op cit*, p. 48, reprenant Henri Janne.

²⁰³ Directeur général de la Jeunesse et des Loisirs de 1963 à 1979 et a véritablement marqué le secteur de la jeunesse. Il a plaidé toute sa vie durant pour la promotion de la participation des jeunes comme facteur d'émancipation et de démocratie.

²⁰⁴ Marcel Hicter cité par Etienne Grosjean dans : MENSCHAERT, D. (1998) *op cit*, p.16.

²⁰⁵ Interview de André Van Aelbrouck, réalisée par les auteurs, p. 3.

Suite à cette vague de promotion de la participation, des législations vont être mises en place dans le secteur de la jeunesse. L'idée sous-jacente est qu'il faut promouvoir l'utilisation du temps libre dans une perspective d'éducation permanente. Les loisirs sont considérés comme des occasions privilégiées d'exercer des responsabilités. Des mesures seront prises dans le but de favoriser le développement d'institutions permettant à la jeunesse de participer à des activités orientées vers ces buts.

Ainsi, un arrêté-royal est pris en 1971²⁰⁶. Il établit les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées. C'est la première fois qu'on légifère de manière telle dans le secteur des maisons de jeunes. Cet arrêté-royal s'inscrit dans le contexte d'après mai 68 : la participation, l'expression des jeunes et la citoyenneté sont mises en avant. Les maisons de jeunes sont alors considérées comme permettant aux jeunes de prendre conscience de leurs aptitudes, de développer celles-ci et de devenir des citoyens responsables, actifs et critiques au sein de la société (CRAC).

« Il y a tout le mouvement de 68 aussi qui a marqué le secteur. Ça, il est clair que l'arrêté royal de 71, qui met comme objectif principal au centre de jeunes de faire des citoyens critiques et responsables, ça il est clair que c'est un héritage de 68 et de tout ce qui se passait à ce moment-là. Et je pense qu'à ce moment, vraiment l'option de la fédération, ça a été de mettre le paquet sur la question de la participation. Donc, c'est toute la question de l'association des jeunes au pouvoir à travers les structures de participation. »²⁰⁷

Un autre texte de loi sera adopté dans le secteur de la jeunesse. Bien qu'émergeant un peu plus tard, en 1980, nous avons choisi d'en parler ici car il s'inscrit dans cette même tendance. Le décret du 20 juin 1980²⁰⁸ concerne les organisations de jeunesse.

Les raisons qui ont poussé à l'adoption de ce décret s'inscrivent bien dans le mouvement d'encouragement à la participation, né à la fin des années 60, comme nous pouvons le voir dans l'exposé des motifs : « les organisations de jeunesse ont toujours été au centre de toute la politique de jeunesse de notre pays. Elles sont le lieu d'une formation des jeunes à l'engagement et à la participation responsable dans la diversité des options philosophiques et politiques présentes dans notre société. Elles constituent aussi les instruments d'un renouvellement constant de la vie démocratique en offrant à la jeunesse la possibilité d'assumer collectivement des responsabilités vis-à-vis des questions d'ordre social, culturel, économique ou politique qui se posent à eux-mêmes et à l'ensemble de la

²⁰⁶ Arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées (MB, 24 décembre 1971).

²⁰⁷ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p.4.

²⁰⁸ Décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi des subventions aux organisations de jeunesse (MB, 7 octobre 1980).

population. (...) L'aide de l'Etat aux organisations de jeunesse doit assurer l'existence et l'animation constante d'organisations volontaires. Celles-ci sont nécessaires pour garantir le pluralisme indispensable »²⁰⁹.

Ce décret constitue le deuxième volet d'une série de mesures. En effet, en 1976 un décret²¹⁰, fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et de promotion socioculturelle des travailleurs, est adopté. Le décret de 1980 constitue le volet "jeunesse", complémentaire au décret de 1976.

Alain de Wasseige, dans *Communauté Bruxelles-Wallonie quelles politiques culturelles ?*, regrette que le décret de 1980 ne s'inscrive pas plus dans le modèle du décret pour les adultes : « cette réglementation sur les organisations de jeunesse rate un tournant important à cette époque, celui d'une réglementation élaborée sur une trame similaire à celle pour les adultes, alors qu'il s'agit, dans bien des cas, d'associations proches les unes des autres. Mais l'option retenue est de rencontrer les besoins particuliers de chaque secteur, sans les inscrire dans des schémas d'ensemble. L'époque est à la multiplicité des réglementations et des objets d'intervention de l'instance publique »²¹¹.

« Je pense que la dynamique qui s'est développée autour du décret de la reconnaissance des organisations de jeunesse, donc le décret du 20 juin 1980, consistait en une forme de prise de conscience et consistait à dire : il faut investir dans la politique de jeunesse et il faut reconnaître l'action positive des organisations. Ce décret intervient à la fin d'une période où les politiques communautaires font l'objet de base décrétable solide mais à un moment où malheureusement, on se rend compte qu'on n'a plus les moyens d'assurer le financement de toutes ces politiques »²¹²

Pour la première fois, le terme organisation de jeunesse est défini : « par organisation de jeunesse, on entend une association volontaire de personnes physiques ou morales qui (...) contribuent au développement par les jeunes de leurs responsabilités et aptitudes personnelles en vue de les aider à devenir des citoyens actifs responsables et critiques au sein de la société »²¹³. Le décret reconnaît le rôle important que jouent les organisations de jeunesse dans notre société : « dans la prolongation de ce qui s'était fait dans l'immédiat après-guerre, l'accent est mis sur le rôle de la formation des jeunes hors cadre scolaire, sur leur apprentissage de la vie sociale et sur la formation à leur donner pour,

²⁰⁹ Cons. Cult. de la Com. Cult. Française, doc. Parl., session 1976-1977, Exposé des motifs, n°74 n°1

²¹⁰ Décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et l'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs (MB, 9 juillet 1976 ; erratum, MB, 12 janvier 1977).

²¹¹ WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit*, p. 383.

²¹² Interview de Denis Grimberghs, réalisée par les auteurs, p. 4.

²¹³ Article 2 du Décret du 20 juin 1980 (MB, 7 octobre 1980).

qu'au cours de leur parcours dans les associations, ils assument au mieux les responsabilités qu'on leur confiera »²¹⁴. Comme pour les maisons de jeunes, le décret permet de fixer des conditions de reconnaissance et l'octroi de subventions.

8. Conclusion

L'après deuxième guerre mondiale inaugure une troisième période fréquemment qualifiée de « trente glorieuses ». Celles-ci débiteront par une période de reconstruction. L'Etat interviendra afin que les séquelles de la guerre soient plus rapidement oubliées et que le pays et son économie redémarrent. L'Etat organise cette reconstruction et met en place des réformes structurelles, comme par exemple le système de sécurité sociale. C'est à partir de là que l'Etat interviendra systématiquement, et que les systèmes assistanciers seront remplacés par des systèmes assuranciers.

La question de l'accès à la culture reviendra aussi à l'ordre du jour et les notions de participation et de citoyenneté seront mises en avant. En réaction aux dérives de la guerre, une tendance émerge et vise à mettre en place des dispositifs visant à ne plus arriver à de telles situations. La tendance du « plus jamais ça » aboutira notamment à la structuration du secteur de la jeunesse. Le but est de rendre les jeunes responsables, critiques, aptes à remplir leur rôle de citoyen. Pour cela, il faut promouvoir la participation des jeunes.

Cette période se caractérise aussi par l'apparition d'un souci éducatif dans le domaine de la petite enfance. Auparavant, l'accent était mis uniquement sur l'hygiène et la santé. Cette préoccupation ne disparaît pas totalement mais se complète d'une dimension pédagogique, nouvelle.

Les années 1950 verront la résolution des conflits qui ont traversé l'enseignement depuis la création de la Belgique. Pour rappel, les conflits portaient sur l'implication de l'Eglise dans ce domaine. Les catholiques estiment que l'Eglise a un rôle important à jouer dans l'éducation, tandis que les libéraux sont pour la prise en charge unique de l'Etat des mécanismes de socialisation. Suite à cela, des réseaux confessionnels différents se sont créés et les différents gouvernements ont tantôt favorisé l'enseignement confessionnel, tantôt l'enseignement non confessionnel. Une guerre scolaire sera déclenchée en 1954. Une loi est adoptée à cette date et vise, entre autres, à réduire les subsides de l'enseignement confessionnel. La période de tension durera jusqu'en 1958, date à laquelle un accord sera signé. Une loi sera adoptée en 1959 et met ainsi fin à cette longue période de tensions, qui a traversé l'enseignement depuis

²¹⁴ WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit*, p. 383.

l'indépendance de la Belgique, en visant à mettre sur pied d'égalité les différents réseaux.

Les années suivant la seconde guerre mondiale ont donné lieu à une importante démocratisation de l'enseignement secondaire. Mais on se rend compte dans les années 1960 que le fait de rendre l'accès du secondaire possible à tous les élèves, quelle que ce soit leur origine, ne permet pas d'aboutir à une égalité réelle : le choix des filières est socialement déterminé. Pour la première fois, la fin des années 60 et le début des années 70 donneront lieu à des réflexions d'ordre pédagogique. Jusque là, les réformes et les réflexions portaient plus sur les conflits que nous avons évoqués au paragraphe précédent. En 1969, le rénové sera mis en place à titre expérimental dans quelques établissements. Ce système vise à offrir des chances égales d'accès à tous les élèves, en ne les enfermant pas dans une filière et en rendant des passerelles possibles entre celles-ci. Les méthodes pédagogiques sont aussi adaptées et visent à individualiser le travail avec les élèves en fonction de leurs besoins.

Cette vague de démocratisation de l'enseignement trouve un écho dans le secteur de l'éducation permanente. La démocratisation de la culture, instaurée dans les années 1920, a montré ses limites. La démocratie culturelle apparaît et vise à promouvoir la participation des personnes à la culture. Cette idée de participation aura une résonance dans le domaine des mouvements de jeunesse. En effet, les maisons de jeunes recevront un arrêté royal en 1971 établissant des conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions. Une mesure parallèle touchera les organisations de jeunesse en 1980.

Cette vague de démocratisation de l'enseignement s'inscrit dans un contexte particulier. En effet, nous pouvons suivre F. Godard quand il évoque "un altruisme intergénérationnel". Selon lui, la génération née entre les deux guerres est très différente de la génération suivante, née entre 1945 et la fin des années 1950. La première s'inscrit dans un contexte économique relativement "stagnant" et fonctionne selon un mode d'"autoproduction familiale" (on récupère les bouts de ficelles, on reprise les chaussettes, on mange beaucoup de pain...). Ces comportements seront bien évidemment renforcés par la guerre. Par contre, la génération qui suit a grandi pendant une période de forte croissance (1950-1970). Le pouvoir d'achat a augmenté et la population a pu consommer d'avantage pour elle, mais aussi pour la génération suivante, notamment en finançant des études plus longues. Ces nouveaux modes de consommation ont donc favorisé "un altruisme intergénérationnel". « La mobilisation des parents en faveur de leurs enfants (études, aide à l'établissement des jeunes ménages...) était d'autant plus facile que la conjonction de l'accroissement des revenus et de la subsistance des pratiques domestiques antérieures à cet accroissement dégageaient une épargne. Les investissements scolaires étaient payés de retour, dans une période de

développement de l'appareil scolaire et de relative adéquation des filières professionnelles aux diplômes. »²¹⁵

²¹⁵ GODARD, F. (1992) *op cit*, pp. 100-101

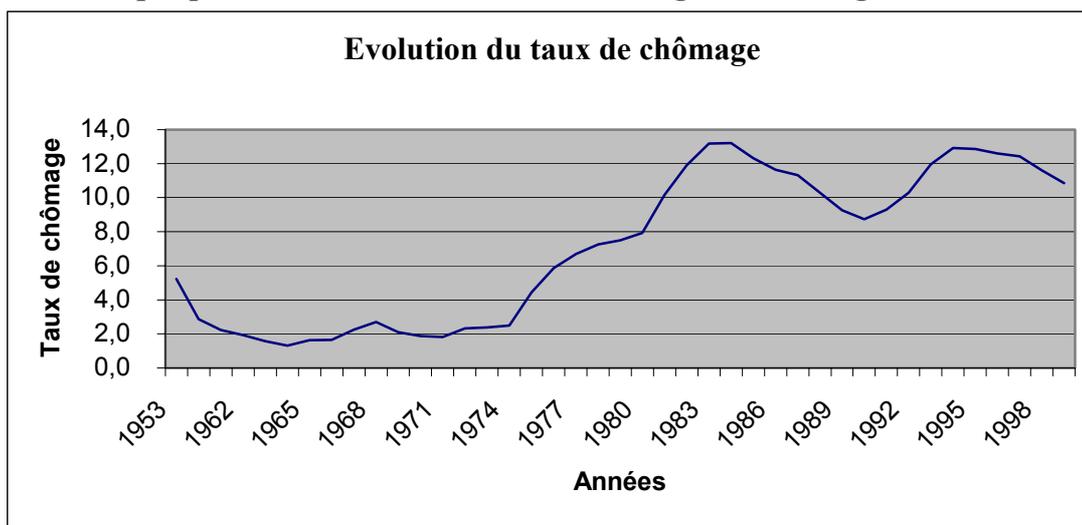
Quatrième période : 1975-2003

Crise et remise en question de l'Etat providence

1. Contexte économique

Cette quatrième période se caractérise par un ralentissement de l'activité économique. Les premiers signes d'essoufflement au niveau économique apparaissent dès la fin des années 1960 sous la forme d'une augmentation du chômage, des salaires et de l'inflation.

Graphique 2 : Croissance annuelle du budget de l'enseignement²¹⁶



De plus, l'économie mondiale est déstabilisée suite au dérèglement du système monétaire international. En 1971, pour la première fois depuis le début de ce siècle, les Etats-Unis connaissent un déficit commercial. En août de cette même année, le président Nixon décide d'interrompre la convertibilité du dollar en or, ce qui permet aux Etats-Unis d'émettre autant de dollars qu'ils le souhaitent. Cette décision signe la fin du système de Bretton-Woods (1944) qui permettait une parité fixe entre les monnaies, grâce à une indexation des monnaies sur le dollar, et de ce fait assurait une stabilité à l'économie mondiale. Les monnaies deviennent alors un enjeu de spéculation et connaissent des baisses et des hausses successives. En outre, suite à la guerre du Yom Kippour, l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) décide en 1973 de multiplier le prix du pétrole par 4, ce qui déclenche une hausse de l'inflation²¹⁷.

La crise économique de 1974 a eu des conséquences sur l'emploi et notamment sur l'insertion professionnelle des jeunes. En effet, des débats ont traversé le domaine dans les années 1970 et 1980 et des politiques ont été mises en place afin d'essayer d'endiguer le problème du chômage et de l'insertion des jeunes.

²¹⁶ Source: données disponibles sur le site du ministère de l'emploi : <http://meta.fgov.be/pe/ped/fred03.htm>.

²¹⁷ Informations disponibles sur le site : <http://cartoflash.free.fr/motcle/pages/criseeco.htm>

Pour commencer, nous allons donc nous concentrer sur le problème de l'insertion des jeunes.

2. Contexte social

a. Image négative des jeunes : les jeunes comme objets et leurs problèmes

Depuis la crise des années 1970, la façon dont on envisage la jeunesse a sensiblement évolué.

« Fin des années 70 - début des années 80, on se retrouve dans une période où des problèmes sociaux viennent de plein fouet atteindre la jeunesse comme ils viennent atteindre la société. Alors que dans les années 70, les gens étaient sur la participation et sur les loisirs actifs et sur l'action avec les jeunes etc... On voit les acteurs de terrain développer des projets plus liés à la remédiation sociale. »²¹⁸

Les jeunes sont perçus comme une population stigmatisée, particulièrement touchée par le chômage. Selon la Fédération des Maisons de Jeunes en Belgique francophone, « les jeunes sont moins perçus comme acteurs que comme victimes, comme exclus – de l'école, de la culture, du travail... (...) Les jeunes vont plus que jamais être considérés comme des choses qu'il s'agit de contrôler, de formater, d'activer et de surveiller. (...) Un certain nombre de réponses politiques à ces phénomènes ont mis prioritairement l'accent sur la prévention de la délinquance et la sécurité en ciblant souvent le public jeune. »²¹⁹

Carla Nagels²²⁰, dans le cadre de sa thèse de doctorat, a analysé le discours de la Chambre des représentants entre 1981 et 1999. Son travail offre une vision très intéressante de l'évolution de l'image des jeunes sur les deux dernières décennies. Selon ses résultats, les débats se structurent dans les années 1980 autour de la lutte des classes : « les débats se structurent autour de visions et de divisions de la réalité sociale qui sont clairement antagonistes. (...) Les agents politiques défendent les intérêts de classes sociales en lutte et la lecture privilégiée est celle du conflit qui oppose patronat et travailleurs. »²²¹ En ce qui concerne la jeunesse, la situation est autre. En effet, la lecture « ne passe pas par

²¹⁸ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p.5.

²¹⁹ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001a) *Raisons de jeunes* (Liège : Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone), pp. 4 et 13.

²²⁰ Docteure en droit de l'ULB.

²²¹ Informations disponible sur le site <http://bib25.ulb.ac.be:8000/ETD-db/collection/available/ULBetd-01262004-152219/>, p. 5. Il s'agit d'un résumé de la thèse de Carla Nagels : NAGELS, C. (2003) *Jeunes, violences et société. Analyse du discours de la Chambre des Représentants de 1981 à 1999 dans une perspective de criminologie critique* (Thèse) (Bruxelles : Université Libre de Bruxelles).

le prisme de la lutte des classes. Les députés ne parlent pas de la “jeunesse laborieuse”, mais de la “jeunesse” tout court. Et tous évoquent le problème de sa future marginalisation. La problématique du chômage des jeunes irrigue d’ailleurs l’ensemble des discussions. Tous les députés estiment qu’un peuple conscient de son avenir doit investir dans sa jeunesse, lui assurer une éducation de qualité et mettre en œuvre des politiques sociales actives à son égard. Malgré ce consensus sur la finalité à poursuivre, des conceptions différenciées s’expriment évidemment en fonction de l’appartenance politique. (...) Cette lecture en termes de risque de marginalisation est prédominante. Mais elle coexiste néanmoins avec une autre lecture, en termes de risque de révolte, qui s’exprime le mieux à travers l’adage : “qui sème la misère, récolte la colère ²²²” ». La période des années 1990 est caractérisée, selon Carla Nagels, par un discours différent. « Les discussions ne se structurent plus autour de classes sociales en conflit pour la sauvegarde de leurs intérêts mais autour d’une image de la société composée d’individus ayant des droits et des devoirs et sujets à des risques “sociaux”. Dans ces conditions, l’action étatique se modifie profondément. Le rôle de l’État n’est plus d’apaiser les tensions entre classes sociales et d’assurer l’intérêt général, mais d’inciter, voire de contraindre, les individus à s’adapter aux changements sociaux. Comme l’intervention de l’État devient de plus en plus proactive (il n’attend pas qu’un risque social se produise, il l’anticipe), sa politique devient de plus en plus ciblée. Ce ciblage de plus en plus fin permet un repérage et un calcul de plus en plus précis des risques justifiant une nouvelle intervention. »²²³

Pendant cette période, la façon de voir la jeunesse évolue elle-aussi. « La jeunesse n’est plus perçue comme un groupe social à part entière. Elle devient un ensemble d’individus qui sont porteurs de droits et de devoirs. Mais surtout, ils sont sujets à risques (risque de non-intégration, de décrochage scolaire, de chômage, de délinquance) et font donc l’objet de politiques publiques de plus en plus ciblées. (...) L’image de la jeunesse délinquante et violente, qu’il faut responsabiliser davantage, cohabite ainsi avec l’image d’une jeunesse victimisée, qu’il s’agit de protéger. »²²⁴

Cette évolution dans la perception de la jeunesse est également partagée par la Fédération des Maisons de Jeunes en Belgique francophone qui estime que « le climat social actuel a tendance à véhiculer une image négative des jeunes, qui trouve ses sources dans la crise économique et l’emploi, dans une perte des liens sociaux et dans l’isolement croissant des individus. »²²⁵

Cette image négative va conduire à la mise en place de dispositifs multiples visant à encadrer et canaliser la jeunesse afin d’éviter tout débordement et de

²²² *Ibidem*, p. 6.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001a) *op cit*, p. 4.

maintenir l'ordre social. « L'émergence des jeunes comme une catégorie en soi de l'action publique s'accompagne de la montée en puissance de représentations négatives des jeunes et de la jeunesse, perçus de manière de plus en plus prégnante comme un ensemble de problèmes à traiter, voire comme un facteur de risque pour la société. »²²⁶

Ainsi, nous le verrons dans les pages suivantes, la période 1975-2003 est une période riche en dispositifs à destination de la jeunesse. Citons quelques dispositifs qui s'inscrivent dans cette tendance et que nous évoquerons plus loin : les contrats de sécurité, l'opération "Eté-jeunes"²²⁷, l'opération "Quartier libre"...

La jeunesse est plutôt envisagée via les problèmes qu'elle pose plutôt que via ses besoins. Se développe alors une logique de services, d'aides, de consommation, que l'on pourrait opposer à celle existant dans les années 1970 et qui s'inscrivait dans une logique d'action, de participation. Ainsi, les politiques culturelles, sociales semblent être écartées au profit de politiques sociales.

Cependant, certaines initiatives s'inscrivent quand même dans cette logique culturelle et citoyenne.

b. Participation et citoyenneté : les jeunes en tant qu'acteurs et leurs besoins

Dans les années 1980-1990, l'image des jeunes s'est dégradée : l'accent est alors mis sur le social, sur le maintien de l'ordre...

A côté de cette logique, certaines initiatives répondent à un principe différent. Ces initiatives perçoivent le jeune sous un autre angle : elles l'envisagent non plus comme un sujet de politiques publiques, mais bien comme un acteur, un citoyen. Les actions mises en place visent alors à promouvoir la participation et la citoyenneté.

C'est le cas des conseils communaux des enfants. Le premier est né en 1987 à Waremme. Cependant, cette première initiative est à replacer dans un cadre plus large. Selon Bernard Francq, « cette forme de concertation a été prônée à la fin des années 60 par un courant "participationniste" composé tout à la fois d'échevins cherchant à mettre "à l'écoute" des jeunes et des responsables de mouvements et d'associations socioculturelles qui cherchaient à prôner un modèle de "démocratie communale". »²²⁸

²²⁶ CHARVET, D., P.-J. ANDRIEU et F. LABADIE (2001) *Jeunesse, le devoir d'avenir* (Paris : La Documentation française), p. 100.

²²⁷ Appelée aussi "Créactiv'été".

²²⁸ Le vade-mecum des conseils communaux d'enfants et de jeunes, brochure de la fondation Roi Baudouin, pp. 8-9.

Il existe aujourd'hui deux types de structure : les Conseils Communaux des Enfants (CCE) dont les membres ont moins de 12 ans et suivent l'enseignement primaire et les Conseils Communaux des Jeunes (CCJ) dont les membres ont plus de 12 ans et sont dans l'enseignement secondaire.

« sensibiliser les enfants ou les jeunes à la vie politique, entendue comme gestion de la cité, à la pratique de la discussion, à la négociation, à l'écoute de l'autre, à l'établissement de priorités et à la programmation de décisions. (...) Les initiatives de conseils d'enfants et de jeunes trouvent aussi leur origine dans le constat du désarroi de la jeunesse face au monde politique. Ce sentiment pourrait conduire à un rejet des responsables politiques et des institutions. Les conseils communaux d'enfants et de jeunes ont le mérite d'apporter un certain bagage, une certaine « culture » politique, aux jeunes citoyens qui devraient les rendre moins sensibles aux slogans simplificateurs. » ²²⁹

Cette initiative remet au centre les notions de participation, de citoyenneté à l'heure où la crise a mis l'accent sur les concepts sécuritaires et les notions d'encadrement et de contrôle.

Une autre initiative citoyenne est mise en place en 1997 : le Parlement Jeunesse. Depuis 1997, chaque année 80 jeunes âgés de 17 à 25 ans se réunissent pendant les vacances de carnaval pour prendre part à une véritable session parlementaire. Au programme : 4 projets de décret, 4 commissions parlementaires et des séances de questions-réponses.

« Lors de cette simulation, chacun est appelé à se pencher sur des dossiers concrets, à défendre ses idées, à donner son point de vue, à voter pour ou contre les projets présentés, à rencontrer une multitude de jeunes motivés... Le tout dans une atmosphère détendue de non-partisannerie. » ²³⁰

Des étudiants liégeois sont à l'origine de cette initiative. Ils ont été invités au Québec où le parlement jeunesse du Québec existe depuis 1949. En 1993, un étudiant belge, est associé pour la première fois à leurs travaux. L'expérience ayant été largement satisfaisante, depuis lors 5 étudiants belges partent chaque année participer à l'événement. Des étudiants ont ainsi souhaité "importer" l'idée en Belgique. Le projet a donc été porté par le Cercle des Etudiants en Sciences Politiques et Administration Publique (Cespap) et par la Fédération des étudiants (Fédé) de l'université de Liège. Une ASBL a été créée par les deux associations (Cespap et Fédé) pour entreprendre ce projet. Elle est totalement indépendante et possède un conseil d'administration composé de jeunes francophones des quatre coins de la Communauté française.

²²⁹ *Ibidem*, pp. 11-12.

²³⁰ Informations disponibles sur le site : <http://www.pjcf.7host.com/pjcf/historique.asp>, site visité le 07/10/04.

Ces deux exemples d'initiatives "citoyennes" s'inscrivent bien dans un cadre différent de celui où le jeune est perçu comme un exclu, comme un problème.

c. 1979 : Année internationale de l'enfance

Un autre exemple est donné en 1979 qui est proclamée année internationale de l'enfance. Cet événement permettra une prise de conscience des enjeux relatifs aux enfants et a encouragé les institutions nationales à établir des priorités et des programmes dans ce domaine. Le sort des enfants est mis en pleine lumière et permettra une meilleure connaissance des situations difficiles que vivent certains d'entre eux

Cela débouchera sur les travaux qui mèneront à l'élaboration de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Celle-ci est née à l'initiative de la mission permanente de la République populaire de Pologne²³¹. En effet, en 1978, la Pologne propose un projet de Convention des droits de l'enfant aux Nations unies. Le gouvernement Polonais propose d'intégrer les principes de la déclaration des droits de l'enfant de 1959 dans un texte contraignant.

d. La Convention relative aux droits de l'enfant

En 1924, dans le cadre de la Société des Nations (SDN), la communauté internationale avait déjà manifesté son intérêt pour la protection de l'enfance avec la « Déclaration de Genève »²³². En 1959, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) démontrait à nouveau l'importance qu'elle accordait aux enfants avec la « Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'enfant »²³³. Toutefois, les dix principes qu'édictait ce texte n'étaient pas contraignants et avaient uniquement « une valeur morale »²³⁴. La Convention de 1989 remédie à cette "faiblesse" et adopte, le 20 novembre 1989, la « Convention internationale relative aux droits de l'enfant ». Les dispositions de la Convention, qui se décline en 3 parties, précédées d'un préambule, ont force de loi pour les pays qui l'ont ratifiée.

Selon Rosa Trotta, trois types de droits sont énoncés dans la Convention : ceux de portée générale, ceux qui font de l'enfant un objet de protection et ceux qui font de l'enfant un sujet de droit.²³⁵

²³¹ Informations disponibles sur le site Jean-Charles Champagnat : <http://www.droitsenfant.com/histoire.htm>.

²³² Conseil économique et social, documents officiels 1978, supplément 4, E/1978/34.E/CN4 1292, p. 131.

²³³

²³⁴ TROTTA, R. (1996) « La convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 » in : J. BEAUFAYS et V. TRUILLET (éds.) *L'enfant, avenir des droits de l'homme. Actes du colloque des 11 et 12 décembre 1995* (Liège : Université de Liège), p. 115.

²³⁵ *Ibidem*, p. 119.

Les dispositions de portée générale

Selon les termes de la Convention, l'enfant doit être compris comme « tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable » (art. 1^{er}).

Toutes les décisions et actions entreprises doivent garder comme finalité « l'intérêt supérieur » de l'enfant. Ce principe qui sous-tend toutes les dispositions de la Convention doit être « une considération primordiale », alors même que le texte n'en fournit aucune définition.

La Convention définit également les obligations et les champs d'intervention de l'Etat et des parents envers l'enfant. La famille, considérée comme le milieu naturel de l'enfant, doit veiller au bien-être, au développement et à l'épanouissement de l'enfant. Ainsi, c'est par ses parents, qui ont une responsabilité commune dans son développement (art. 18), qu'il doit être élevé (art. 7 al. 1). L'Etat, quant à lui, est engagé à prendre les mesures nécessaires afin de garantir l'application des droits reconnus par la Convention (art. 4) et soutenir les parents dans leur mission. Il ne doit suppléer aux parents que lorsque l'enfant est définitivement ou temporairement privé de sa famille ou lorsque, pour le bien-être de celui-ci, il se doit de le retirer de son milieu familial (art. 20).

L'enfant comme objet de protection

Ces dispositions envisagent l'enfant comme « un objet de protection spéciale en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle »²³⁶ Ainsi, la Convention oblige l'Etat à s'engager à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son développement, compte tenu des droits et des devoirs des parents au sens large (art. 3, al. 2).

En outre, répondant certainement à des situations particulières, la Convention envisage également certains droits particuliers que les Etats doivent assurer. Ainsi, les Etats sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'enlèvement, la traite et la vente d'enfants (art. 35). Les Etats sont également obligés de prendre les mesures nécessaires afin de protéger les enfants contre toute forme d'exploitation, quelle soit sexuelle (art. 19 al. 1 et art. 3') ou économique (art. 32). Selon les termes de la Convention, l'enfant doit également être protégé de tout acte de maltraitance, qu'il soit physique ou mental (art. 19 al. 1 et art 34.). Elle prévoit également une attention toute particulière pour les enfants « les plus faibles », c'est-à-dire les apatrides (art. 7 al. 2), ceux privés de leur milieu familial (art. 9, 20 et 21), les réfugiés (art. 22), les handicapés (art. 23), appartenant à une minorité (art. 30) ou ceux victimes de maltraitance. La Convention accorde également une attention particulière aux enfants privés de

²³⁶ *Ibidem.*

leur liberté (art. 37d) ou suspectés ou accusés d'infraction à la loi pénale (art. 40 al. 3 et al. 4).

L'enfant sujet de droit

Ces dispositions, inspirées d'un mouvement plus récent, considérant l'enfant comme acteur à part entière de la société et bénéficiant dès lors de droits et de libertés spécifiques ou déjà consacrées dans d'autres textes fondamentaux.

L'enfant a droit à une identité (art. 7) et la préservation de celle-ci (art. 8). Il a droit de jouir du meilleur état de santé possible et des différents services médicaux disponibles. De ce fait, les Etats sont incités à prendre les mesures les plus adéquates afin de combattre les causes de mortalité infantile, la malnutrition, les maladies et de mettre un terme toutes les pratiques pouvant être préjudiciables à la bonne santé de l'enfant.

La Convention reconnaît à l'enfant le droit au respect à la vie privée, de la vie familiale, du domicile, de la correspondance (art. 16). Elle lui garantit le droit à la liberté d'expression (art. 12 al. 1.), à l'accès à l'information (art. 17), la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 13 et 14).

La convention a été ratifiée par la Belgique le 25 novembre 1991²³⁷. De ce fait, les dispositions de la Convention font partie intégrante de l'ordre juridique interne belge et celles-ci priment, en cas de conflit, sur la législation nationale.²³⁸

Si une grande partie des droits énoncés par la Convention étaient déjà reconnus dans la législation belge et notamment communautaire, les dispositions de la Convention ont fortement influencé les autorités politiques dans la rédaction de certains textes législatifs. Il en est ainsi du décret de 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.²³⁹ Ainsi, selon F. Tulkens et T. Moreau, certains articles découlent directement de la Convention (le droit du jeune à ce que son intérêt soit prépondérant dans toute intervention, le droit à être informé de ses droits, le droit au respect de ses convictions philosophiques et religieuses...) tandis que d'autres s'inspirent de sa philosophie (le droit à l'assistance d'un avocat ou d'une personne majeure, le respect d'un code de déontologie pour les intervenants...).

²³⁷ Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989 (Moniteur belge, 17 janvier 1992).

²³⁸ Conformément au jugement rendu lors de l'arrêt *Le Ski*, le 27 mai 1971, les normes de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique national priment sur les normes juridiques belges (DEBRUELLE, C. (1996) « Présentation du premier rapport de la Belgique relatif à la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant » in : J. BEAUFAYS et V. TRUILLET (éds.) *L'enfant, avenir des droits de l'homme. Actes du colloque des 11 et 12 décembre 1995* (Liège : Université de Liège), p. 143).

²³⁹

La Convention internationale des droits de l'enfant a par ailleurs, par les biais du Comité des droits de l'enfant, attiré l'attention des politiques belges sur certaines thématiques problématiques.

Ainsi, le Comité avait exprimé des préoccupations vis-à-vis de la politique menée à l'égard des enfants demandeurs d'asile. Depuis lors, diverses dispositions dans l'enseignement prennent en compte la. Une attention toute particulière a par ailleurs été donnée ces dernières années à la problématique des mineurs étrangers non-accompagnés (MENA)

Il avait également exprimé ses inquiétudes quant au maintien dans la législation belge de deux articles de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse : l'article 38 qui prévoit que, sous certaines conditions, les jeunes de 16 à 18 ans peuvent être jugés comme des adultes et l'article 53 qui permet l'incarcération de mineurs dans des prisons pour adultes pendant une période de 15 jours. Depuis lors, ces articles ont été modifiés et même abrogés.

Nous allons maintenant passer en revue les différents dispositifs et mesures mis en place par l'Etat au cours de cette dernière période. Et malgré les 2 exemples de mesures encourageant la participation, évoquées ci-dessus, nous allons pouvoir constater que la majorité des politiques mises en place dans cette période sont des mesures découlant de la crise des années 1970 et répondant à une image négative des jeunes.

3. Contexte politique

a. Réformes de l'Etat

La Constitution belge a fait l'objet de quatre révisions successives (en 1970, 1980, 1988 et 1993) qui ont modifié la structure unitaire de l'Etat. Aujourd'hui, la Belgique est un Etat fédéral, composé de collectivités, les Régions et les Communautés, qui disposent d'un pouvoir identique à celui de l'autorité fédérale dans leur sphère de compétence.

La première étape a lieu en 1970-1971 avec la révision de la Constitution²⁴⁰ qui introduit les premiers éléments de fédéralisme. Trois Communautés culturelles (française, flamande et germanophone) et trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise) sont désormais reconnues. Les communautés culturelles se voient dotées d'assemblées (Conseils culturels) qui peuvent prendre des normes ayant

²⁴⁰ Modification de la Constitution du 24 décembre 1970 (MB, 31 décembre 1970 – Err. MB, 22 janvier 1971).

force de loi (décrets) dans les domaines culturel et linguistique. La mise en œuvre de la régionalisation rencontre, quant à elle, quelques difficultés. Les organes régionaux wallon et flamand seront seulement créés en 1980 et il faudra attendre 1989 pour les organes régionaux bruxellois. Les Communautés et Régions fonctionnent donc avec des pouvoirs très différents, puisque les communautés culturelles, seules, disposent d'une assemblée dotée d'un pouvoir législatif autonome.

La deuxième étape débute avec l'adoption de ce que l'on a appelé les lois d'août 1980. Il s'agit, en fait, de deux lois (la loi du 8 août²⁴¹ et la loi du 9 août²⁴² 1980) qui vont permettre un accroissement de l'autonomie des Communautés et Régions. En effet, elles sont désormais dotées d'institutions : une assemblée, un exécutif et une administration. Les Régions wallonne et flamande se voient ainsi attribuer certaines compétences. Les Communautés française et flamande, quant à elles, vont élargir le champ de compétences attribuées dix ans plus tôt aux Communautés culturelles. Ainsi, les matières personnalisables leur sont attribuées, c'est-à-dire tout ce qui touche à la vie des personnes et à leur relation avec les services publics qui les concernent. En d'autres mots, cela consiste essentiellement en la politique de la santé (la dispensation de soins, l'éducation à la santé...) et la politique de l'aide aux personnes (la politique familiale, la politique des handicapés, du troisième âge...)

Il faudra attendre la fin des années 1980 pour que toutes les dispositions prévues dans la réforme de 1970 soient mises en place. Ce n'est que le 12 janvier 1989²⁴³ que la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises sera promulguée.

La troisième étape commence en 1988. Une loi spéciale est adoptée le 8 août 1988²⁴⁴ et modifie la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Les compétences des Communautés sont élargies, via notamment la communautarisation de l'enseignement et de la protection de la jeunesse. Les mécanismes de financement sont également modifiés.

La quatrième étape a lieu en 1993. Elle consistera en la publication au Moniteur, le 8 mai 1993²⁴⁵, d'une série d'articles nouveaux ou modifiés de la constitution, et en l'adoption, le 16 juillet 1993²⁴⁶, de lois visant à parachever la structure fédérale de l'Etat.

²⁴¹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (MB, 15 août 1980).

²⁴² Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (MB, 15 août 1980).

²⁴³ Loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989 (MB, 14 janvier 1989).

²⁴⁴ Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (MB, 19 août 1988).

²⁴⁵ Modification à la constitution du 5 mai 1993 (MB, 08 mai 1993).

²⁴⁶ Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et à compléter la législation électorale relative aux Régions et aux Communautés (MB, 20 juillet 1993 – Err. MB, 12 janvier 1994).

b. Création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance

Suite au mouvement de communautarisation, les compétences de l'ONE (politique d'accueil des enfants) sont transférées à la Communauté française, selon l'article 5 de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Suite à cela est adopté le 30 mars 1983²⁴⁷ un décret portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE²⁴⁸). Mais ce n'est qu'en 1988 que l'ensemble des missions sera transféré à l'ONE.

Le décret de 1983 permet la création d'une structure juridique identique (parastatal de catégorie B) à celle de l'Œuvre Nationale de l'Enfance. Ainsi, cette structure conserve l'autonomie dont bénéficiait l'Œuvre. Les missions confiées à cet organisme sont en partie identique à celles confiées à l'Œuvre, mais des innovations sont apportées en ce qui concerne la définition des missions, la définition et le rôle des divers conseils et comités et la composition des organes d'administration et de gestion²⁴⁹.

Les missions de l'ONE définies à l'article 2 consiste à : « encourager et développer la protection de la mère et de l'enfant. Dans le cadre de cette mission, l'Office peut, soit d'initiative, soit à la demande du ministre compétent :

- entreprendre ou encourager des actions répondant aux besoins des familles, des mères et des enfants, spécialement de ceux qui courent des risques particuliers ;
- agréer, subventionner ou créer, en cas de carence des œuvres, institutions et services, exercer sur eux un contrôle administratif et technique, leur fournir aide et conseils ;
- encourager et organiser des initiatives de prévention et d'éducation et encourager des projets conformes à ces objectifs ;
- mener des recherches et constituer une documentation dans toutes les disciplines intéressées ;
- donner un avis sur toutes les questions de protection de la mère et de l'enfant ;
- organiser la surveillance et la garde des jeunes enfants accueillis en dehors de leur cadre familial ;
- assurer la formation et l'information des personnes intéressées et, en particulier des parents. »

En 1990, un décret²⁵⁰ est adopté visant à la mise en place de la structure définitive de l'ONE. Des améliorations sont apportées sur le plan financier, sur la composition de certaines instances et sur les fonctions dirigeantes. De plus, le décret de 1990 règle les derniers détails du transfert du personnel de l'Œuvre Nationale de l'Enfance vers l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

²⁴⁷ Décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (MB, 30 juin 1983).

²⁴⁸ Cette appellation permet de garder l'abréviation ONE, connue de la population.

²⁴⁹ Projet de Décret portant création de l'Office de la Natalité et de l'Enfance, Exposé des motifs, Doc. Parl. Conseil de la Communauté française, n° 67-1 (session 1982-1983).

²⁵⁰ Décret du 12 mars 1990 modifiant le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (MB, 12 avril 1990).

c. Le conseil de la jeunesse d'expression française

Suite à la communautarisation de la politique de jeunesse, le Conseil national de la jeunesse a disparu et a fait place à deux conseils autonomes, l'un francophone, l'autre néerlandophone.

Ainsi, le Conseil de la Jeunesse d'expression française a été créé en 1970. Ses missions sont de « promouvoir toutes les activités susceptibles d'assurer la participation des jeunes aux décisions et mesures qui les concernent. »²⁵¹

En 1977²⁵², on a rénové le Conseil, avec une volonté d'ouverture pour mettre en parallèle les organisations de jeunesse traditionnelles et les autres organisations de jeunesse, qui étaient apparues. Ainsi, chaque organisation qui était reconnue en Communauté française pouvait siéger au Conseil de la jeunesse.

Le texte affirme que toute loi concernant la jeunesse, de près ou de loin, nécessite un avis du Conseil. Selon Catherine Stilman, présidente du CJEF, le Conseil n'est pas un « organe d'opposition permanente ». Il ne remplit pas le rôle de « syndicat des jeunes ». Il a une « position d'organe consultatif avec un objectif plutôt constructif ». Selon elle, il n'est pas soumis aux ministres et ne sont pas là « pour leur envoyer des fleurs ».

En Europe, le CJEF fonctionne d'une manière originale au regard des autres conseils européens. Et cela donne un poids au Conseil, évidemment. Catherine Stilman nous a confié quelques mots sur cette particularité du Conseil francophone. « Au niveau Européen, c'est comique parce qu'on est considéré comme un Conseil gouvernemental parce que notre financement provient largement du gouvernement et surtout parce que le ministre a droit de signature sur l'élection des membres. Nous sommes les plus indépendants. Et les plus... j'aime pas le terme puissant mais... qui a le rapport le plus clair par rapport au politique et le politique doit nous consulter. On est le seul Conseil qui a cette obligation-là. Et c'est quand même une grande force qu'il faut absolument maintenir parce que ça, ça nous permet vraiment de garder un œil... »²⁵³

4. L'insertion professionnelle des jeunes

²⁵¹ <http://www.cfwb.be/jeunesse/organes/organes.htm>, visité le 21/10/04.

²⁵² Arrêté Royal du 28 août 1977 remplaçant l'arrêté royal du 26 février 1970 portant création du Conseil de la Jeunesse d'expression française (MB, 28 août 1977).

²⁵³ Interview de Catherine Stilman, réalisée par les auteurs, pp. 13-14.

Etant donné le contexte économique difficile, les débats menés durant les années 1970 et 1980 porteront essentiellement sur l'emploi et le chômage. Les mesures consisteront à investir dans la jeunesse, lui assurer une éducation de qualité et mettre en place des politiques sociales actives à leur égard.

Entre 1974 et 1983, le nombre de jeunes chômeurs a fortement augmenté. Deux années en particulier ont connu une forte croissance du nombre de jeunes chômeurs: les années 1974-75 et 1980-81.

Tableau 2: Evolution du chômage des moins de 25 ans selon le sexe²⁵⁴

	Hommes		Femmes		Total	
	N ²⁵⁵	% ²⁵⁶	N	%	N	%
1972	7.887	9.0	10.049	11.6	17.936	20.6
1973	6.473	7.1	13.321	14.5	19.794	21.6
1974	7.877	7.5	19.110	18.3	26.987	25.8
1975	23.624	13.3	37.519	21.2	61.143	34.5
1976	27.190	11.9	51.835	22.7	79.025	34.6
1977	29.050	11.0	60.568	22.9	89.618	33.9
1978	32.325	11.4	63.751	22.6	96.076	34.0
1979	31.457	10.7	66.416	22.5	97.873	33.2
1980	35.640	11.1	71.374	22.1	107.014	33.2
1981	51.024	13.0	79.568	20.3	130.592	33.3
1982	61.620	13.3	88.746	19.5	150.366	32.8
1983	66.638	13.2	94.001	18.6	160.684	31.8
1984	61.140	11.9	91.602	17.9	152.742	29.8
1985	54.580	11.5	85.966	18.0	140.546	29.4
1986	47.853	10.8	79.610	18.0	127.463	28.8
1987	44.080	10.1	73.861	16.9	117.941	27.1
1988	34.384	8.6	62.008	15.5	96.392	24.2
1989	28.344	7.7	52.407	14.4	80.751	22.1

Cependant, si on compare le taux de chômage des jeunes à celui du reste de la population, on remarque que c'est l'ensemble de la population qui a été touché et pas seulement les jeunes²⁵⁷. Mais dans les années 70, on pensait que les jeunes étaient plus vulnérables face au chômage. En outre, le fait que la majorité des jeunes chômeurs avait un faible niveau de scolarité a conduit à l'instauration d'un lien de causalité entre formation et chômage. Autrement dit, si les jeunes étaient au chômage, c'est parce que leur formation n'était pas satisfaisante et ne correspondait pas aux demandes du marché du travail²⁵⁸. Cependant, il semble, selon A. Rea, qu'on ait confondu les causes et les conséquences du chômage : « les critères d'âge, de sexe, de statut socioprofessionnel, ou encore de niveau

²⁵⁴ Source : Onem, moyennes mensuelles in REA, A. (1991) « Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes », in *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1306-1307, p 8.

²⁵⁵ Nombre de moins de 25 ans par rapport aux chômeurs complets indemnisés.

²⁵⁶ Pourcentage des moins de 25 ans par rapport aux chômeurs complets indemnisés.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 3-12.

scolaire qui marquent cette vulnérabilité, apparaissent comme les conséquences des destructions d'emploi, et non comme les causes. »²⁵⁹

Pendant cette période de crise, l'Etat décide de mettre sur pied des programmes de résorption du chômage. Certains seront destinés spécifiquement aux jeunes, d'autres ne s'adresseront pas spécifiquement à ce public, mais permettront à des jeunes d'entrer sur le marché du travail.

Une première mesure spécialement destinée aux jeunes est adoptée en 1976²⁶⁰ : il s'agit du stage des jeunes. Il s'inscrit dans ce que sera appelé le plan de relance. En fait, cette mesure fait suite à une autre, prise en 1975²⁶¹, qui laissait la possibilité aux jeunes et aux entreprises de mettre en place des stages. Or, la disposition de 1976 ne parle plus de "possibilité", mais bien d'"obligation" imposée aux entreprises d'engager des stagiaires, à concurrence d'1% de leur effectif, si elles occupent au moins 100 travailleurs. Le stage, d'une durée variant entre 6 mois ou 26 semaines, donne droit à une indemnité de 75% du salaire et concerne les jeunes de moins de 30 ans qui n'ont pas encore travaillé. Le but du stage est d'« assurer au stagiaire concerné une formation pratique en guise de transition entre l'enseignement reçu et la mise au travail envisagée. »²⁶²

En 1977, le gouvernement décide de prendre des dispositions à destination spécifiquement des jeunes. Elles sont intégrées dans une loi-programme²⁶³ comprenant divers dispositifs destinés à l'emploi, appelé plus tard '*Plan Spitaels*'. Ce plan s'appuie sur une analyse du marché de l'emploi et aboutit à l'explication démographique suivante : l'arrivée massive de jeunes issus du baby-boom et la sortie des actifs peu nombreux, suite au "trou" démographique de la guerre 1914-18 se conjuguent et provoquent une demande de travail supérieure à l'offre. En plus de cela, des facteurs économiques jouent aussi un rôle. Des dispositions sont donc mises en œuvre pour rééquilibrer la situation. Certaines sont spécifiquement destinées aux jeunes et visent à favoriser l'embauche de cette population particulière. Citons, par exemple, le stage des jeunes, qui subit quelques modifications, portant sur la proportion de stagiaire par rapport à l'effectif total de l'entreprise (elle passe de 1 à 2%) et sur l'indemnité du stagiaire (qui passe de 75 à 90 % du salaire). De plus, les entreprises concernées sont celles qui emploient au moins 50 personnes et non plus 100, comme en 1976.

D'autres mesures de résorption du chômage sont adoptées, telles la mise au travail des chômeurs et le cadre spécial temporaire. Grâce à la mise au travail des

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 10.

²⁶⁰ Loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique (MB, 1 avril 1976).

²⁶¹ Arrêté royal du 13 août 1975.

²⁶² Article 8 de la loi du 30 mars 1976.

²⁶³ Loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978 (MB, 24 décembre 1977).

chômeurs (CMT²⁶⁴), des chômeurs complets indemnisés réalisent des travaux d'utilité publique, qui ne peuvent normalement pas être effectués par le personnel, dans des ASBL et au sein des pouvoirs publics. Ils reçoivent une allocation de chômage. Les chômeurs restent inscrits comme demandeurs d'emploi et ne bénéficient donc pas d'un contrat de travail. Par conséquent, ils ne cotisent pas pour leur pension. Il s'agit donc d'un statut précaire. Les jeunes de moins de 25 ans ont bénéficiés, comme les autres de cette mesure.

Une autre mesure dont ont bénéficié les jeunes est appelée "cadre spécial temporaire" (CST). Le système repose sur deux principes : « créer de nouveaux emplois afin de donner à ceux qui sont frappés par le chômage la possibilité de travailler et d'échapper ainsi aux conséquences néfastes de l'inactivité involontaire ; et valoriser les ressources importantes actuellement consacrées à l'indemnisation du chômage en affectant ceux qui en bénéficient à des travaux ou à des activités utiles à la communauté. »²⁶⁵ Les personnes sont engagées via un contrat de travail à temps plein ou partiel d'une durée de deux mois à un an. C'est l'Etat qui assume la rémunération et les cotisations sociales. Le système sera abandonné en 1987. Cette mesure a majoritairement touché des jeunes de moins de 25 ans²⁶⁶.

En somme, ces différentes mesures visent essentiellement la mise au travail. Au cours de la législation 1981-1985, les mesures adoptées vont quant à elles mettre l'accent sur les rapports entre emploi et formation²⁶⁷. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, une hypothèse fréquemment répandue à cette époque lie l'inadéquation de la formation et le chômage des jeunes²⁶⁸.

A partir de 1981, on élabore donc une politique d'insertion professionnelle des jeunes avec pour objectif la préparation de l'entrée dans la vie active et le rapprochement de l'école et de l'entreprise. On restructure le passage de l'enseignement à la vie active, notamment avec les dispositifs de formation en alternance.

La réglementation européenne a joué un rôle guide par rapport aux politiques nationales. Ainsi, la Communauté européenne incite les Etats membres à développer les formules de formation en alternance. Le Conseil de l'Europe adopte le 18 décembre 1979 une résolution concernant la formation en alternance

²⁶⁴ C'est surtout le secteur non marchand qui a accueilli ces CMT, CST et ACS. On a résolu un problème en en créant un autre, puisqu'on a créé un statut fragile, qui s'est retrouvé massivement dans ce secteur.

²⁶⁵ Chambre des représentants, Doc. Parl., session 1977-78, projet de loi n° 113.

²⁶⁶ REA, A. (1991) *op cit*, p. 16.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 3-4.

²⁶⁸ Aujourd'hui, avec plus de recul, on peut affirmer que ce lien n'est pas démontré et qu'il semble que l'augmentation du chômage à cette époque soit essentiellement dû à la destruction des emplois pendant la période de crise et plus spécifiquement entre 74 et 81.

des jeunes²⁶⁹. Le Parlement Européen encourage aussi en 1981 l'alternance afin d'améliorer la formation professionnelle. Suite à cela, divers pays ont adopté des dispositifs d'alternance.

L'embauche des jeunes sera donc l'objectif prioritaire et des dispositions visant à gérer les flux de main-d'œuvre seront adoptées. Ainsi, en augmentant l'âge de l'obligation scolaire et, de ce fait, en retardant l'entrée dans la vie professionnelle d'un certain nombre de jeunes, la loi de 1983²⁷⁰ sur l'obligation scolaire a permis une réduction des flux d'entrée sur le marché du travail. De même, on a accéléré les flux de sortie par une croissance des pré-pensions, par exemple.

« Le gouvernement a justifié son projet de loi par l'insuffisance de qualification des jeunes, insuffisance considérée comme la cause du chômage des jeunes. La nécessité d'augmenter la qualification passe ainsi par un allongement de l'obligation scolaire, considéré comme un passeport pour l'emploi et destiné à une frange particulière de la jeunesse identifiée comme « les plus vulnérables, non seulement sur le marché de l'emploi, mais aussi dans d'autres domaines de la vie »²⁷¹.

La Belgique passe donc en 1983 d'une période d'obligation scolaire de 8 ans (de 6 jusqu'à 14 ans) à une période de 12 ans (de 6 jusqu'à 18 ans). Ce sont la période la plus longue et l'âge le plus élevé observés en Europe. Les élèves doivent désormais suivre les cours à temps plein jusqu'à l'âge de 15 ans, s'ils ont réussi les deux premières années du secondaire, sinon, ils poursuivent les cours jusqu'à 16 ans. Après l'obligation à temps plein, il y a une obligation à temps partiel. Pendant cette période, soit l'élève poursuit l'enseignement secondaire de plein exercice, soit il suit une formation à horaire réduit.

L'allongement de la durée de la scolarité obligatoire sera couplé à des mesures visant à organiser la formation en alternance pour les moins de 18 ans. En effet, étant donné que les jeunes vont plus longtemps à l'école, le gouvernement doit diversifier l'offre d'enseignement et permettre aux jeunes qui s'insèrent difficilement dans le contexte scolaire de trouver une formule adaptée. Ainsi, des dispositifs d'alternance sont mis en place et permettent à certains élèves de ne pas décrocher totalement de l'institution scolaire.

L'exposé du ministre de l'Education, Daniel Coens, au Sénat à propos de la loi sur l'obligation scolaire est éclairant à ce propos : « l'idée principale du projet vise à offrir aux élèves quittant prématurément l'école, un enseignement significatif et attrayant, capable de les motiver et de les inciter à continuer les

²⁶⁹ Résolution du Conseil de 18 décembre 1979, concernant la formation en alternance des jeunes Journal officiel n° C 001 du 03/01/1980 p. 0001 – 0002.

²⁷⁰ Loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire (MB, 6 juillet 1983).

²⁷¹ REA, A. (1991) *op cit*, p. 19.

études. »²⁷² De plus, ces dispositifs semblent « davantage conjurer le danger de voir s'allumer dans les écoles des foyers de perturbation qu'y développeraient certains jeunes maintenus trop longtemps en scolarité obligatoire. »²⁷³

Ainsi, une loi sur l'apprentissage industriel est adoptée le 19 juillet 1983²⁷⁴. En 1984, une mesure permettra la création de centres d'enseignement à horaire réduit²⁷⁵. Pour satisfaire à l'obligation d'enseignement à temps partiel, le jeune doit :

- soit être inscrit dans un centre d'enseignement à horaire réduit ;
- soit conclure un contrat d'apprentissage industriel ;
- soit suivre une formation reconnue par la Communauté Française, telle que le contrat d'apprentissage des classes moyennes.

De ce fait, des liens se tissent entre l'enseignement et le monde professionnel.

La formation à horaire réduit permet d'allier les cours à une formation professionnelle. Les jeunes suivent 15 heures de cours par semaine. Cependant, une difficulté existe : trouver des stages à temps partiel. De ce fait, les stages non rémunérés se sont multipliés. Mais il y a un effet pervers est à cela : les stages sont sans validité juridique et le jeune garde son statut d'étudiant.

Le contrat d'apprentissage industriel est adopté en 1983²⁷⁶, parallèlement à la loi sur l'apprentissage scolaire. Cette formule s'adresse aux jeunes de 16 à 18 ans, donc encore soumis à l'obligation scolaire à temps partiel. Le contrat d'apprentissage industriel a une durée qui varie entre 6 mois et 2 ans. Cette formule se fait essentiellement via les centres d'enseignement à horaire réduit. L'apprenti reçoit une indemnité correspondant à un pourcentage du salaire minimal garanti dans le secteur. Cette formule constitue un changement important. En effet, auparavant, la formation en alternance n'était pas assurée par le secteur industriel mais bien par les réseaux d'enseignement traditionnels. Désormais, ce sont des commissions paritaires d'apprentissage qui sont chargées d'établir la profession, la durée et le contenu de la formation. En 86-87, on étendra cette mesure aux personnes qui ne sont plus soumises à l'obligation scolaire, mais âgées de maximum 21 ans.

Le contrat d'apprentissage des classes moyennes est la formule la plus ancienne et la plus suivie de formation en alternance. Elle vise à permettre aux jeunes l'apprentissage d'une profession, dans le domaine de l'artisanat, du commerce ou

²⁷² Sénat, doc. Parl., session 1982-1983, Exposé du ministre de l'éducation nationale, n° 522/2, séance du 2 juin 1983.

²⁷³ Chambre des représentants, Doc. Parl., session 1982-1983, n°12, p.27, dans: Rea, A. (1991) *op cit*, p 19.

²⁷⁴ Loi du 19 juillet 1983 sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés (MB, 31 août 1983).

²⁷⁵ Arrêté royal du 16 juillet 1984 portant organisation d'un enseignement secondaire expérimental à horaire réduit (MB, 13 septembre 1984).

des Petites et Moyennes Entreprises (PME). Les jeunes sont normalement engagés dans ce processus pour 3 ans, mais cette durée peut être réduite en fonction des connaissances des bénéficiaires. L'apprenti suit une formation de 360 heures la première année et de 256 heures les deux années qui suivent. En dehors de ces heures de formation, l'apprenti travaille environ 28 heures par semaine la première année et 32 heures les deux années suivantes. Une indemnité lui est donnée et les parents peuvent toujours bénéficier des allocations familiales. A la fin de l'apprentissage, le bénéficiaire reçoit une attestation lui permettant d'accéder à certaines formations. Depuis 1986, les conditions d'accès à cette formule sont plus sévères. Ces modifications ont été prises pour éviter une dévalorisation de la formule, suite à la fréquentation croissante d'un public scolairement défavorisé. Ainsi, les jeunes provenant de la première année d'observation ou de la première année d'accueil sont écartés. Une distinction est opérée également entre les élèves du général et ceux du professionnel.

Après s'être concentré au lien emploi-formation pour les jeunes de moins de 18 ans, entre 1981 et 1985, le gouvernement va s'intéresser davantage aux jeunes de plus de 18 ans, lors de la législation suivante, entre 1985 et 1987. Différentes mesures seront adoptées en 1987, notamment l'ouverture de la formation en alternance pour les 18-25 ans et des mesures sur les cotisations sociales.

En ce qui concerne la formation en alternance pour les plus de 18 ans, deux dispositifs sont mis en place : la convention emploi-formation et les entreprises d'apprentissage professionnel.

Comme son nom l'indique, la convention emploi-formation allie emploi et formation. Elle s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans et offre des réductions de cotisations patronales aux employeurs. Les jeunes ne peuvent posséder de diplôme universitaire, de diplôme de l'enseignement supérieur ou technique supérieur. Le jeune a un statut de travailleur parce qu'il passe une convention emploi-formation qui l'engage sous les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée. La formation dure 3 ans et il travaille à mi-temps.

Les entreprises d'apprentissage professionnel associent quant à elles accompagnement social et formation professionnelle. Cette formule concerne des jeunes marginalisés et a pour objectif de fixer un cadre à des pratiques qui existent déjà. Cette disposition se situe entre 3 domaines d'intervention : la protection de la jeunesse, la formation professionnelle et l'activité économique. Les personnes concernées sont des jeunes qui « se trouvent en dehors du circuit de travail, qui ne bénéficient pas d'allocation de sécurité sociale, qui sont exclus des circuits normaux d'insertion professionnelle et qui ont été reconnus comme tels par l'autorité compétente. »²⁷⁷ Les jeunes sont engagés pendant 18 mois

²⁷⁷ Arrêté royal du 9 juillet 1987 portant exécution de l'arrêté royal n°499 portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés, dans : REA, A. (1991) *op cit*, p. 43.

maximum mais ils ne sont pas liés par un contrat de travail. Ils reçoivent une indemnité de l'employeur, mais ne cotisent pas à la sécurité sociale et ne bénéficient donc pas du droit à la pension ou aux allocations de chômage. Cependant, les employeurs peuvent bénéficier de dispenses de cotisations patronales. Ainsi, les jeunes peuvent bénéficier d'une protection sociale minimale. Il s'agit donc d'une formule hybride entre l'emploi et la formation. A la fin de la période, si le jeune ne trouve pas du travail, il peut recevoir des allocations de chômage pour le travail presté.

En ce qui concerne les incitants à l'embauche, des réductions de cotisations patronales à l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS) sont offertes en cas d'engagement de jeunes demandeurs d'emploi. Citons, par exemple, l'aide au recrutement net supplémentaire. Cette mesure est inscrite dans l'arrêté royal n°498 du 23 janvier 1987²⁷⁸. Contrairement aux mesures relevant des programmes de résorption du chômage, cet arrêté vise les jeunes de 18 à 25 ans, les plus marginalisés, ne bénéficiant pas des allocations de chômage ou émargeant au CPAS. Les personnes sont engagées dans un contrat à durée indéterminée et les employeurs sont dispensés de cotisations à la sécurité sociale jusqu'en 1990. La réduction est régressive après 1990²⁷⁹.

D'autres mesures telles le plan plus un ou le plan plus deux permettent une réduction des charges patronales de sécurité sociale pendant une certaine période, mais ne sont pas spécifiquement destinées aux jeunes, bien que ceux-ci puissent en bénéficier.

Est également prévue une mesure d'harmonisation des différents programmes de résorption du chômage, au niveau communal, provincial et des CPAS²⁸⁰. Ainsi, les anciens CMT (Chômeurs mis au travail), CST (Cadre spécial temporaire) et TCT (troisième circuit de travail) sont remplacés par les ACS (agents contractuels subventionnés) en 1987. La rémunération du bénéficiaire est supportée par l'employeur, mais ce dernier est déchargé des cotisations patronales. De plus, il peut se voir offrir un subside de l'Etat. Les bénéficiaires sont liés par un contrat à durée déterminée ou indéterminée et cotisent à la sécurité sociale. Leur statut est moins précaire que les statuts précédents. Ces mesures ne sont pas prioritairement destinées aux jeunes. Mais certains en ont bénéficié.

La fin des années 1980 sera marquée par la continuité. Il n'y a pas eu de bouleversement majeur. Cette période sera caractérisée par les réformes institutionnelles de 1988 et cela aura des conséquences sur la politique

²⁷⁸ Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 23 janvier 1987 relatif à l'agrément d'entreprises d'apprentissage professionnel (MB, 24 avril 1987).

²⁷⁹ REA, A. (1991) *op cit*, p. 47.

²⁸⁰ Arrêté royal n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux MB, 20 novembre 1986).

d'insertion. Ainsi, les Régions bénéficieront de compétences plus larges en matière d'emploi.

Conclusion

Un lien est désormais établi entre l'école et le monde professionnel. Suite à cette période de crise, on a précisé, en quelque sorte, le rôle que devait jouer l'école par rapport au monde du travail. La situation en Belgique semble avoir des similitudes avec ce qui est rencontré en France. Ainsi, le rapport du Commissariat général du Plan évoque la situation française en ces termes : «l'école doit désormais mieux préparer à la vie professionnelle et s'adapter aux besoins de l'économie. Le système éducatif va gérer « la masse », c'est-à-dire la diversité des nouveaux publics, et intégrer les enjeux économiques en diversifiant l'offre scolaire (filières, diplômes) comme en distinguant les établissements chargés d'y préparer. Le système éducatif en sort complètement transformé, complexifié et d'autant plus difficilement lisible pour qui ne maîtrise pas ses rouages. »²⁸¹

²⁸¹ CHARVET, D., P.-J. ANDRIEU et F. LABADIE (2001) *op cit*, p. 107.

5. L'enseignement dans les années 1980-1990 : entre grognes et réformes

La crise de 1974 et les difficultés budgétaires qui en ont suivi ont fait émerger une réflexion sur le coût et la rentabilité dans différents domaines. L'enseignement a également été touché par cette tendance et va devenir l'objet d'études d'efficacité qui seront suivies par différentes réformes.

a. Coût et efficacité de l'enseignement

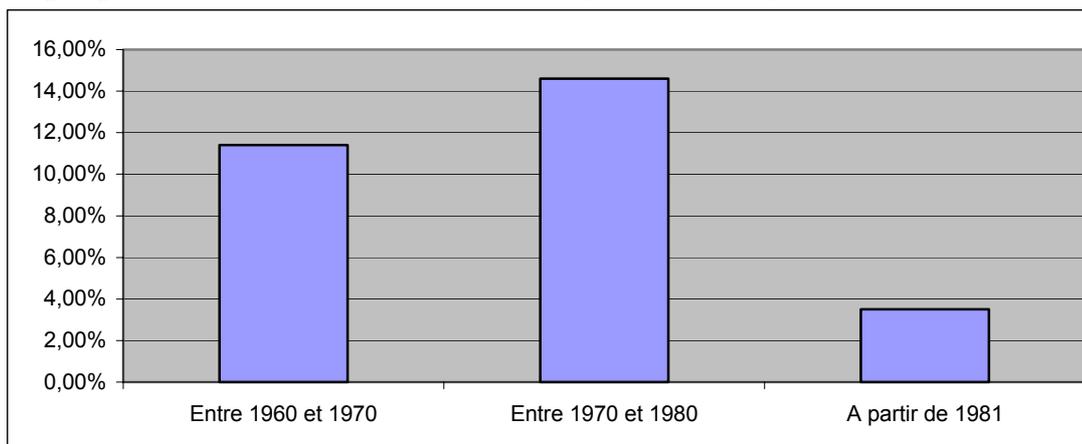
Dans le courant des années 80, la Belgique se rend compte, via des études belges et internationales, que son système d'enseignement coûte cher. De plus, certaines ont démontré que la sélection sociale externe a été remplacée par une sélection sociale interne. En d'autres mots, si l'origine sociale semble avoir moins d'impact sur l'accès à l'enseignement (la sélection sociale externe diminue), par contre, à l'intérieur même du système scolaire, des mécanismes de relégation et de sélection semblent être à l'œuvre. Le rénové ne paraît pas répondre à l'idéal d'égalité qu'il avait fait miroiter. Non seulement, l'enseignement coûte cher mais, en plus, il semble ne pas être efficace et égalitaire. Certains parleront même de 'nivellement par le bas'.

En 1986, le gouvernement commande une étude à la société Mac Kinsey. Celle-ci, appelée « Rapport Mac Kinsey », mettra en lumière le fait que l'enseignement en Belgique est le plus cher d'Europe. En conséquence, en 1986, des mesures restrictives sont adoptées dans le secteur de l'enseignement, entre autres, au terme du conclave budgétaire réuni à Val Duchesse. Au total, 198 milliards d'économies sont prévus en 18 mois, dont 20 dans l'enseignement²⁸².

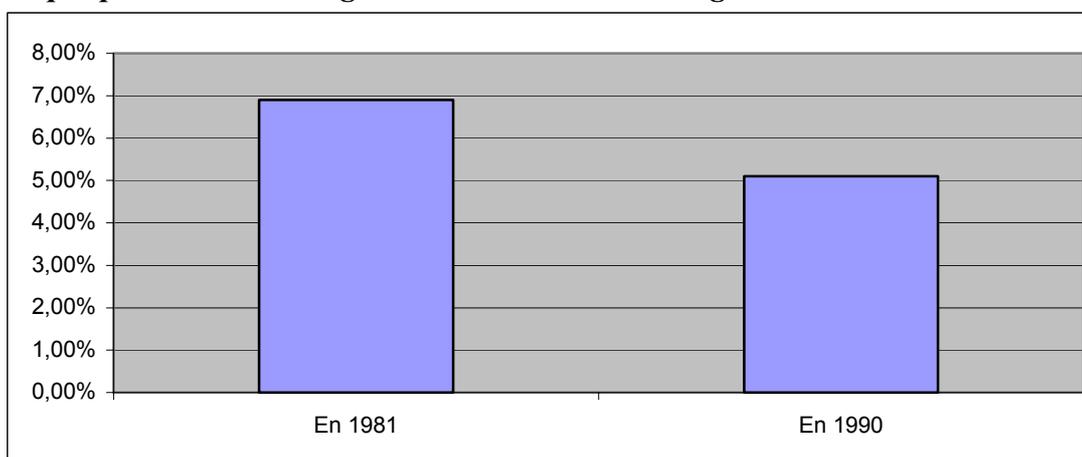
Le début des années 1990 sera émaillé de grèves. Des actions communes seront menées par les enseignants et les étudiants. C'est la première fois que les barrières idéologiques sont dépassées.

²⁸² VANDEBROECK, P. (1999) « 25 ans d'austérité dans l'enseignement » in : Appel pour une école démocratique (éd.) *Misère de l'école. Le livre noir de l'APED sur le (dé)financement de l'école*, disponible à l'adresse : http://www.ecoledemocratique.org/article.php3?id_article=48, consultée le 28/02/2005.

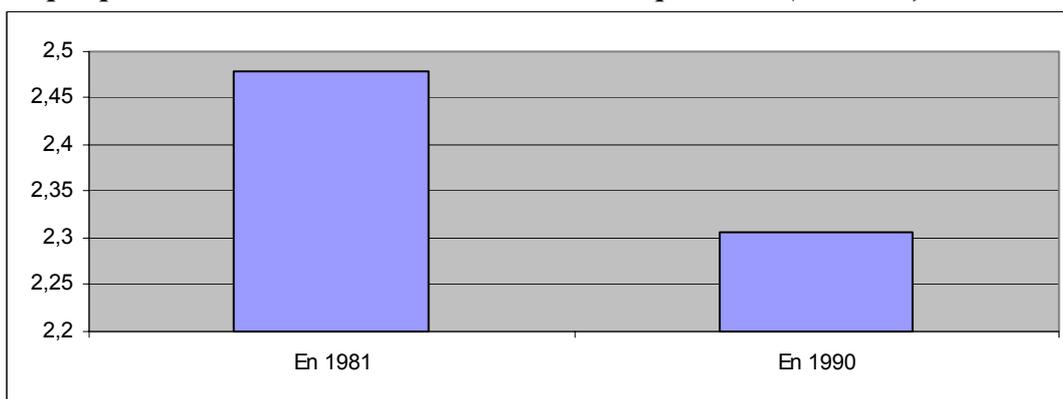
Graphique 3 : Croissance annuelle du budget de l'enseignement



Graphique 4 : Pourcentage du PNB alloué à l'enseignement



Graphique 5 : Montant annuel consacrés à chaque élève (en euros)



Source: données affichées sur le site de l'APED
<http://users.swing.be/aped/Dossiers/D0013BelgHistEns.html>, avec la référence : (Institut national de Statistiques (Comptes nationaux) et calculs propres. OCDE, *Examen*, 1993, *op.cit.*, p 47-48.).

b. Les réformes liées au financement de l'enseignement

En 1992, une recherche inter-universitaire, *Radioscopie de l'enseignement francophone*²⁸³, met en évidence des dépenses excessives qui découlent de différentes raisons : le coût élevé des redoublements, l'éventail trop large des options... Par contre, la recherche conclut que la Belgique ne met pas en œuvre assez de moyens pour lutter contre l'échec et le décrochage scolaire.

A la demande des ministres de l'Enseignement et de la Formation des 3 Communautés, un autre examen du système scolaire est organisé à partir de 1989. Celui-ci est réalisé par des experts externes désignés par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). En 1993, le rapport est publié et pointe différents défauts du système scolaire belge : les dépenses trop élevées en personnel, les normes d'encadrement qui doivent être modifiées, la loi de financement qui ne permet pas de faire face à la fréquentation scolaire après la période de scolarité obligatoire, la nécessité de décentraliser et de responsabiliser le niveau local...²⁸⁴

En 1994, dans une optique de rationalisation, le ministre Lebrun entreprend de réformer l'enseignement supérieur. Ce projet, qui comprend notamment le regroupement d'écoles supérieures en grandes écoles, rencontre beaucoup d'oppositions et une mobilisation étudiante se met en place. Il est somme toute voté le 21 octobre 1994 au Conseil de la Communauté française. Le 27 octobre, une proposition de suspension du décret Lebrun est déposée. Finalement, le décret sera gelé le 16 novembre de la même année.

Suite à ce mouvement de tensions et de remise en question du système éducatif en Communauté française, des « Assises de l'enseignement » sont organisées. Elles ont lieu les 13 et 14 mai 1995, à Charleroi, et ont pour mission d'examiner l'enseignement en général et son financement. 1100 personnes participeront à ces Assises. Déjà pendant les grèves de 1990, les enseignants et les étudiants violent les barrières idéologiques et mènent des actions communes. Ce même esprit de décloisonnement est à l'œuvre dans le principe des Assises. L'accent est mis sur la participation et la consultation des acteurs de terrain. « Les agoras, groupes de travail décentralisés des Assises, ont pour but d'engendrer une démocratie à la base, une confrontation des partisans de la démocratie représentative, fondée sur les interlocuteurs traditionnels du pouvoir politique, et les défenseurs de la démocratie participative plus proches des acteurs de terrain. »²⁸⁵ Le but est donc bien d'engendrer une démocratie à la base. Les Assises visent 3 objectifs :

²⁸³ Recherche menée par l'ULB, l'UCL, l'ULg et Mons, conclusions rédigées par l'Institut de Recherches économiques et sociales (IRES) .

²⁸⁴ BECKERS, J. (2003) *op cit*, p. 95.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 96.

- « elles veulent subordonner le financement de l'enseignement à des objectifs : « d'abord savoir quelle école on veut, ensuite trouver les moyens de la faire vivre » ;
- pour définir ces objectifs, il faut un débat large et public ; les Assises veulent pratiquer la démocratie participative : donner à chacun le droit de dire son avis, de parler en son nom, quelle que soit la place qu'il occupe ;
- enfin, les Assises veulent soutenir une dynamique collective dans les écoles et encourager tous les acteurs à prendre des initiatives. »²⁸⁶

Les travaux des Assises seront valorisés par la rédaction de plusieurs textes qui serviront de sources d'inspiration aux décisions politiques en matière d'enseignement. Ainsi, les Assises ont mené à 3 grandes revendications : autonomie, solidarité et participation. Une proposition consiste en la création de conseils d'établissement. Il a également été proposé d'inscrire les objectifs de l'enseignement dans un décret qui les rendraient obligatoires et opérationnels.

L'année 1995 verra l'adoption de nombreux décrets. Le décret du 5 août 1995²⁸⁷ fixe l'organisation de l'Enseignement supérieur en Hautes Ecoles. 113 établissements du supérieur non-universitaire sont regroupés en 40 Hautes Ecoles, selon les conditions fixées dans ce décret. Bien que le thème soit le même et qu'il y ait certaines similitudes, ce projet apporte certaines différences par rapport au projet de réforme de l'enseignement supérieur de 1994. Ainsi, par exemple, tandis que le décret Lebrun fixait le nombre de grandes écoles à créer, le décret de 1995 définit une taille minimum des établissements, mais n'en fixe pas le nombre. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'un décret "Lebrun bis". Un autre décret, du 5 août 1995²⁸⁸ définit le cadre budgétaire de l'enseignement hors université.

Un décret relatif à la promotion d'une "école de la réussite" dans l'enseignement fondamental est adoptée le 14 mars 1995²⁸⁹. Ce projet a été pensé pour lutter contre le problème de l'échec scolaire. Pour ce faire, on a mis en place un enseignement par cycle. Ainsi, l'enseignement fondamental et le premier degré de l'enseignement secondaire²⁹⁰ ont été intégrés dans un continuum pédagogique, structuré en 5 cycles et 3 étapes, chacune marquée

²⁸⁶ DEVILLE, A. (1999) « Analyse sociologique de l'élaboration du décret "missions" » in : H. DUMONT et M. COLLIN (1999) *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire. Actes du colloque organisé par le centre de droit de la culture des facultés universitaires St-Louis le vendredi du 25 septembre 1998* (Bruxelles : Publication des facultés universitaires St-Louis), p. 88.

²⁸⁷ Décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles (MB, 1 septembre 1995).

²⁸⁸ Décret du 5 août 1995 portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur (MB, 31 août 1995).

²⁸⁹ Décret relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental (MB, 17 août 1995).

²⁹⁰ Le premier degré de l'enseignement secondaire avait déjà fait l'objet d'une réforme en 1994, via une circulaire. Celle-ci généralisait une organisation par cycle de deux ans dans le premier

par un niveau d'acquisition par les élèves de socles de compétences nécessaires à leur insertion sociale et la poursuite de leurs études. Le redoublement à l'intérieur d'un cycle est exclu. Cette réforme permet de tenir compte des différences d'apprentissage de chacun au niveau du rythme en rendant possible une différenciation des apprentissages. Des moments de soutien et de remédiation sont prévus pour aider les élèves en difficulté. L'évaluation formative²⁹¹, reprise de la philosophie du *renouveau*, devient un concept central de cette réforme. Selon J. Beckers, « l'objectif prioritaire annoncé de cette réforme est de garantir à tous les individus, malgré leurs différences d'aptitude et d'intérêt, la maîtrise de compétences essentielles et socialement porteuses. »²⁹² La philosophie passe donc d'un principe d'égalisation des chances d'accès à un principe d'égalité des acquis.

Toujours en 1995, la ministre Onkelinx adopte un décret²⁹³ visant à rationaliser l'enseignement secondaire et prévoyant la disparition ou la fusion des écoles de moins de 400 élèves. Il prévoit également la suppression de 2.800 à 3.000 postes. Ce plan conduit à une vague de protestations et finalement le nombre de pertes d'emploi est limité à 800 unités. Cependant, cette mesure ne suffit pas et 3.000 emplois doivent encore disparaître selon la ministre. Au début de l'année 1996, l'enseignement francophone connaît le mouvement de contestation le plus long de son existence : les arrêts de travail, les manifestations et les actions se suivent. Le mouvement durera de fin février à début mai. Les 3.000 emplois sont finalement supprimés et une école sur cinq est obligée de fusionner avec une entité plus grande²⁹⁴.

Après les réformes touchant le financement de l'enseignement, la ministre Onkelinx désire s'attaquer au volet pédagogique.

degré, cycle à l'intérieur duquel les professeurs tiennent compte du rythme d'apprentissage et du niveau de l'élève. L'évaluation certificative prend place au terme du degré et permet de vérifier l'acquisition de *socles de compétences* et examine ainsi l'admission de l'élève en troisième année.

²⁹¹ Evaluation formative = Evaluation effectuée en cours d'activité et visant à apprécier le progrès accompli par l'élève et à comprendre la nature des difficultés qu'il rencontre lors d'un apprentissage ; elle a pour but d'améliorer, de corriger ou de réajuster le cheminement de l'élève ; elle se fonde en partie sur l'auto-évaluation (définition donnée par l'article 5 du décret "missions")

Evaluation formative = évaluation intervenant, en principe au terme de chaque tâche d'apprentissage et ayant pour objet d'informer élève et maître du degré de maîtrise atteint et, éventuellement, en vue de lui proposer ou de lui faire découvrir des stratégies qui lui permettent de progresser (définition du dictionnaire de l'évaluation et de la recherche en éducation, de G. De Landsheere, PUF, 1979, disponible à l'adresse : <http://perso.wanadoo.fr/christian.enault/productique/enseigner/evaluation/evatheo.htm>, consultée le 18/04/05).

²⁹² BECKERS, J. (2003) *op cit*.

²⁹³ Décret du 5 août 1995 portant modification de la législation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice (MB, 31 août 1995).

²⁹⁴ VANDEBROECK, P. (1999) *op cit*.

c. Les réformes pédagogiques

Notre système scolaire se caractérise dans les années 1990 par une grande hétérogénéité. Le système est décentralisé : différents réseaux coexistent et les PO sont nombreux en ce qui concerne l'enseignement subventionné. Du fait de ces caractéristiques, les établissements scolaires présentent de grandes différences au niveau des *curricula*, du recrutement des élèves et du type d'évaluation de l'élève. De plus, la liberté laissée dans le choix de l'école a conduit à une hiérarchisation des établissements et à une situation de quasi-marché scolaire²⁹⁵. Les années 1990 seront ainsi marquées par la volonté des politiques de modifier ces caractéristiques.

En 1995, la ministre Onkelinx présente un document appelé les « 40 propositions » dont certaines sont directement inspirées des résultats des Assises de l'enseignement. Sur base de ce document, la ministre élabore un projet de « décret sur les missions de l'enseignement obligatoire ».

Le décret "missions"

Le projet de la ministre Onkelinx est adopté le 24 juillet 1997 et devient le décret "Missions", définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre²⁹⁶.

Pour rappel, une évaluation de l'OCDE avait mis en évidence, au début des années 1990, le manque de clarté quant aux objectifs que poursuivait le système éducatif belge. Le décret mission tente d'y remédier en définissant, dans son article 6, les objectifs de l'enseignement en Communauté française. C'est la première fois que ceux-ci sont précisés. Ils portent sur la confiance en soi, l'acquisition de savoirs et de compétences, la formation culturelle et l'émancipation sociale.

La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

- 1° promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ;
- 2° amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ;
- 3° préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures ;
- 4° assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.

²⁹⁵ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ, C. MAROY (2003) *op cit*, p. 73.

²⁹⁶ MB, 24 septembre 1997.

(Article 6 du décret "missions")

La volonté était donc d'élaborer un texte fondateur : « Ce décret aurait dû être le premier de tous les textes législatifs organisant l'enseignement obligatoire. Définissant les missions de l'Education, il est le texte fondateur de tous les autres. Pour la première fois de notre histoire scolaire, nous tentons de dire à tous ceux que l'école concerne, les élèves, d'abord, les parents, les enseignants mais aussi les milieux culturels, économiques, sociaux ce que nous attendons de l'éducation, quel genre de citoyen nous voulons former. »²⁹⁷

Ce décret a pour ambition de permettre une égalisation des acquis et par conséquent, de résoudre en partie l'inégalité et l'inefficacité du système d'enseignement. Dans ce but, il met en œuvre toute une série de mesures permettant d'atteindre ces objectifs et rend ainsi plus homogène l'enseignement et ses pratiques.

« Avec le décret "Missions", la Communauté française a osé dire ce qui était à enseigner et quels étaient les objectifs de l'enseignement. Au fond, dans le cadre de la liberté d'enseignement, jusque-là, on n'avait jamais osé dire aux écoles exactement ce qu'on attendait d'elle. On approuvait leur programme qui devait avoir un certain niveau mais il n'y avait pas de standardisation des compétences à atteindre en fin de parcours. Pour la première fois, l'Etat adresse à l'enseignement une commande sociale. Il n'y a pas de précédent dans toute l'histoire scolaire de la Belgique. On a trouvé un équilibre entre la légitime volonté politique de la Communauté française de déterminer ce à quoi on espère que seront formés les jeunes au bout de leur parcours et la liberté d'enseignement. »²⁹⁸

H. Draelants, V. Dupriez et C. Maroy affirment qu'une « tendance en cours depuis une dizaine d'années est de renforcer le rôle régulateur de la Communauté en définissant des normes communes aux différents réseaux d'enseignement, ce qui a pour conséquence de rapprocher la situation des réseaux subventionnés de celle que connaît le réseau de la Communauté. »²⁹⁹ C'est le cas par exemple des programmes : même si la liberté des PO en terme de programme et de méthodes pédagogiques n'est pas modifiée, les programmes doivent désormais tenir compte des socles de compétences³⁰⁰, des compétences terminales³⁰¹ et des profils

²⁹⁷ Conseil de la Communauté française, Doc. Parl., session 1996-1997, n° 152/1.

²⁹⁸ Interview d'E. Florkin, réalisée par les auteurs, p. 2.

²⁹⁹ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 79.

³⁰⁰ Socles de compétences = référentiel présentant de manière structurée les compétences de base à exercer jusqu'au terme des huit premières années de l'enseignement obligatoire et celles qui sont à maîtriser à la fin de chacune des étapes de celles-ci parce qu'elles sont considérées comme nécessaires à l'insertion sociale et à la poursuite des études (définition donnée par l'article 5 du décret "missions").

³⁰¹ Compétences terminales = référentiel présentant de manière structurée les compétences dont la maîtrise à un niveau déterminé est attendue à la fin de l'enseignement secondaire (définition donnée par l'article 5 du décret "missions").

de formation³⁰². Il en va de même en ce qui concerne le statut des enseignants, la gratuité de l'enseignement, l'inscription et le renvoi des élèves³⁰³. Ainsi, peu à peu, le système d'enseignement décentralisé et diversifié car basé sur le principe de la liberté d'enseignement devient plus homogène grâce à l'harmonisation croissante de ses règles³⁰⁴. Cette homogénéisation vise à lutter contre l'échec et les inégalités.³⁰⁵ Cette tendance peut être vue comme un frein à la liberté d'enseignement. Cependant, malgré les tentatives d'homogénéisation, une autonomie importante, découlant du principe de liberté d'enseignement, existe toujours.

En somme, ce décret tente d'introduire plus de pilotage dans le système éducatif. Toutefois, à côté de cette notion de pilotage figure également l'idée d'un accroissement de l'autonomie des établissements. Ainsi, une tendance inverse à l'homogénéisation semble être également à l'œuvre et tend à mettre principalement l'accent sur l'autonomie du local. La participation au sein des établissements est encouragée, notamment via le conseil de participation³⁰⁶. De plus, les projets locaux sont encouragés, comme les projets éducatif³⁰⁷, pédagogique³⁰⁸ et d'établissement³⁰⁹. Selon H. Draelants, V. Dupriez et C. Maroy,

³⁰² Profil de formation = référentiel présentant de manière structurée les compétences à acquérir en vue de l'obtention d'un certificat de qualification (définition donnée par l'article 5 du décret "missions").

³⁰³ Pour plus de renseignements : *Ibidem*, pp. 79-91.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 87.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ Conseil de participation = Le conseil de participation est un lieu de rencontre de tous les partenaires de l'école où s'échangent des informations, des avis, des souhaits, où s'élaborent des projets, où les énergies de chacun sont mises au service de l'école et du bien-être de tous les élèves... (information disponible sur le site : <http://users.skynet.be/FAPEO/conseil.htm>).

Le conseil de participation chargé notamment : de débattre du projet d'établissement ; d'évaluer périodiquement sa mise en œuvre ; de proposer des adaptations ; de remettre un avis sur le rapport d'activités.

Le Conseil de participation comprend des membres de droit (le chef d'établissement et les délégués choisis par le conseil d'administration du pouvoir organisateur), des membres élus (les représentants du personnel enseignant, les représentants des parents, les représentants des élèves et un représentant du personnel ouvrier et administratif) et des membres représentant l'environnement social, culturel et économique de l'établissement. (information disponible sur le site : <http://www.iscbarvaux.be/participation/theorie.htm>).

³⁰⁷ Projet éducatif = il définit, dans le respect des objectifs fixés aux chapitres précédents, l'ensemble des valeurs, des choix de société et des références à partir desquels un pouvoir organisateur ou un organe de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs définit ses objectifs éducatifs (définition donnée par l'article 63 du décret "Missions").

³⁰⁸ Projet pédagogique = il définit les visées pédagogiques et les choix méthodologiques qui permettent à un pouvoir organisateur ou un organe de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de mettre en œuvre son projet éducatif. (définition donnée par l'article 64 du décret "Missions").

³⁰⁹ Projet d'établissement = il définit l'ensemble des choix pédagogiques et des actions concrètes particulières que l'équipe éducative de l'établissement entend mettre en œuvre en collaboration avec l'ensemble des acteurs et des partenaires pour réaliser les projets éducatif et pédagogique du pouvoir organisateur (définition donnée par l'article 67 du décret "Missions").

« la promotion du projet d'établissement et du conseil de participation témoigne de l'importance accordée à l'établissement en tant qu'entité autonome. En Communauté française comme ailleurs en Europe, l'établissement est perçu comme un 'niveau d'action décisif' et on suppose que l'action éducative sera plus efficace et plus ajustée aux besoins locaux si elle repose sur un projet partagé et légitimé par la concertation. »³¹⁰

« Un bouleversement majeur se produit dans la politique d'éducation dans les années 1990. Avec le décret missions, toute la perspective s'inverse. Avant, il y avait un programme qui était défini par le ministère et qui devait être mis en application dans les écoles, quels que soient les réseaux. Changement de perspective : le pouvoir politique définit les missions de l'enseignement, c'est le décret "Missions", et définit ce qu'on appelle les socles de compétences. Et donc ça veut dire que chaque école ou chaque réseau doit définir son projet, sa pédagogie et montrer grâce à cela que les socles de compétences sont bien atteints. Et donc, dans l'enseignement, on a abandonné, un peu, cette vision normative : à chaque école correspond une population et un projet particulier aujourd'hui. »³¹¹

Cependant, il faut apporter des nuances à cette tendance. H. Draelants, V. Dupriez et C. Maroy affirment que « la promotion de l'autonomie paraît surtout rhétorique et symbolique. (...) Les impressions qui se dégagent du terrain laissent penser que ces initiatives sont le plus souvent assez formelles et pèsent peu sur la vie concrète des établissements, qui en revanche sont nettement plus contraints qu'auparavant par la montée des règles formelles encadrant leur fonctionnement. »³¹²

Le décret aborde aussi les notions de concertation et de pilotage. Des groupes de travail et des commissions inter-réseaux devront être constitués et seront chargés de mettre en œuvre certaines orientations du décret, comme par exemple la définition des compétences à atteindre, la constitution de "batteries d'épreuve d'évaluation"...

La question des organes de représentation des PO³¹³ est également évoquée et le décret reconnaît différents organes de représentation et de coordination : le Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces (CECP), l'Union des Villes et Communes Belges (UVCB), le Conseil des Pouvoirs Organisateurs de l'Enseignement Officiel Neutre Subventionné (CPEONS), l'Association des Pouvoirs Organisateurs de l'Enseignement Catholique (APOEC), la Fédération des Etablissements Libres Subventionnés Indépendants (FELSI) et le Secrétariat

³¹⁰ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 88.

³¹¹ Interview d'Etienne Florkin, réalisée par les auteurs, p. 4.

³¹² DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, p. 89.

³¹³ PO= pouvoir organisateur. Une définition est donnée par H. Draelants, V. Dupriez et C. Maroy : "autorité responsable des activités éducatives menées dans un ou plusieurs établissements dont il assume la responsabilité" (*Ibidem*, p. 116).

Général de l'Enseignement Catholique (SEGEC)³¹⁴. « Au delà de la construction de règles communes, une autre tendance est au renforcement des fédérations des pouvoirs organisateurs. »³¹⁵

Avec le décret "Missions", c'est la première fois qu'une place aussi importante est accordée aux élèves dans le système scolaire. Ainsi, ce décret leur permet de recourir contre les décisions du conseil de classe. De plus, en plus de l'instruction, le décret définit d'autres missions qui ont trait au développement personnel de l'élève. Il prévoit également la mise en place de conseil de participation, où des élèves délégués peuvent débattre de leur école avec des représentants des parents, du personnel de l'école, ainsi qu'avec des représentants du monde social, culturel et économique.

Le décret "Discriminations positives" (dit décret "D+")

Une autre grande réforme est entreprise avec le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives. Ce décret propose, en quelque sorte, de corriger les inégalités sociales en donnant des moyens personnalisés à chaque élève selon ses besoins.

« Au fond, l'idée c'est de donner aux écoles qui accueillent des publics défavorisés un peu plus de moyens pour aider ces écoles à remettre les jeunes dans de meilleures conditions d'apprentissage qui leur permettent de rejoindre le train. Ces jeunes n'ont peut-être pas la chance d'avoir dans leur famille l'encadrement, les moyens matériels, ou les ressources pour conduire un certain nombre de projets ou permettre un certain nombre d'activités. »³¹⁶

Cette réforme remet en question l'idée d'égalité de traitement et propose un système compensant les inégalités de départ. Il s'agit plus d'une politique compensatoire que d'une politique strictement égalitariste. On passe donc d'un principe d'égalité à un principe d'équité (donner plus à ceux qui ont moins)³¹⁷. Draelants, Dupriez et Maroy évoquent dans leur livre une critique fréquemment énoncée à l'encontre de ce décret porte justement sur cette idée de compensation des inégalités de départ. Le décret peut être perçu comme une mesure qui entérine les inégalités, mais qui n'essaie pas de les combattre. En d'autres mots, on ne tente pas de supprimer les inégalités, on reconnaît qu'elles existent et on organise le système en fonction de cela. De ce fait, le caractère dual du système

³¹⁴ Le SEGEC est chargé d'assurer la coordination et l'unité de l'enseignement catholique en Communauté française et en Communauté germanophone.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 87.

³¹⁶ Interview d'Etienne Florkin, réalisée par les auteurs, p. 6.

³¹⁷ DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) *op cit*, pp. 96-97.

d'enseignement est banalisé³¹⁸. Une autre critique consiste à dire que ces actions risquent de stigmatiser les personnes visées. L'étiquette "école à discrimination positive" peut être lourde à porter et peut rebuter les nouveaux arrivants.

Le décret "discriminations positives" alloue donc des moyens supplémentaires, tant sur le plan humain que financier, à des établissements répondant à certains critères socio-économiques, culturels et pédagogiques. Les aides ne sont donc pas accordées à des individus mais bien à des établissements. La sélection de ceux-ci se fait sur base de données mesurant le niveau socio-économique de chaque quartier. A chaque élève est attribué le score de son quartier et les établissements reçoivent un indice moyen en fonction de celui de ses élèves³¹⁹.

En outre, le décret permet aussi la mise en œuvre de mesures afin de lutter contre la violence, notamment grâce à la médiation scolaire, ainsi que des dispositions pour lutter contre le décrochage scolaire.

La Belgique s'est inspirée pour cette réforme de ce qui se faisait dans d'autres pays. Cette conception de discriminations positives était déjà présente à la fin des années 60, notamment en Grande-Bretagne où un rapport, *Children and their primary schools*, appelé "Plowden Report", montrait que les variables scolaires ont un rôle moins important que les variables sociologiques dans les différences de résultats entre élèves. Un déterminant central est le comportement des parents par rapport aux études de leurs enfants³²⁰. Ainsi, vont suivre toute une série d'analyses culturalistes. « Considérant que les enfants issus de milieux défavorisés, sans être moins doués pour les études, souffrent en fait d'un déficit de ressources éducatives au sens large, il apparaît important de leur offrir, à eux seuls, des moyens supplémentaires qui pourraient favoriser leur réussite. La perspective est donc essentiellement préventive. »³²¹

Des projets similaires existaient avant le décret de 98. Les premiers projets de Zones d'Education Prioritaires (ZEP) datent de 1988 mais l'expérience commence réellement en 1989-90. L'objectif est d'« améliorer le niveau de réussite scolaire, intégrer les parents dans le processus éducatif et offrir un accueil de qualité à l'école. »³²² Les premières expériences ZEP permettaient l'octroi d'aides aux établissements situés dans des zones défavorisées. Le système est basé sur des indices socio-économiques relatifs aux quartiers d'habitation des élèves de l'établissement. Les aides consistent en des moyens humains supplémentaires et des moyens matériels permettant l'aménagement de locaux et la création d'espace de documentation ou de rencontres. Le décret de 1998 prévoit la coordination de ces projets existants afin de renforcer leur

³¹⁸ *Ibidem*, p. 97.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 96.

³²⁰ BECKERS, J. (1998) *op cit*, p.360.

³²¹ *Ibidem*.

³²² *Ibidem*, p.361.

efficacité. Toutefois, l'idée de partenariat entre l'école, la commune et le quartier contenue dans le projet ZEP n'apparaît plus dans le décret de 1998.

« La discrimination positive est la suite des projets ZEP mais, dans l'aventure, si on a gagné de la structure, de la clarté, même des moyens, on a perdu ce qui était la marque même de l'action ZEP : le partenariat école-quartier. Je dirais que si on ne maintient pas cette synergie avec le tissu associatif et la commune en terme de mise à disposition de l'équipement, de stewards, d'éducateurs de rue, de bibliothèque de rue,... l'école est vraiment trop seule. Et donc, j'ai envie de dire que pour rejoindre le défi d'une plus grande équité de l'école, il faut sans doute travailler sur l'école, sur les flux de population scolaire, sur la solidarisation des écoles d'un bassin d'enseignement, mais ça ne suffit pas. Il faut faire des ponts avec les compétences communales et avec l'associatif. Et c'est ça qui était bon, je vais dire, dans la logique ZEP ».³²³

Des critiques ont été émises à propos de la politique scolaire de discriminations positives.

d. Enseignement à destination des jeunes d'origine immigrée

Suite à la crise pétrolière et à la récession économique qui en avait résulté, le gouvernement de Léo Tindemans avait décidé, en 1974, à l'instar d'autres pays d'Europe de l'Ouest, un arrêt total de l'immigration en vue de protéger le marché de l'emploi. En contrepartie, le gouvernement belge avait entrepris de prendre une série de mesures afin de faciliter l'intégration des immigrés déjà établis sur le territoire belge.

Tableau 3: Population scolaire 'étrangère', année scolaire 2002-2003

	Maternel	Primaire	Secondaire	TOTAL
Belges	144.952	279.768	300.356	725.076
Etrangers	15.068	29.424	39.354	83.846
UE¹	6.240	12.132	21.474	39.846
Turquie	864	1.707	1.860	4.431
Reste Europe	2.372	2.372	4.928	3.036
Maghreb	1.851	3.873	5.844	11.568
Reste Afrique	1.816	3.874	4.580	10.270
Asie	948	1.538	1.224	3.710
Amérique	741	1.121	900	2.762
Océanie	10	6	9	25
Autres	226	245	427	898
TOTAL	160.020	309.192	339.710	808.922

³²³ Interview d'Etienne Florkin, réalisée par les auteurs, pp. 6 et 7.

Le droit à l'éducation est un droit fondamental reconnu par plusieurs instruments internationaux et par la Constitution belge. Ainsi, tout enfant résidant sur le territoire, quel que soit son statut administratif ou celui de ses parents, doit pouvoir être scolarisé. En effet, en vertu de l'article 24, paragraphe 3 de la Constitution, «chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux». La Convention de Genève protège par ailleurs les réfugiés reconnus comme tels en posant le principe d'égalité entre le réfugié et le national, notamment pour l'enseignement primaire, et le principe d'équivalence de statut avec les étrangers en général pour les autres études (article 22).

Le Ministère de l'Education a découvert les problèmes soulevés par la présence massive des enfants de migrants dans les années 1969-1970 par le biais de leurs insuffisances linguistiques.³²⁴ Le ministère autorise alors la création d'un cours d'adaptation à la langue de l'enseignement : trois heures par semaines pour les enfants de nationalité étrangère dont la langue maternelle n'est pas le français. Cette disposition n'est valable qu'une année. Elle sera reprise et précisée par une circulaire du ministre Tromont en 1982³²⁵.

Dans les années quatre-vingt, des expériences d'enseignement multiculturel seront entreprises, notamment sous l'impulsion de la Commission européenne.³²⁶ Toutefois, aussi intéressantes qu'elles soient, celles-ci sont menées avec des budgets dérisoires, avec un personnel non expressément formé et sans grande cohérence et continuité.³²⁷

³²⁴ N'oublions pas en effet que dans les années 1960, le gouvernement belge avait légiféré dans le but de faciliter le regroupement familial.

³²⁵ En 1982, la circulaire Tromont, adressée aux établissements secondaires, autorise les cours intensifs de français. Tout en restant expérimentaux, ils pourront être organisés aux conditions suivantes : que les enfants n'aient pas fréquenté les six premières années d'enseignement primaire en français et qu'ils soient l'objet d'un diagnostic en ce sens du centre PMS et du conseil de classe ou d'admission. Les cours concernent les élèves de première et de deuxième année secondaire et le nombre d'heures/élèves ne dépassera pas quatre périodes/semaine. Les cours restent confiés à des stagiaires de l'éducation nationale. La même année, une première expérience de formation continue d'instituteurs primaires est confiée à la Direction de l'organisation des études. Formation large et encyclopédique, elle embrasse tant l'apprentissage du français et des langues d'origine que les différentes cultures, l'anthropologie des principales communautés et l'analyse de la situation interculturelle dans le cadre des migrations. Elle ne se concentre donc pas sur une amélioration des pratiques pédagogiques, mais meilleur climat dans les écoles concernées.

³²⁶

³²⁷ La communication de Marcel Leurin lors du colloque de la FAPEO en 1996 est éclairante sur ces points. Pour plus de renseignements, consulter : LEURIN, M. (1996) « Immigration et Ecole – Historique », *Dossier FAPEO* 23, pp. 8-15.

En fait, les problèmes rencontrés par la jeunesse immigrée ne sont pas ignorés, mais vont être traités via des dispositions législatives s'adressant à un ensemble plus vaste qualifié de "socio-économiquement défavorisé" : les ZEP, le décret d+... Ainsi, E. Florence constate que « les principaux textes "décrétaux" sont des dispositifs globaux de lutte contre l'échec scolaire. Ils se caractérisent essentiellement par un non recours à des critères ascriptifs afin de désigner les populations auxquelles ils s'adressent, mais bien par l'usage de catégories définies socio-économiquement. »³²⁸ Seules deux sortes d'actions ont réellement été entreprises par la Communauté française à destination de la jeunesse immigrée : le premier a trait à l'éducation interculturelle dans l'enseignement fondamental ; le deuxième, récent, concerne plus particulièrement la scolarisation des primo-arrivants.

Éducation interculturelle

Depuis 1985, par manque de moyens mais également par manque de conviction des ministres en fonction selon Marcel Leurin³²⁹, l'éducation interculturelle n'est assurée que dans le cadre des accords bilatéraux que la Communauté française a conclu avec les principaux anciens pays d'émigration ouvrière : Espagne, Grèce, Italie, Maroc, Portugal et Turquie. D'une façon générale, les pays d'origine ont développé un effort considérable pour fournir des enseignants de langue et de culture d'origine (ELCO) à leurs jeunes ressortissants

Ils répondent ainsi à une demande des immigrés qui souhaitent garder leur langue et leur culture, soit en vue d'un éventuel retour dans le pays d'origine, soit simplement en vue de la sauvegarde des traits identitaires, importants pour la cohésion familiale. Une autre raison, de nature plus politique, explique la démarche : elle est centrée sur le maintien d'un lien affectif avec la mère-patrie, aux tonalités plus ou moins utilitaires ou politico-religieuses.³³⁰

L'éducation interculturelle a été renforcée, non seulement par les décrets "Missions" et "d+" qui soulignent explicitement la nécessité d'organiser un tel enseignement, mais également par la rédaction d'une Charte de partenariat relative à l'organisation des cours d'acquisition de la langue et de la culture d'origine et des cours d'ouverture à la culture d'origine³³¹. Celle-ci a été signée par la Communauté française ainsi que par les représentants des pays précédemment cités, à l'exception de l'Espagne.

³²⁸ FLORENCE, E. (2004) « L'enseignement en rapport avec les populations d'origine étrangère en Communauté française de Belgique » in : M. BRANS, D. JACOBS, M. MARTINIELLO, A. REA, M. SWYNGEDOUW, I. ADAM, P. BALANCIER, E. FLORENCE et T. Van der STRAETEN *Recherche et Politiques Publiques : le cas de l'immigration en Belgique* (Bruxelles : Academia-Press), p. 123.

³²⁹

³³⁰

³³¹

Dans son article un, paragraphe 2, il est dit que « la Communauté française considère comme une double chance d'être d'une part une composante de l'Espace francophone international et d'avoir à ce titre en partage la langue et la culture françaises, d'autre part, de pouvoir bénéficier de l'apport de nombreuses autres langues et cultures, principalement par les immigrations successives qu'elle a connues tout au long du XX^{ème} siècle ». La Charte définit également les objectifs du programme ELCO : « favoriser l'intégration des enfants issus de la migration dans la société qui est la leur tout en sauvegardant leur identité d'origine, facteur important en faveur du développement harmonieux de la personnalité ».

L'éducation interculturelle a été reconduite pour une durée de quatre ans, prenant cours le 1^{er} janvier 2001. Ce programme prévoit l'organisation de tels cours pour l'enseignement fondamental et pour le premier degré de l'enseignement secondaire.³³² Les cours d'acquisition de la langue et de la culture d'origine comprennent au moins deux périodes hebdomadaires qui s'ajoutent aux 28 périodes obligatoires. Les élèves inscrits dans l'un de ces cours doivent les suivre pendant toute l'année et ils font l'objet d'une évaluation portée au bulletin.

Tableau 4 : Projet LCO

	Communauté française	Officiel subventionné	Libre subventionné	TOTAL
1999/2000	8	21	19	48
2000/2001	15	25	27	67
2001/2002	17	27	28	72
2002/2003	18	29	29	76
2003/2004	20	27	22	69

Source : *Projet L.C.O. – Statistiques de 1999-2000 à 2003-2004*, document fourni par le ministère de l'Enseignement fondamental (voir Jean Danis ???)

Scolarisation des primo-arrivants

Parmi les écoliers considérés comme immigrés ou d'origine immigrée, seuls les «élèves primo-arrivants» ont fait – en Communauté française de Belgique – l'objet de mesures législatives spécifiques de soutien dans le cadre de leur scolarité. Le décret du 14 juin 2001³³³ instaure un dispositif visant à faciliter l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française. Sont reconnus comme primo-arrivants les enfants âgés de 2 ans et demi à moins de 18 ans qui ont fait l'objet

³³² Il est à préciser que cette Charte de partenariat ne concerne pas les cours de religion (3) qui font l'objet d'une réglementation séparée, de même que le cours de morale non-confessionnelle.

³³³ MB, le 12 septembre 2001.

d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'apatride (ou qui se sont vu reconnaître cette qualité), ou sont ressortissants de pays considérés comme en voie de développement (selon la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge ou d'un pays en transition aidé officiellement par le Comité d'aide au développement de l'OCDE), et qui sont arrivés sur le territoire national depuis moins d'un an.

Les élèves primo-arrivants sont accueillis dans des classes-passerelles durant une période variant d'une semaine à six mois – renouvelable dans les limites d'un an maximum –, période au cours de laquelle ils bénéficient d'un encadrement spécifique leur permettant notamment de s'adapter au système socioculturel et scolaire du pays et d'être orientés par le *Conseil d'intégration* vers le niveau et la filière d'enseignement qui leur conviennent le mieux. Les classes-passerelle, qui existent au niveau de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, répondent à des exigences spécifiques, notamment un minimum d'heures d'apprentissage intensif du français. Les élèves primo-arrivants peuvent néanmoins suivre, au surplus, tout ou une partie de leur horaire dans une classe ordinaire. Les classes-passerelles peuvent être organisées dans les écoles qui ont introduit une demande de création de ce type de structure et qui en ont obtenu l'autorisation.

En Région de langue française, le Gouvernement de la Communauté française peut créer ou subventionner une classe-passerelle au niveau de l'enseignement primaire ou secondaire dans chaque commune où est installé un centre d'accueil pour candidats réfugiés accueillant au moins douze enfants âgés de 5 à 12 ans pour l'enseignement primaire ou au moins douze mineurs âgés entre 12 et 18 ans pour l'enseignement secondaire. Dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement de la Communauté française crée ou subventionne une classe-passerelle dans douze écoles au plus pour chaque niveau d'enseignement (primaire et secondaire).

Pour l'année scolaire 2003/2004, quatorze établissements ont ouvert des classes-passerelles dans l'enseignement primaire en Région de langue française et douze établissements en Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Au niveau de l'enseignement secondaire quatre établissements ont ouvert des classes-passerelles en Région de langue française et douze établissements en Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le nombre de primo-arrivants au niveau de l'enseignement secondaire est de 588 élèves pour l'année scolaire 2002/2003 dont 272 provenant d'Europe³³⁴.

Conclusion

334

En conclusion, les années 1990 ont été des années mouvementées dans le secteur de l'enseignement. Elles ont vu l'adoption de réformes fondamentales, touchant à la structure même du système éducatif. Des grandes vagues de mobilisation et de protestation ont secoué le secteur de l'enseignement pendant les années 1990. Ces grandes grèves constituent un tournant dans l'histoire de l'enseignement et de l'opposition catholiques-laïques.

« Brusquement tous les profs sortent dans la rue et font une découverte, qui me paraît primordiale, c'est le fait que les enseignants des autres réseaux, qui sortent pour la première fois dans la rue, en même temps qu'eux, sont des gens qui vivent, en définitive, les mêmes problèmes et qui sont beaucoup moins accros à leur idéologie première que l'image caricaturale qu'on donnait d'eux. Et il y a eu une espèce de découverte mutuelle entre les enseignants de tous les réseaux dont je pense que l'histoire retiendra un jour que cette date de 90 a été un facteur déclenchant. »³³⁵

L'Etat a posé un cadre et a responsabilisé les acteurs locaux. Les établissements connaîtront un accroissement de leur autonomie, avec notamment l'instauration d'organes encourageant la participation, comme par exemple les conseils de participation. L'instauration de projets pédagogiques, éducatifs et d'établissement traduit une volonté de promouvoir le niveau local.

Un autre mouvement perceptible est celui qui vise à accorder une place plus importante aux élèves au sein du système scolaire. Une possibilité de recours contre leurs résultats. En outre, il leur est désormais possible de prendre part à des conseils de participation. De plus, une des missions de l'enseignement définies en 1997 a trait au développement personnel de l'élève.

Une autre phase de la démocratisation de l'enseignement est initiée et vise à atteindre l'équité pour tous.

6. Dimension sécuritaire et accent sur la prévention

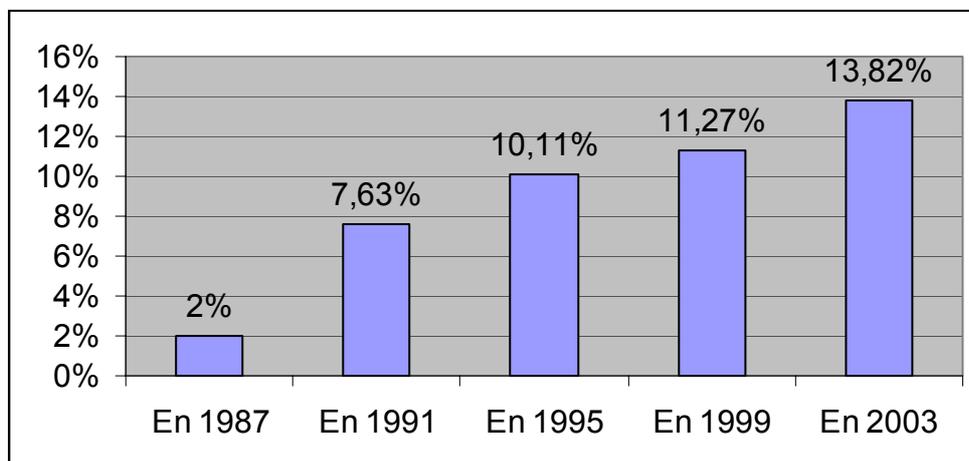
Le projet des contrats de sécurité est né en 1991, suite aux événements tragiques de Saint-Gilles et Forest, lors desquels des centaines de gens manifestent dans la rue leur rage. Par ailleurs, la croissance des scores des partis d'extrême droite aux élections législatives de 1991 a conforté les politiques dans l'idée qu'il était urgent de s'attaquer aux problèmes d'exclusion et de délinquance.³³⁶ Ils sont donc

³³⁵ Interview d'Etienne Florkin, réalisée par les auteurs, p. 3.

³³⁶ Article repris sur le site officiel de l'administration communale de la ville de Liège : <http://www.liege.be/svcommu/policese/contsecu/broch2003/historique.htm>.

nés en réponse à l'accroissement conjoint de l'insécurité et du sentiment d'insécurité de la population belge.³³⁷

Graphique 6 : Scores réalisés par l'extrême droite lors des élections nationales à la Chambre entre 1987 et 2003³³⁸



Ce lien de causalité entre les politiques sécuritaires et la montée de l'extrême droite est, notamment, mis en évidence par la Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone : « Cette politique sécuritaire (...) a "avalé" les autres politiques en centrant les questions sur la peur, l'insécurité, les incivilités, quand ce n'est pas tout simplement sur l'absence d'éducation entendue comme une déresponsabilité parentale à ne plus transmettre les « bonnes manières », amenant l'opinion publique à développer une excessive prudence, sinon méfiance, dans les rapports à l'autre. Cette confusion majeure a eu des effets de cristallisation sur les jeunes qui ont de plus en plus été considérés non seulement comme potentiellement dangereux mais comme "stock" à maîtriser et cela dans un cadre territorial où le travail de proximité a résolument été réduit à un travail de contrôle social. »³³⁹

C'est dans cette tendance que semblent s'inscrire les contrats de sécurité. Lors de la négociation gouvernementale, certains mandataires communaux ont émis le souhait de d'élaborer des programmes d'urgence orientés sur les problèmes de société et ayant pour but de renforcer la sécurité des citoyens et d'améliorer leur qualité de vie. Les Régions bruxelloise et wallonne se sont jointes à ces projets fédéraux. Les premiers contrats de sécurité ont été mis en œuvre en 1992 par le gouvernement fédéral. Au départ, ils concernaient les 5 grandes villes du pays :

³³⁷ Informations disponibles sur le site de la société wallonne de l'évaluation et de la prospective : <http://www.prospeval.org/colloque-2002/Ateliers.htm#D.%20Contrats%20de%20s%20E9curit%20et%20de%20pr%20E9vention>

³³⁸ Source : informations disponibles sur le site : <http://www.extremedroite.be/LesChiffres.php>.

³³⁹ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001a) *op cit*, p. 17.

Anvers, Bruxelles, Gand, Charleroi et Liège³⁴⁰. Il s'agit de contrats passés entre les communes et les autorités fédérales dans le but d'assurer au niveau local une prévention intégrée de la criminalité.

« Les pouvoirs publics décident qu'un certain nombre de jeunes sont en rupture sociale, donc mettent à mal l'équilibre social et qu'il faut mettre des structures en place, de manière à empêcher ça. Mais bon évidemment, ce n'est pas la même prévention que ce que l'aide à la jeunesse met en œuvre. On n'est pas dans les mêmes enjeux. »³⁴¹

Les communes possèdent une grande autonomie en ce qui concerne le contenu du contrat. Une approche locale est privilégiée et des conseils de prévention et des fonctionnaires de prévention sont mis en place dans chaque commune participante. Les contrats comprennent deux volets : un volet prévention (ou social) et un volet policier.³⁴² Ils se constituent donc autour d'un axe répressif et d'un axe préventif. Le volet préventif comprend deux dimensions : la première a trait à la prévention d'actes délictueux et la seconde concerne la qualité de vie en société. Ainsi, une attention particulière est dirigée vers certains groupes fragilisés (toxicomanes, décrochés scolaires...) et vers certains groupes vulnérables (les personnes âgées, par exemple). Le volet répressif vise à développer une police de proximité, l'accentuation du rôle de la police à l'égard des victimes, via l'ouverture de bureaux d'assistance aux victimes, l'amélioration des commissariats et leur sécurisation...

En 1996, les contrats de sécurité deviendront les contrats de sécurité et de société. Un volet "renouveau urbain" est intégré³⁴³. Celui-ci comprend 5 axes : la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de l'environnement urbain et des conditions de vie dans les quartiers, une présence policière accrue, un développement social intégré et la création d'antennes de justice. En 2001, suite à la réforme des polices, le volet "police" est supprimé des contrats et ceux-ci changeront d'appellation et deviendront les "contrats de sécurité et de prévention". La notion de contrat a donc évolué dans le temps. Le contrat concerne différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional et local) et cela complexifie le sujet.³⁴⁴

Toute une partie de ces contrats est dirigée vers les jeunes, notamment via les problématiques de la toxicomanie, du décrochage scolaire... Bien qu'ils visent le même public, la philosophie à l'origine des contrats de sécurité est différente de

³⁴⁰ Article repris sur le site officiel de l'administration communale de la ville de Liège : <http://www.liege.be/svcommu/policese/contsecu/broch2003/historique.htm>.

³⁴¹ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p.6.

³⁴² Informations disponibles sur le site de l'association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale : <http://www.avcb.be/mati/pol/missions/0401secu.htm>.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ *Ibidem*.

celle qui prévaut dans les organisations de jeunesse ou les maisons de jeunes : les contrats de sécurité se concentrent sur la prévention de la criminalité.

« Il y a eu les premières émeutes à Bruxelles, etc. On a vu apparaître, à ce moment-là, les premiers programmes développés pour répondre aux problèmes sociaux que posaient un certain nombre de jeunes. Avant cela, bien sûr, il y a avait eu la création des AMO. Mais les AMO, elles sont quand même en terme de filiation, je pense, plus proche de la dynamique du secteur centre de jeunes puisqu'ils sont toujours quand même sur la question du jeune qui doit être acteur, qui doit pouvoir faire des choix, etc. Donc, il y a une filiation. Début des années 90, on a vu apparaître les premiers contrats de sécurité qui, au niveau de la politique, du paysage de la politique locale de jeunesse, ont complètement modifié profondément le paysage. »³⁴⁵

Le secteur associatif qui prenait auparavant en charge ces publics ne semble pas avoir été concerté. « Il semblerait qu'un modèle d'intervention 'sécuritaire' se soit imposé, parfois sans grande concertation avec le secteur associatif (maisons de jeunes, actions en milieu ouvert...), qui jusqu'alors, avait une large part de l'initiative en matière de politique de la jeunesse. »³⁴⁶

« On se rend compte qu'il y a vraiment un basculement des choses, c'est-à-dire qu'essentiellement, avant ça, tout ce qui est la question de la politique de la jeunesse est peu traité, peu pris en charge par les pouvoirs locaux, ils investissent peu et essentiellement, c'est à travers le Ministère de la Communauté française et les organisations de jeunesse, centres de jeunes, etc. qu'on développe la politique de jeunesse. Aujourd'hui, la communauté Française n'a pas de moyens. Donc, elle a maintenu et continué un peu à développer ce qu'elle avait mis en place, mais elle n'a pas les moyens de développer de véritables politiques culturelles à destination des jeunes ou, en tous cas, trop peu de moyens pour le faire. Et puis, on se rend compte qu'une série d'autres pouvoirs, non pas pour répondre à la question de : "tiens qu'est-ce que les jeunes ont envie de faire ?", "Qu'est-ce qu'il faut faire pour développer toutes les capacités des jeunes ?"... Mais pour répondre aux problèmes que les jeunes posent à la société, créent d'autres types de structures. On voit apparaître le ministère de l'Intérieur avec les contrats de sécurité, les régions avec des enjeux d'intégration et de socialisation, etc. Et la caractéristique, c'est qu'à ce moment-là, ces moyens sont donnés aux communes. Donc, ils ne sont plus donnés en direct à l'associatif. L'associatif doit être associé à ça. »³⁴⁷

Textes législatifs sur contrat de sécurité ?

³⁴⁵ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, pp.5-6.

³⁴⁶ GUILLAUME, J-F. (2000) « Des jeunes face aux institutions », *Lien social et politiques – RIAC* 43, p. 114.

³⁴⁷ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p. 6.

D'autres mesures s'inscrivent dans cette optique de prévention et de sécurité. Citons par exemple l'ouverture du centre fermé d'Everberg au début 2002 et le projet « école des caïds » qui a vu le jour en novembre 2002.

Certains, comme la Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone, pensent que « tout doucement, la politique de jeunesse s'est effacée pour laisser place à des politiques d'insertion qui ont la prétention de re-socialiser des jeunes en difficulté et de leur apprendre à travailler. »³⁴⁸

Certains évoquent une « volonté de mainmise du répressif sur le social »³⁴⁹ De ce fait, les travailleurs sociaux se trouvent confrontés à une situation difficile. « Le travail social s'inscrit aujourd'hui dans un cadre balisé par des politiques qui s'inspirent des diverses logiques dont le point de convergence est de placer la précarité sous surveillance, en faisant remplir aux intervenants psychosociaux un rôle de contrôle de moins en moins déguisé, et en multipliant les confusions de genre entre approches répressive et préventive. (...) Dans un tel cadre, il devient de plus en plus difficile de faire du travail social. Parce que les moyens manquent ou sont ailleurs. Parce que la priorité est donnée au contrôle, au sens policier du terme, lequel est évidemment incompatible avec une relation d'accompagnement digne de ce nom. Parce que les injonctions de certaines autorités vont clairement à l'encontre de l'éthique professionnelle et de l'essence même du travail psychosocial. Parce que faire du travail social peut, dans ces cas extrêmes amener le professionnel à devoir se fragiliser, voire à jouer avec les limites de la légalité, à faire en quelque sorte de la désobéissance civile. »³⁵⁰

7. Nouvelles formes d'intervention étatique et diversification des acteurs

a. Nouvelles formes d'action étatique

De nouvelles formes d'actions publiques sont apparues à partir de la fin des années 80. Ainsi, l'opération « Eté-Jeunes »³⁵¹, initiée en 1988, mobilise différents acteurs et s'adresse aux jeunes de 9 à 18 ans et, plus particulièrement, les jeunes issus de milieux défavorisés. Elle a été mise en place par le service de la jeunesse du Ministère de la Communauté française et est menée dans toute la Communauté française de Belgique. Elle a pour but « l'organisation d'activités culturelles, sportives et socio-éducatives »³⁵².

³⁴⁸ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001a) *op cit*, p. 14.

³⁴⁹ Agence Alter (2004) « De la lutte contre le sentiment d'insécurité à la lutte contre le sentiment d'impunité », *Alter Echos-Alter Educ* (mai 2004), p. 19.

³⁵⁰ *Ibidem*, pp. 19-20.

³⁵¹ Appelée aussi "Créactiv'été".

³⁵² <http://www.cfwb.be/jeunesse/progr/progr.htm>.

L'opération "Été-Jeunes" relève en fait « d'une démarche de prévention et d'une volonté d'organiser, durant les vacances scolaires, des actions dynamiques et constructives à destination de jeunes issus de milieux défavorisés d'un point de vue socio-économique et culturel. »³⁵³

Cette opération encourage les collaborations et les concertations, notamment au niveau local. En effet, « un des principes fondateurs de l'Opération "Été-Jeunes" est celui de l'exigence de partenariat qui vise à encourager les différents acteurs locaux à dépasser leurs clivages traditionnels pour élaborer ensemble un projet d'action commun. »³⁵⁴ Ainsi, malgré un certain cloisonnement, certaines initiatives de collaboration ont été mises en place.

L'année 1985 est déclarée "Année internationale de la jeunesse" et avait pour thème "Paix, développement, participation". Le Ministre-Président de la Communauté française, Philippe Moureaux, déclare à cette occasion que cet événement « doit être l'occasion de formuler une politique de jeunesse cohérente pour les années à venir. »³⁵⁵ De ce fait, il encourage le partenariat en allouant des subventions extraordinaires à des projets qui proposent des collaborations. Il s'agit en quelque sorte d'une 'discrimination positive' dans le choix de financement des projets.

« En tant que secteur, à ma connaissance, les véritables collaborations organisées, soutenues ou promotionnées, c'était des opérations de type "Été-Jeunes" où il y avait là un souci d'avoir des partenariats avec des gens des différents secteurs : jeunesse, aide à la jeunesse et sports, si je me souviens bien. Ca, c'était encouragé. L'idée de partenariat est apparue pour l'année internationale de la jeunesse. A ce moment-là, tout d'un coup, on s'est mis à subventionner des projets parce qu'ils étaient faits en partenariat. Et là, c'était des partenariats entre associations de confédérations différentes, d'obédiences différentes. Il y avait vraiment un souci que les organisations s'ouvrent et collaborent au-delà des tendances. »³⁵⁶

Ce qui différencie l'opération "Été-Jeunes"³⁵⁷ des autres actions entreprises auparavant, c'est que l'opération "Été-Jeunes" est un coup porté au principe de subsidiarité. En effet, l'Etat fixe des limites et des conditions à respecter pour bénéficier de ces subventions. L'Etat entre dans une relation plus interventionniste. Auparavant, les associations reontraient des projets et demandaient des subventions pour financer la mise en œuvre de leur projet.

³⁵³ PERROUTY, D. M.-P. DURT et P. HUBERT (1995) « Opération 'Été-Jeunes' : Quand la prévention devient une dynamique d'action », *L'Observatoire* 6, p. 49.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 50

³⁵⁵ Conseil de la Jeunesse d'Expression Française (1995) *Vers une politique globale et coordonnée de la jeunesse ?* (Bruxelles : Conseil de la jeunesse d'expression francophone), p. 27.

³⁵⁶ Interview de Philippe Allard, réalisée par les auteurs, p. 3.

³⁵⁷ Appelée aussi "Créactiv'été".

L'Etat n'intervenait aucunement sur le contenu des projets subventionnés. Selon Etienne Grosjean³⁵⁸, « les crises budgétaires sont survenues et, peu à peu, la relation s'est transformée. Alors que l'association était financée pour son autonomie de pensée, on a voulu accentuer son rôle de sous-traitant des objectifs du pouvoir. L'assistance aux associations a été maintenue mais des priorités, des urgences ont abouti à la création de programmes avec des moyens dégagés pour réaliser ces partenariats. Ce glissement n'a fait que s'accroître avec une approche étroite et une utilité à court-terme. D'une philosophie ouverte et non directive de soutien aux associations, on a glissé à une politique structurelle où l'association n'est plus financée que comme sous-traitant des objectifs du pouvoir public, ce qui est stérilisant pour la créativité sociale. »³⁵⁹ Avec l'opération "Eté-Jeunes", l'Etat adresse en quelque sorte une commande sociale aux associations. Il alloue des subventions particulières à des projets répondant à certaines conditions et traitant d'un problème particulier, défini par lui-même.

« A la fin des années 80, le principe de subsidiarité, en d'autres mots le fait que l'Etat ne se mêle pas de la politique, est vraiment remis en question. Cela apparaît comme une remise en question assez périphérique : on ne touche évidemment pas aux subsides qu'on donne aux grands mouvements, ni au décret du 20 juin 80, ni aux arrêtés royaux pour les centres de jeunes, on ne diminue pas les subventions pour ces organismes là. Mais on crée, à côté, des programmes où le politique dit : "Moi, j'ai des problèmes à gérer dans la société, donc je ne peux plus vous laisser faire ce que vous voulez". Donc, vous avez votre argent pour fonctionner, pour faire des projets, mais vous pourrez avoir de l'argent en plus si vous acceptez de répondre à des priorités qui sont celles du gouvernement : pour lutter contre l'illettrisme par exemple, pour l'intégration sociale par exemple... pour toute une série de priorités, qui vont changer chaque fois avec les gouvernements et les ministres, etc. C'est la première fois, dans le secteur de la jeunesse, qu'on dédicace une partie du budget en fonction de priorités, qui ne sont plus celles du secteur lui-même, mais qui sont celles du gouvernement. Donc, vous avez le programme "Eté-Jeunes", le programme "Quartier libre". Et il y a toute une série de programmes, comme ça, qui ont été mis en œuvre. Mais qui sont, manifestement, la première atteinte à ce grand principe de la subsidiarité. »³⁶⁰

De plus, un malentendu est apparu. "Eté-Jeunes" est présenté comme une opération aux pratiques "novatrices", "innovantes". De ce fait, les associations se sentent désignées comme ringardes, dépassées. « Bien souvent, l'accent est mis sur la notion d' "expérimental", de "novateur", comme si le monde associatif, et donc les organisations volontaires de Jeunesse, n'avaient pas pour vocation d'être un réel champ d'expérimentation sociale et culturelle, capable de se

³⁵⁸ Voir notice biographique.

³⁵⁹ Conseil de la Jeunesse d'Expression française (1995) *op cit*, p. 147.

³⁶⁰ Interview D. Menschaert, réalisée par les auteurs, pp. 2-3.

régénérer et de s'adapter à l'évolution du public. »³⁶¹ Ce malentendu sera renforcé par l'utilisation de l'opposition entre les opérations dites "ponctuelles", comme l'opération "Eté-Jeunes", et le travail régulier des associations³⁶². Ces opérations ponctuelles bénéficient d'une visibilité qui ne transparait pas hors du travail ponctuel.

« Il est plus facile d'amener un journaliste voir des jeunes qui font du basket de rue une après-midi que d'essayer d'expliquer que les activités se font de manière régulière toute l'année, avec un nombre peut-être réduit de jeunes et dans un espace moins visible. Et donc, il y a le piège de la visibilité immédiate et le piège de se concentrer exclusivement sur les moyens supplémentaires. »³⁶³

Le principe de l'opération "Eté-Jeunes" sera transposé à d'autres initiatives. C'est le cas pour l'opération "Quartier libre" qui voit le jour en 1996. Le projet, lancé par le service de la jeunesse de la Communauté française, vise à « promouvoir l'expression culturelle des jeunes dans des quartiers qui cumulent des problèmes sociaux et culturels et s'adresse en priorité aux jeunes de 12 à 26 ans. »³⁶⁴ Les maisons et centres de jeunes et des locales d'organisations de jeunesse reconnus peuvent introduire un projet, mais également d'autres associations locales reconnues par la Direction Générale de la Culture, tels les bibliothèques, les centres culturels, et des groupes composés d'au moins 4 jeunes. Le projet doit prévoir une durée minimale d'un an et comporter plusieurs volets de création, d'expression culturelle (théâtre, musique, danse, photographie....) et doit « aboutir à des prestations publiques. »³⁶⁵ Ce projet vise également à la mise en place de collaborations. Ainsi, cette opération est assez proche dans sa philosophie de l'opération "Eté-Jeunes" puisque, ici aussi, l'Etat intervient pour proposer un cadre dans lequel doivent s'intégrer les projets.

Il est à noter que ces deux opérations, "Eté-Jeunes" et "Quartier libre", ont encore été financées en 2004 par la Communauté française.

Conclusion

Ainsi, à partir de la fin des années 1980, des politiques d'insertion et de prévention à destination des jeunes ont été initiées par l'Etat. Une exigence de collaboration et de traitement des problèmes des jeunes est inscrite dans ces projets.

³⁶¹ Conseil de la Jeunesse d'Expression Française (1995) *op cit*, p. 47, reprenant des extraits d'une brochure de 1992 du Conseil de la Jeunesse Catholique.

³⁶² *Ibidem*, p. 30

³⁶³ Interview de Denis Grimberghs, réalisée par les auteurs, p.5.

³⁶⁴ <http://www.cfwb.be/jeunesse/progr/progr.htm>.

³⁶⁵ *Ibidem*.

A. Rea « met en lumière le désengagement de l'Etat, remplaçant de plus en plus les financements structurels par des fonds ponctuels, octroyés au coup par coup. »³⁶⁶

b. Diversification des acteurs

A côté de ces nouvelles formes d'action, les acteurs et institutions intervenant dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse se sont multipliés ces dernières décennies.

En Belgique, depuis quelques années, les échevins de la jeunesse se multiplient, des animateurs d'AMO sont apparus et, dans le cadre des contrats de sécurité, toute une série de fonctions ont été créées: les assistants de prévention et de sécurité, le service d'encadrement des mesures judiciaires alternatives, la coordination toxicomanie, le médiateur scolaire, les éducateurs de rue...

« D'autres formes de politique de jeunesse au niveau local ont été développées, notamment les contrats de sécurité dans les grandes villes et, à un niveau plus local, l'échevin de la jeunesse. Dans beaucoup de communes, on a développé des politiques communales, locales. »³⁶⁷

Les nouveaux acteurs travaillent généralement au niveau local, comme par exemple dans les contrats de sécurité ou dans la cellule de coordination maltraitance... « La crise économique elle-même renforce les approches localistes des problèmes, ouvrant une interrogation sur les modes de coordination, sur la nature des échanges réciproques entre écoles, mouvements de jeunes, lieux de rencontres et espaces de protection alors même que les statistiques criminelles et le vieux label de "classe dangereuse" sont de plus en plus utilisés pour qualifier les conduites marginales des jeunes. »³⁶⁸

Apparaît alors une certaine confusion de la part des jeunes à propos des différents acteurs et de leur mission.

« Ca ne me dérange absolument pas que la société se préoccupe des problèmes de sécurité, je trouve que c'est normal et que c'est louable, mais ce qui ne va pas, c'est qu'on mélange les enjeux de sécurité publique, qui sont le respect de la loi et c'est bien pour cela qu'il y a des forces de police ; et des enjeux soit d'aide à un public, soit d'actions avec ce public-là. Cela, c'est deux choses différentes et c'est deux mandats différents. Je pense que les jeunes doivent pouvoir s'y retrouver dans la société, savoir

³⁶⁶ Conseil de la Jeunesse d'Expression Française (1995) *op cit*, p. 35, reprenant un extrait d'un article « Été Jeunes, de l'exclusion à la citoyenneté », *cahier DAJEP*, n° 19, décembre 1993, p. 21.

³⁶⁷ Interview de Denis Grimberghs, réalisée par les auteurs, p. 3.

³⁶⁸ Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001a) *op cit*, p. 13.

que la police c'est ça, que ce n'est pas pour ça que ce sont des peaux de vaches... Mais il y a une société, il y a des règles, il y a des normes et ça doit être respecté. Par contre, si je m'adresse à un animateur ou un éducateur de rue, je dois savoir qui il est, quel est son mandat. Et ça, ça doit être séparé. »³⁶⁹

Du fait de cette concurrence entre acteurs, les jeunes n'hésitent pas à aller vers le plus offrant.

« Sur le terrain, on voit des animateurs qui font du mini-foot avec des groupes de jeunes, mais le mandat n'est pas du tout le même. Ça pose un réel problème, même par rapport aux jeunes. Pour eux, un animateur contrat de sécurité, AMO et maison de jeunes, c'est à peu près le même type de démarche, le même type de personnage, mais derrière ces personnages et ces types d'action, il y a des choses très différentes. Et c'est quand même problématique. On ne peut pas les mettre sur le même pied. Mais alors, ça crée une confusion terrible auprès du jeune. Des animateurs contrat de sécurité ont faits des rapports à la police, à ce moment-là, on déchanté un peu. Pour les jeunes c'est de véritables trahisons. Cela s'est calmé. Cela a été un vrai moment de conflit entre secteurs, parce qu'ils venaient en plus sur le terrain avec beaucoup plus de moyens. Et à moment donné, les jeunes font leur marché. Ils vont là où on leur offre le plus. Si le contrat de sécurité leur offrait des sauts en parachute dans le sud de la France, il n'y avait pas de raisons qu'ils restent dans la maison de jeunes toute pourrie une semaine de plus... »³⁷⁰

Conclusion

Ainsi, il semble que les années 1980-1990 aient vu l'émergence de nouvelles actions, de nouveaux acteurs, de nouvelles façons d'envisager la jeunesse.

Le rapport du Commissariat général du plan met en évidence une « extension et une diversification considérables des interventions publiques en direction des jeunes »³⁷¹. Cependant, cet accroissement d'intervention à destination des jeunes révèle, selon eux, un paradoxe. « La part des jeunes dans la population totale a tendance à se réduire, l'investissement de la collectivité en direction des jeunes est plus important que jamais, et dans le même temps les jeunes n'ont jamais été si peu reconnus comme ressources d'avenir. »³⁷²

Le rapport met en évidence les collaborations qui se nouent afin de trouver une solution aux problèmes de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. « L'Etat ne se contente plus de mettre en œuvre une ambitieuse politique éducative qui comporte aussi un volet important d'actions visant la protection

³⁶⁹ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p. 7.

³⁷⁰ Interview de Lucien Barel, réalisée par les auteurs, p. 9.

³⁷¹ CHARVET, D., P-J. ANDRIEU et F. LABADIE (2001) *op cit*, pp. 99-100.

³⁷² *Ibidem*, p.100.

des mineurs ; il s'attache à rechercher une mobilisation de l'ensemble des acteurs autour de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. (...) Les collectivités territoriales d'une part, les mouvements d'éducation populaire et les associations d'action sociale d'autre part sont largement sollicités pour assurer la mise en place des nombreux dispositifs dont l'Etat fait la promotion pour traiter les problèmes que connaissent les jeunes ... ou qu'ils posent. »³⁷³

L'accent placé sur le sécuritaire témoigne d'une évolution au niveau de l'intervention étatique. « Le développement des contrats de sécurité témoigne par ailleurs d'une autre tendance forte : le retrait progressif de l'Etat social interventionniste au profit d'une action davantage orientée vers la police et la justice, et le passage d'un idéal de transformation à une logique de régulation sécuritaire et hygiéniste. L'intervention devient davantage juridique et normative. Dans cet idéal de sanction régulatrice, la petite délinquance devient l'image type de ce qu'il faut réprimer. Cela, en retour, a largement contribué à affirmer ou à consolider l'image des jeunes d'origine immigrée comme cibles privilégiées de ces initiatives politiques et juridiques. »³⁷⁴

8. Protection et aide à la jeunesse

a. L'aide à la jeunesse

Dès le début des années 1970, plusieurs reproches ont été formulés à l'égard de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse et à l'égard de l'usage qui était fait de certaines de ses dispositions. Ces revendications ont été portées par deux courants, très divergents *a priori*, mais qui se rejoignaient quant aux objectifs qu'ils poursuivaient, c'est-à-dire une volonté de soustraire le secteur de la protection de la jeunesse de la justice.

Le premier était essentiellement composé des intervenants des services privés, et plus particulièrement des établissements recevant des mineurs placés. Leurs revendications portaient sur le manque de moyens alloués à leurs missions ainsi qu'à la carence de personnel dont ils souffraient pour accomplir au mieux leurs tâches.

Le deuxième était le fait de la Ligue des Droits de l'Homme. « Sa préoccupation était vraiment la défense du droit des jeunes. Elle estimait que la loi de 65 était une loi paternaliste du fait que son application dépendait du Ministre de la Justice, que la priorité était donnée aux magistrats et qu'on ne prenait pas

³⁷³ *Ibidem*, p. 99.

³⁷⁴ GUILLAUME, J-F. (2000) *op cit*, p. 114.

suffisamment en compte tout l'aspect prévention »³⁷⁵. Ainsi, il était reproché au Ministère de la Justice de privilégier la protection judiciaire et le placement au détriment de la protection sociale, pourtant prééminente au regard de la loi de 1965. Deux ouvrages, *Le Livre blanc de la protection de la jeunesse*³⁷⁶ et *Le désordre protecteur*³⁷⁷, mettront en évidence les dysfonctionnements et les incohérences du système et deviendront les deux livres emblématiques de ce courant de contestation.

Danièle Gevaert, directrice générale adjointe experte à la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse (DGAJ), met en évidence un autre reproche formulé à l'égard de la protection de la jeunesse : « la loi de 65 insiste sur la prévention mais c'est le Ministre de la Justice qui est compétent. SI on peut dire que la prévention de la criminalité est du ressort du Ministre de la Justice, la prévention sociale n'est, elle, pas dans ses compétences ! On peut comprendre que même s'il l'avait voulu, le Ministre de la justice aurait peut-être eu des difficultés à défendre la prévention sociale au niveau de son budget. C'est effectivement une des raisons pour lesquelles dès les années 75 il y a eu des revendications pour que l'application de la loi de 65 ne dépendent plus du Ministre de la Justice, mais dépende plus tôt d'un ministre à caractère plus social pour que, justement, on prenne plus en compte tous ces aspects de prévention ! »³⁷⁸

Les réformes institutionnelles de 1980 et 1988 donnent l'opportunité de remédier aux lacunes et aux dysfonctionnements de la protection de la jeunesse telle qu'elle était organisée par la loi de 1965. La Communauté française devient en effet compétente pour organiser un système de protection de la jeunesse "déjudiciarisé", la détermination des mesures de garde, de préservation et d'éducation à l'égard des mineurs « délinquants » restant de la compétence du pouvoir fédéral.³⁷⁹

Pour mettre en œuvre les changements qu'elle voulait apporter au secteur, la Communauté française s'est dotée d'un nouveau texte, le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse³⁸⁰. Celui s'adresse non seulement aux jeunes en danger ou en difficulté, mais également à leur famille. En effet, selon son article 2, le décret s'applique aussi « aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales ».

Le décret de 1991 organise l'aide spécialisée, dite de deuxième ligne. Celle-ci peut être sollicitée dans le cas où les services de l'aide sociale générale, ou dits

³⁷⁵ Interview de Danièle Gevaert, réalisée par les auteurs, p. 2.

³⁷⁶ Conseil de la jeunesse d'expression française (1979) *Le Livre blanc de la protection de la jeunesse* (Bruxelles : CJEF).

³⁷⁷ BARTHOLOME, J.-P., BOGAERT, J.-C., P. SCAFS et G. VALLEE (1984) *Le désordre protecteur* (Liège : Editions a.s.b.l. Jeunesse & Droit).

³⁷⁸ Interview de Danièle Gevaert, réalisée par les auteurs, p. 2.

³⁷⁹ Voir point suivant.

³⁸⁰ MB, le 12 juin 1991.

“de première ligne”³⁸¹, comme, par exemple, les CPAS, les PMS, les centres de santé mentale, les AMO... ne parviennent pas apporter une solution adéquate au problème posé par le jeune en difficulté et/ou par sa famille.³⁸²

Pour apporter cette aide spécialisée aux jeunes et à leur famille, le décret a créé dans chaque arrondissement judiciaire de la Communauté française un Service de l'aide à la jeunesse (SAJ), dirigé par un conseiller de l'aide à la jeunesse. « En confiant le soin de faire apporter l'aide individuelle aux jeunes et à leur famille à un fonctionnaire dont c'est la mission spécifique et permanente (...) le législateur décrétoal a entendu faire du conseiller la cheville ouvrière de l'aide spécialisée, véritable pendant du juge de la jeunesse au niveau social. »³⁸³

Dans le cas où le conseiller ne parvient pas à trouver un terrain d'entente avec les parents ou le jeune s'il est âgé de plus de 14 ans, et tandis que la situation est estimée préoccupante, l'aide peut dès lors être imposée. Le juge de la jeunesse dont les compétences ont été redéfinies par le décret de 1991 est le seul agent capable d'imposer une aide. Il est le lien obligatoire entre les services de deuxième ligne et ceux de la troisième ligne d'aide. En effet, une fois le jugement rendu, le Directeur de l'aide à la jeunesse a pour mission de mettre en œuvre la décision rendue par le magistrat. Dans cette tâche, le directeur est assisté par son propre service, le Service de protection judiciaire (SPJ). Chaque arrondissement judiciaire comporte un SPJ et un ou plusieurs directeurs de l'aide à la jeunesse.³⁸⁴

Afin d'aider les professionnels œuvrant dans le secteur de l'Aide à la Jeunesse, le décret définit également les six principes fondateurs qui le fondent.

Le premier a trait à la complémentarité et au caractère supplétif de l'aide spécialisée. En effet, la logique du décret repose sur l'idée que le recours aux services de la deuxième ligne d'aide revêt uniquement un caractère subsidiaire. Dans cette optique, le premier rôle du Conseiller de l'Aide à la Jeunesse est de s'assurer que les services de première ligne ont été sollicités et qu'ils ont bien fonctionné. Le Service de l'Aide à la Jeunesse (SAJ) n'entre ainsi en fonction que si l'aide de première ligne est jugée inefficace ou insuffisante pour répondre aux problèmes posés.

³⁸¹ Ces services interviennent soit de manière spontanée, soit à la demande expresse d'un jeune ou de ses parents.

³⁸² DE TERWAGNE, A. (2001) *Aide et protection de la jeunesse* (Bruxelles : Editions Jeunesse & Droits), p. 101.

³⁸³ « Lecture du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse », disponible à l'adresse : <http://www.cfwb.be/aide-jeunesse/htmlpro/legisl1.htm>, consultée le 8 juin 2004.

³⁸⁴ MOHNEN, C., F. MULKAY et M. NOTHOMB (2003) « Le texte et ses fondements : un cadre pour l'action » in : F. MULKAY (coord.) *Le Défi de la participation : Dix ans de pratique de décret relatif à l'aide à la jeunesse* (Bruxelles : Editions Luc Pire), p. 24.

Toutefois, bien que le SAJ n'a, conformément aux dispositions du décret, qu'un caractère supplétif, de l'avis de plusieurs personnes rencontrées telles que Nicole Maréchal et Julie Papazoglou, celui-ci se trouve souvent débordé car trop fréquemment mis en œuvre alors qu'une solution aurait pu être apportée par les différents services de "première ligne".

Le deuxième concerne la priorité donnée à la prévention. Nicole Maréchal souligne ainsi l'importance à accorder aux mesures préventives dans ce secteur : « L'aide à la jeunesse, c'est une aide sociale spécialisée et, dans les faits, on remarque qu'elle agit surtout de manière réparative, et c'est un peu dommage car il y a des compétences, un savoir-faire... C'est plus intéressant d'intervenir le plus tôt possible. »³⁸⁵ Dans le décret de 1991, la Communauté française exprime sa volonté de développer « une réelle politique de prévention en développant la prévention générale, c'est-à-dire un ensemble d'actions de terrain menées pour apporter une réponse collective à des besoins individuels que rencontrent souvent les familles aidées par le SAJ ou le SPJ d'un arrondissement donné »³⁸⁶. De fait, ces dernières années, nombre d'actions ont été entreprises afin de sensibiliser le grand public

Le troisième se rapporte à la "déjudiciarisation" du secteur de l'aide à la jeunesse. La coordination efficace des services de l'aide sociale générale et de l'Aide à la Jeunesse doit permettre, selon C. Mohnen, F. Mulkey et M. Nothomb, d'« apporter une réponse sociale aux problèmes sociaux »³⁸⁷. Dans la mesure du possible, la collaboration entre les familles en difficulté et les services spécialisés est privilégiée. Le juge de la jeunesse, dont les missions ont été sensiblement réduites, n'intervient que dans les cas manifestes d'enfant en situation de danger et lorsque qu'il est impossible de travailler avec l'enfant dans le cadre de l'aide consentie.³⁸⁸

Le quatrième donne la priorité à l'aide en famille. En effet, « sans nier la nécessité et l'efficacité du recours à l'hébergement en dehors du milieu familial, la règle de base est le maintien du jeune dans son milieu de vie dans toute la mesure du possible ».³⁸⁹ Selon la philosophie du décret, le placement en institution doit rester une exception.³⁹⁰

Le cinquième a trait au respect des droits fondamentaux du jeune, dont le droit à une aide spécialisée. Comme le rappelle Danièle Gevaert, « la loi de 65 était, dans les faits, une loi paternaliste, dans le bon sens du terme, où le juge de la jeunesse avait tout pouvoir. Il remplaçait les parents. Il était présumé que tout ce

³⁸⁵ Interview de Nicole Maréchal, réalisée par les auteurs, p. 3.

³⁸⁶ MOHNEN, C., F. MULKEY et M. NOTHOMB (2003) *op cit*, p. 28.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 25.

³⁸⁸ *Ibidem*,

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 29.

³⁹⁰ MACQ, V. et G. RENAULT (1997) « Mise en application du décret du 4 mars 1991 : Etude, bilan », *Journal Droit des Jeunes* 166, p. 99.

qu'il décidait était nécessairement pour le bien de l'enfant, et qu'il n'était pas nécessaire de donner des droits à l'enfant »³⁹¹ Le décret de 1991 remédie à cela en organisant dans le texte même le respect des droits fondamentaux du jeune et de l'enfant. Selon l'exposé des motifs du décret, « la reconnaissance de ces droits aux jeunes est un moyen de les responsabiliser et de les intégrer dans la société à laquelle ils seront appelés à participer à part entière à leur majorité, autrement dit, un moyen des les préparer à être des citoyens actifs et non des assistés sociaux »³⁹².

Le sixième se rapporte à l'adéquation des services offerts aux jeunes et aux familles. En effet, sous les législatures des ministres Lebrun, Onkelinx et Maréchal, le secteur de l'Aide à la Jeunesse a entamé une grande réforme des services privés. Il répond de la sorte à une demande qu'ils avaient formulée, notamment en conclusion des assises de l'Aide à la jeunesse organisées en 1994.³⁹³

L'aide spécialisée apportée aux jeunes et aux familles est assurée par des services publics et des services d'initiative privée. Le décret du 6 avril 1998³⁹⁴ définit ce qu'il entend par le terme "services" : « les services agréés qui collaborent à l'application du présent décret ou qui contribuent à l'encadrement des mesures de protection de la jeunesse ». Leur financement est soumis à un système de subvention particulier : « en amont, les services doivent faire l'objet d'une procédure d'agrément et satisfaire aux conditions qui sont mises à l'octroi des subventions ; en aval, ils sont soumis à des procédures d'inspection et de contrôle »³⁹⁵.

Les services publics.

Lorsqu'un jeune a commis un fait qui, s'il était commis par un adulte serait qualifié d'infraction, le juge de la jeunesse peut le confier pour une période déterminée à une des cinq Institutions Publiques de Protection de la Jeunesse (IPPJ)³⁹⁶ gérées par la Communauté française. Ces institutions ont pour but la réinsertion du jeune non seulement dans le domaine familial, conformément à la philosophie du décret, mais également dans le système scolaire et professionnel. Pour ce faire, les IPPJ ont développé un programme éducatif personnalisé visant à mettre en évidence les problèmes à résoudre chez le jeune, avec sa participation

³⁹¹ Interview de Danièle Gevaert, réalisée par les auteurs, p. 2.

³⁹² Exposé des motifs

³⁹³

³⁹⁴ Décret modifiant certaines dispositions en matière d'enfance et d'aide à la jeunesse (MB, le 6 juin 1998).

³⁹⁵ TULKENS, F. et T. MOREAU (2000) *op cit*, pp. 478-479.

³⁹⁶ Quatre de ces institutions abritent uniquement des garçons et sont situées à Jumet (régime ouvert), Wauthier-Braine (régime ouvert), Braine-le-Château (régime fermé) et Fraipont (régime ouvert, avec une section fermée). La cinquième, localisée à Saint-Servais, héberge uniquement des filles (régime ouvert avec une section fermée).

active, mais également à valoriser ses ressources propres et qualité sur lesquelles il pourra s'appuyer pour se reconstruire une image personnelle plus valorisante.³⁹⁷ Toutefois, malgré les bonnes intentions, ces institutions restent décriées car souvent assimilées à des "prisons" pour jeunes délinquants. Le fait notamment, que ces institutions soient les seules à ne pouvoir refuser de prendre un jeune en charge, sauf par manque de place, participe à cette image négative.

Les services privés :

L'Aide à la Jeunesse s'appuie donc également sur un ensemble de services privés qui peuvent être classés en 3 catégories selon qu'ils travaillent avec ou sans mandat de la Communauté française et qu'ils offrent leurs services au départ du milieu de vie du jeune ou en dehors.

La première catégorie de services privés recouvre les services qui travaillent sans mandat, à la demande directe des jeunes et des familles. Il s'agit des services d'aide en milieu ouvert (AMO) qui proposent une « aide préventive au bénéficiaires des jeunes dans leur milieu de vie et dans leurs rapports avec leur environnement social »³⁹⁸.

La deuxième catégorie se rapporte aux services travaillant avec mandat, au départ du milieu de vie du jeune. Il s'agit :

- des centres d'orientation éducative (COE) qui organisent l'accompagnement social, éducatif et psychologique du jeune au sein de son milieu socio-familial ;
- des services d'aide et d'intervention éducative (SAIE) qui sont chargés d'apporter aux jeunes une aide éducative dans le milieu familial de vie ou en logement autonome ;
- des services de prestations éducatives ou philanthropiques (SPEP) qui ont pour mission d'organiser des prestations éducatives ou philanthropiques pour la réinsertion sociale des jeunes ayant commis des faits qualifiés infraction ;
- des centres de jour (CJ) qui ont pour mission d'apporter aux jeunes « une aide éducative par l'accueil en journée et la guidance dans leur milieu familial de vie »³⁹⁹

Le troisième type concerne les services œuvrant avec mandat, au départ d'une mesure provisoire de placement, en famille d'accueil ou dans un service résidentiel. Il s'agit :

³⁹⁷ « Les services de l'Aide à la Jeunesse en Communauté française », disponible à l'adresse : <http://www.arianet.be/legislat/aidelajeunesse.htm>, consultée le 17 septembre 2004.

³⁹⁸ Article 2, alinéa 1 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services d'aide en milieu ouvert (MB, le 1^{er} juin 1999).

³⁹⁹ Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse (s.d.) « Services privés », disponible à l'adresse : <http://www.cfwb.be/aide-jeunesse/htmlpro/serv4.htm>, consultée le 17 septembre 2004.

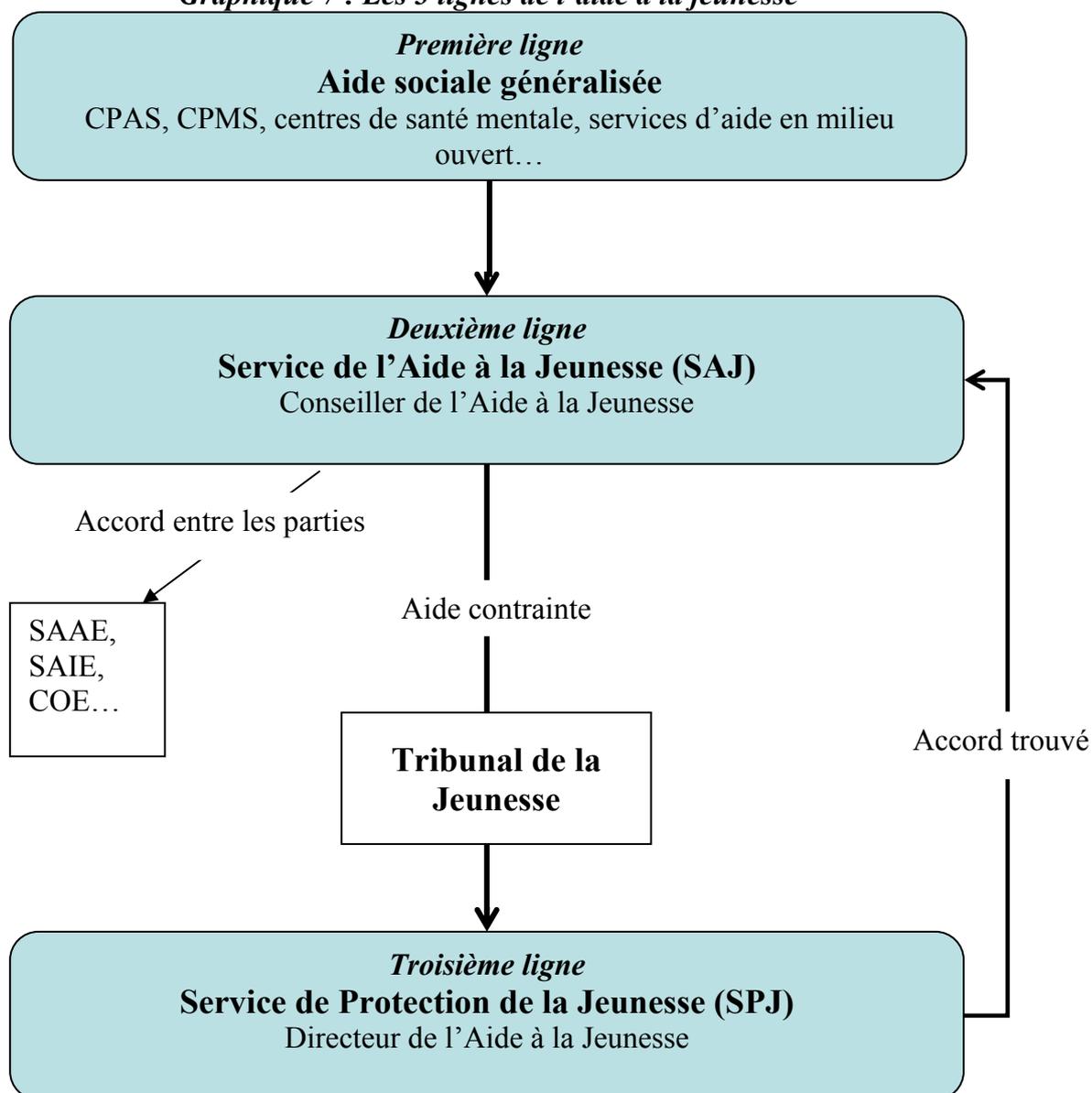
- des services d'accueil et d'aide éducative (SAAE) qui veillent à l'hébergement et à l'accompagnement éducatif des jeunes qui nécessitent une aide spécialisée en dehors du milieu familial. Il est à noter que l'accompagnement peut également se faire au sein de la cellule familiale. Les SAAE sont également habilités à mettre en œuvre des programmes d'aide en vue d'aider les jeunes dans leur réinsertion sociale et familiale ;
- des centres d'accueil d'urgence (CAU) dont la tâche est d'organiser l'accueil en urgence de jeunes en difficulté ou en danger pour un court laps de temps. Les CAU sont également habilités à élaborer un programme d'aide à mettre en place à la fin de l'accueil ;
- des centres d'observation et d'orientation (COO) qui hébergent et éduquent des jeunes présentant « des troubles du comportement nécessitant une aide spécialisée en dehors de leur milieu familial et justifiant par leur gravité l'observation, l'analyse approfondie et une action spécifique visant au dépassement de la crise par le biais de l'encadrement adapté à cette fin » ;
- des centres de premier accueil (CPA) qui accueillent des jeunes nécessitant une aide spécialisée en dehors du milieu familial et qui sont placés pour la première fois ou après un placement en CAU ;
- des centres d'accueil spécialisés (CAS) dont la mission est d'organiser l'accueil collectif de jeunes nécessitant une aide particulière et spécialisée compte tenu de leurs comportements violents, de leurs problèmes psychologiques importants ou des faits qualifiés infractions ;
- des centres d'aide aux enfants victimes de maltraitance (CAEVM) qui ont pour mission d'organiser un accueil pour les enfants victimes de maltraitance avérées ou suspectées ;
- des services de tutelle (SP) dont la mission consiste à rechercher des tuteurs⁴⁰⁰ et à assurer l'accompagnement de ces derniers ;
- des services de placement familial (SPF) qui « organisent l'accueil et l'éducation par des particuliers d'enfants qui ont besoin d'une aide spécialisée en dehors de leur milieu familial et assurent l'encadrement pédagogique et social de ces particuliers. Ils travaillent également au maintien des relations personnelles des jeunes et de leurs proches »⁴⁰¹ ;
- des services qui mettent en œuvre un Projet Pédagogique Particulier (PPP) et qui organisent un projet particulier et exceptionnel d'aide aux jeunes en difficulté selon des modalités non prévues par les arrêtés spécifiques, afin de leur permettre de réussir une expérience de vie originale et positive. Il est important de préciser que ces services peuvent également travailler sans mandat.

⁴⁰⁰ Selon la définition donnée par la DGAJ, les tuteurs sont « des personnes qualifiées pour exercer le droit de garde, d'éducation, de représentation, de consentement aux actes et d'administration des biens de jeunes dont les parents ont été déchus totalement ou partiellement ». (Direction générale de l'Aide à la Jeunesse (s.d.) « Service privés », *op cit*).

⁴⁰¹

Cet ensemble de services privés offrent donc un éventail de services et vise à apporter une aide spécifique la plus pertinente possible par rapport aux besoins et aux attentes du jeune en danger ou en difficulté : « Je pense que ce qu'on doit surtout mettre en avant, c'est ce gros effort des services privés pour mieux répondre aux demandes d'un décret qui date de 91 : moins d'hébergement, plus de travail dans les familles, plus près des familles... »⁴⁰²

Graphique 7 : Les 3 lignes de l'aide à la jeunesse



⁴⁰² Interview de Nicole Maréchal, réalisée par les auteurs, p. 5

b. La protection de la jeunesse

La communautarisation de la protection sociale de la jeunesse et le décret de 1991 ont profondément modifié le secteur de l'aide à la jeunesse. Toutefois, si la Communauté française a pour mission la protection des mineurs en danger, le Ministère fédéral de la Justice reste compétent en ce qui concerne les mineurs délinquants.⁴⁰³ Ainsi, la détermination des mesures à l'égard des mineurs dits « délinquants » reste réglée par la loi de 1965 telle qu'elle a été remaniée par diverses lois modificatives, telles que celles du 2 février 1994⁴⁰⁴ et du 30 juin 1994⁴⁰⁵.

En somme, le pouvoir fédéral est compétent en ce qui concerne l'organisation des tribunaux et des chambres de la jeunesse des Cours d'appel; les mesures à l'égard des mineurs délinquants, la compétence territoriale et la procédure applicable aux tribunaux de la jeunesse ainsi que pour les dispositions pénales.

c. La maltraitance

La "Cellule de Coordination de l'Aide aux Victimes de Maltraitance" définit la maltraitance comme suit : « Est maltraitant tout comportement et/ou attitude qui ne tient pas compte de la satisfaction des besoins d'un enfant et constitue par le fait même une entrave importante à son épanouissement. Une attitude ou un comportement maltraitant peut être intentionnel ou le résultat de la négligence, ou des défaillances sociales »⁴⁰⁶ La maltraitance ne se résume donc pas à la violence physique, mais elle se rapporte également aux sévices par omission tels que, par exemple, les négligences graves et les défauts de soins, ainsi qu'aux différentes formes de rejet affectif.⁴⁰⁷

C'est à partir de 1970, suite à un colloque organisé par le Centre d'Etude de la Délinquance Juvénile, que la problématique de la maltraitance à l'égard des enfants a commencé à faire l'objet d'une attention particulière de la part de la protection de la jeunesse.

⁴⁰³ Un bémol doit être apporté à cette assertion puisque le Ministère de la Justice a toujours en charge les dispositions relatives à la tutelle aux allocations familiales ainsi qu'à la déchéance de l'autorité parentale.

⁴⁰⁴

⁴⁰⁵

⁴⁰⁶ Coordination de l'aide aux victimes de maltraitances (2001) *L'aide aux enfants victimes de maltraitance : Guide à l'usage des intervenants auprès des enfants et des adolescents* (Bruxelles : Ministère de la Communauté française), p. 19.

⁴⁰⁷ Ravier (2002) *La maltraitance infantile intra-familiale* (syllabus) (Louvain-la-Neuve : Université Catholique de Louvain), p. 26.

Le décret du 16 mars 1998 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance⁴⁰⁸s'adresse à « toute personne qui œuvre au sein d'un service, d'une institution ou d'une association et qui a pour profession ou pour mission, même à titre bénévole ou temporaire, de contribuer à l'éducation, la guidance psycho-médico-sociale, l'aide à la jeunesse, la protection infantile, l'animation et l'encadrement d'enfants » (art. 1, al. 1). Il détermine les devoirs de ces différents intervenants tels que l'obligation de pouvoir présenter à tous moments leurs certificats de bonne vie et mœurs ainsi que d'apporter leur aide à tout enfant maltraité ou toute personne maltraitante. Ceux-ci, dans la mesure où ils ne peuvent agir eux-mêmes pour mettre fin aux actes de maltraitance constatés, et dans le cas où ils ne sont pas tenus par le secret professionnel, ont pour obligation de contacter une instance compétente et de leur fournir tous les renseignements pertinents dont ils disposent. Conformément à l'article 2, le non-respect de ses obligations peut être sanctionné pénalement.

Le décret maltraitance organise deux types de services destinés plus spécifiquement à l'enfance maltraitée : les services "Ecoute-Enfants de la Communauté française" et les équipes "SOS-enfants".

Les services "Ecoute-Enfants" ont pour tâche de prévenir la maltraitance par l'organisation d'un accueil téléphonique qui concerne tant les enfants que les personnes ayant conscience de commettre des actes de maltraitance.

Les équipes "SOS-enfants" ont, quant à elles, pour principale mission la protection des enfants de moins de 18 ans victimes d'actes de maltraitance. Elles ont également pour tâche d'informer et de sensibiliser le public et les diverses autorités (administratives, communales...) et institutions (scolaires, médicales...) à la problématique de la maltraitance à l'égard des enfants.

L'article 15 du décret maltraitance précise les missions des équipes "SOS-enfants" :

- Assurer la prévention individuelle et le traitement des situations de maltraitements, soit d'initiative, soit quand l'intervention du service est sollicitée ;
- De veiller à établir, à cette fin, toutes les collaborations utiles et plus particulièrement avec les travailleurs médico-sociaux de l'Office de la Naissance et de l'Enfance ;
- D'apporter leur collaboration à l'Office de la Naissance et de l'Enfance et aux instances compétentes de l'aide à la jeunesse pour l'organisation des campagnes de préventions et pour la formation des intervenants en matière de maltraitance d'enfants ;
- D'établir un bilan complet de la situation de l'enfant et de son milieu de vie ;

⁴⁰⁸ MB, 23 avril 1998.

- De veiller à apporter une aide appropriée à l'enfant et à son milieu de vie, soit par l'équipe, soit par toute autre source psychosociale.

Le décret instaure également deux types de commissions : les "commissions de coordination de l'aide aux enfants victimes de maltraitance" et la "commission permanente de l'enfance maltraitée"

Les commissions de coordination de l'aide aux enfants victimes de maltraitance sont organisées par arrondissement judiciaire et regroupent des représentants des différents secteurs qui ont en charge l'enfance maltraitée (ONE, CPAS, SAJ, magistrats de la jeunesse, équipes "SOS-Enfants"...). Elles ont pour mission, notamment, d'apporter aux professionnels toute information utile, d'assurer la coordination des différents services et institutions en charge de la maltraitance à l'égard des enfants et « de soumettre au Conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse toute proposition utile en matière de prévention générale et veiller à établir avec celui-ci toute forme de collaboration efficace »⁴⁰⁹.

La Commission permanente de l'enfance maltraitée est composée de professionnels issus des différents secteurs concernés par la problématique de la maltraitance. Elle a pour principale mission d'émettre des recommandations, notamment sur les programmes de formation des intervenants, à l'intention du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse. Elle a également pour tâche « de donner avis et conseils sur toutes les questions relatives à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, notamment sur le fonctionnement des équipes "SOS-Enfants" et des services "Ecoute-Enfants" »⁴¹⁰.

9. Les politiques socio-familiales des années 1980-1990

a. Conciliation vie familiale et vie professionnelle

Le problème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est apparu dans les années 1980 dans les débats au sein du gouvernement. Cette question s'inscrit dans le cadre d'un taux de chômage élevé et du désir des femmes de maintenir leur emploi. La solution à ce problème a pris la forme du temps partiel féminin, qui a connu une certaine augmentation. Ce partage de l'emploi offre une réponse au problème de conciliation de la famille et du travail⁴¹¹.

⁴⁰⁹ TULKENS, F. et T. MOREAU (2000) *op cit*, p. 511.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 512.

⁴¹¹ DEGAVRE, F., V. LHUILLIER, F. PETRELLA (2002) *op cit*, p. 10.

Une autre solution à ce problème est proposée sous la forme des interruptions de carrière. Celles-ci sont nées en 1985⁴¹² dans le but, entre autres, de lutter contre le chômage et de concilier famille et travail. Le travailleur en interruption de carrière doit être remplacé par un chômeur complet indemnisé. Une indemnité est prévue pour le travailleur en interruption de carrière.⁴¹³ Les années 1990 verront des transformations et, notamment, un assouplissement de l'interruption de carrière⁴¹⁴. Cependant, ce genre de mesures est critiqué par les défenseurs d'une égalité homme-femme sur le marché du travail. Ainsi, selon Vie féminine, il faut « être attentif à mettre en place un ensemble de dispositions légales qui n'écartent pas trop longtemps l'un des parents de la vie de travail et qui n'induisent pas d'effets pervers sur l'ancrage professionnel à plus long terme. »⁴¹⁵

En vue d'aménager des possibilités d'absence et de congé en cas de "raisons familiales impérieuses", la convention collective de travail n°45⁴¹⁶ est adoptée le 19 décembre 1989 et rendue obligatoire en 1990⁴¹⁷. Selon cette convention, le travailleur a le droit de s'absenter du travail pour raisons impérieuses. Ces absences ne sont pas rémunérées. Par raison impérieuse, il faut entendre tout événement imprévisible, indépendant du travail, qui requiert l'intervention urgente et indispensable du travailleur, et ce pour autant que l'exécution du contrat de travail rende impossible cette intervention. Par exemple : la maladie, l'accident ou l'hospitalisation d'un proche du travailleur, dans les conditions définies par la CCT n° 45

Une forme spéciale d'interruption de carrière, le congé parental, voit également le jour à la fin des années 1990 et concerne plus particulièrement les parents désireux de consacrer plus de temps à leurs enfants. L'initiative est donnée par l'Union européenne. En effet, en 1996, le Conseil européen adopte une directive⁴¹⁸ qui fixe un congé parental d'au moins trois mois pour toute naissance

⁴¹² Loi de redressement contenant des dispositions sociales du 22 janvier 1985 (MB, 24 janvier 1985), article 99 et 100 - Arrêté royal du 25 janvier 1985 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption (MB, 14 février 1985).

⁴¹³ *Ibidem*, pp. 17-18.

⁴¹⁴ De plus, en février 2001, une nouvelle convention collective de travail pour les salariés du secteur privé (CCT n° 77) sera adoptée et substituera le système de crédit temps au système de la pause carrière.

⁴¹⁵ Ministère de l'Emploi et du travail, « Harmonisation de la vie de travail et de la vie de famille. Actes de la table ronde de synthèse du 17 avril 1991 », Famille et marché du travail, n°4, novembre 1991, in DUBOIS A., P. HUMBLET, F. DEVEN *op cit*, p 38.

⁴¹⁶ Convention collective de travail n°45 du 19 décembre 1989 instaurant un congé pour raisons impérieuses.

⁴¹⁷ Arrêté Royal du 06 mars 1990 rendant obligatoire la CCT n° 45 du 19 décembre 1989 conclue au sein du Conseil national du travail instaurant un congé pour raisons impérieuses (MB, 21 mars 1990).

⁴¹⁸ Directive du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord sur le congé parental conclu par l'UNICE, la CEEP et la CES (96/34/CEE) Journal officiel n° L 145 du 19/06/1996 p. 0004 – 0009.

ou adoption. La Belgique suivra cette directive puisque, en 1997, une convention collective de travail (CCT n°64 pour les travailleurs du secteur privé) est conclue. Cette CCT est rendue obligatoire par l'arrêté royal du 29 octobre 1997⁴¹⁹. Ce congé de trois mois est spécialement consacré à la garde des enfants. Il est indemnisé et chaque parent peut en profiter, avant que l'enfant ait atteint 4 ans.

b. Mesures fiscales

A côté de cette problématique de conciliation vie familiale – vie professionnelle, d'autres mesures familiales sont prises afin de favoriser dans une certaine mesure les familles ayant des enfants à charge et supportant de ce fait des coûts supplémentaires. Ces mesures s'inscrivent en quelque sorte dans une politique nataliste. Ainsi, des mesures fiscales sont adoptées comme, par exemple, la possibilité d'un abattement fiscal par enfant à charge ou, en d'autres termes, une exonération de revenus soumis à l'impôt. Un deuxième exemple a trait à la déductibilité fiscale⁴²⁰ des frais de garde d'enfants dont les deux parents travaillent⁴²¹.

c. Egalité hommes/femmes : protection de la femme enceinte et congé de maternité/paternité

A côté de ces mesures fiscales, les femmes enceintes et les jeunes parents bénéficient de certains dispositifs de protection, d'indemnisation et d'accueil flexible du jeune enfant. Ainsi, en ce qui concerne le travail des femmes, des mesures de protection sont adoptées afin que les futures mères ne soient pas victimes de discriminations liées à leur état.

En ce qui concerne le congé de maternité, une assurance maternité est créée en 1996 et remplace l'assurance maladie invalidité dans l'indemnisation de la femme enceinte qui est écartée de son travail⁴²². En effet, le repos de maternité a été instauré par la loi du 13 décembre 1889⁴²³, qui fixait une période de 4 semaines suivant leur accouchement pendant laquelle les femmes salariées ne pouvaient travailler. Pendant cette période, les femmes perdaient leurs

⁴¹⁹ Arrêté royal du 29 octobre 1997 rendant obligatoire la convention collective de travail n° 64 du 29 avril 1997, conclue au sein du Conseil national du Travail, instituant un droit au congé parental (MB, 07 novembre 1997).

⁴²⁰ Loi du 7 décembre 1988 portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre (MB, 16 décembre 1988).

⁴²¹ Pour plus de renseignements sur ces matières, vous pouvez vous adresser au service information du SPF finance

⁴²² HUMBLET, P. (1998a) *op cit*, p. 108.

⁴²³ Loi du 13 décembre 1889 concernant le travail des femmes, des adolescents et des enfants, dans les établissements industriels (MB, 22 décembre 1889).

rémunérations. Il aura fallu attendre la loi du 7 août 1922⁴²⁴ pour que les employées bénéficient d'un mois de salaire. A partir de 1945, l'assurance maladie-invalidité prévoit d'indemniser le congé de maternité, en assimilant celui-ci à une invalidité. La loi du 17 mars 1948⁴²⁵ prévoit un repos obligatoire de 6 semaines après l'accouchement. Aujourd'hui et depuis 1971⁴²⁶, la femme bénéficie d'un congé de maternité de 15 semaines.

Le père n'est pas oublié puisque, depuis 2002⁴²⁷, il bénéficie d'un congé de paternité plus long⁴²⁸ (10 jours). De ce fait, il est plus intimement associé à l'événement⁴²⁹.

d. Disponibilité de la main-d'œuvre

Des mesures sont également prises afin de renforcer la disponibilité de la main-d'œuvre. En 1992 intervient une recommandation européenne⁴³⁰ fixant des objectifs à atteindre en ce qui concerne les services de garde d'enfant. Ainsi, en son article premier, le Conseil européen recommande aux Etats membres de « prendre et/ou de stimuler progressivement des initiatives afin de permettre aux femmes et aux hommes de concilier leurs responsabilités professionnelles, familiales et d'éducation, découlant de la garde d'enfants. » La recommandation aborde aussi la question de la formation du personnel, de la diversité des choix en fonction des besoins exprimés, de la collaboration...

Des types d'accueil spécifiques sont donc créés pour faire face aux mutations du marché du travail et donc aux nouveaux besoins des parents. Il s'agit de la garde à domicile d'enfants malades⁴³¹, de l'accueil flexible⁴³², de l'accueil d'urgence⁴³³

⁴²⁴ Loi du 7 août 1922 relative au contrat d'emploi (MB, 16-17 août 1922).

⁴²⁵ Loi du 17 mars 1948 modifiant l'article 5 des lois sur le travail des femmes et des enfants, coordonnées par l'arrêté royal du 28/02/1919, modifiées et complétées par les lois du 14 juin 1921 et du 7 avril 1936.

⁴²⁶ Article 39 et suivants de la Loi du 16 mars 1971 sur le travail (MB, 30 mars 1971).

⁴²⁷ Loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de la vie (MB, 15 septembre 2001, entrée en vigueur le 1 janvier 2002).

⁴²⁸ Auparavant, le père bénéficiait d'un congé de 3 jours. (Article 30 de la Loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail (MB, 22 août 1978) – Article 2, 4° de l'Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, des travailleurs domestiques, des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles (MB, 11 septembre 1963), modifié par l'Arrêté royal du 7 février 1991).

⁴²⁹ DEGAVRE, F., V. LHUILLIER, F. PETRELLA (2002) *op cit*, pp. 22-23.

⁴³⁰ 92/241/CEEE recommandation du Conseil, du 31 mars 1992, concernant la garde des enfants – Journal officiel, n° L123 du 08/05/1992, pp.0016-0018.

⁴³¹ Une puéricultrice prend soin à domicile d'enfants de 0 à 12 ans pendant quelques jours.

⁴³² Accueil des enfants en dehors des heures habituelles d'ouverture.

⁴³³ Accueil des enfants dont les parents sont en insertion professionnelle.

et de l'accueil extra-scolaire⁴³⁴. En 1993, ses missions se sont encore élargies et comprennent l'accueil extra-scolaire.⁴³⁵

e. Egalité hommes/femmes en cas de divorce

D'autres mesures sont également prises pour le bien de l'enfant, en cas de divorce. Au niveau juridique, une évolution importante a lieu en 1995 avec l'adoption de la loi relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale⁴³⁶. L'intérêt de l'enfant y est central puisque le lien parent-enfant est prioritaire par rapport à la position juridique des géniteurs l'un à l'égard de l'autre. Ainsi, les ces derniers restent responsables de l'éducation et continuent à exercer conjointement leurs droits et obligations parentaux. De ce fait, tous les enfants bénéficient des mêmes règles en ce domaine.

Nous le voyons de multiples mesures ont été adoptées en ce qui concerne la politique familiale. Le but n'était pas ici d'établir un relevé exhaustif de toutes les mesures, mais bien de donner un bref aperçu des politiques mises en place pendant cette période⁴³⁷.

10. Qualité et professionnalisation

Dans le secteur de la petite enfance

Les questions de qualité et de professionnalisation du secteur de l'enfance sont au centre des préoccupations depuis les années 1970.

a. Des recherches sur la qualité

Depuis les années 1970, des études ont été entreprises sur les modes de garde. Elles visaient à déterminer les éventuels effets négatifs de la garde non parentale. Une première vague de recherches s'inquiète du « maternage multiple » rencontré dans les crèches. On compare alors les enfants éduqués en crèches et ceux élevés au sein de leur famille exclusivement. Les conclusions que l'on a pu tirer de ces études sont assez restreintes : « les plus sérieuses d'entre elles n'ont pas permis de mettre en évidence des effets négatifs systématiques de la garde

⁴³⁴ Accueil d'enfants de 0 à 12 ans au sein de l'école ou à l'extérieur en dehors des heures scolaires proprement dites.

⁴³⁵ ARCQ, E. et P. BLAISE (1997) « La décision politique en matière d'accueil de l'enfant », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1575-1573, p. 19.

⁴³⁶ Loi du 13 avril 1995 relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (MB, 24 mai 1995).

⁴³⁷ Pour de plus amples informations, nous vous renvoyons à notre bibliographie.

non parentale en tant que telle ; l'analyse comparée des résultats a surtout souligné l'extrême variabilité des structures d'accueil proprement dites, ainsi que celle de la qualité de la prise en charge dans les milieux d'accueil comme dans les milieux familiaux. »⁴³⁸

Après cette première vague de recherche, les études portent sur la qualité de l'accueil et sur les variables qui sont à l'origine des différences observées au sein des différents modes de garde. Ces résultats sont disponibles dans les années 1980.

Une partie de ces recherches porte notamment sur la 'fonction maternelle' et étudient différents facteurs influençant le développement des enfants, comme le taux d'encadrement, le niveau d'étude des accueillantes, leur salaire... Les résultats mettent en évidence le fait que certains facteurs peuvent favoriser la qualité de l'accueil, mais ne la garantissent aucunement. Ces recherches montrent également que l'on ne s'éloigne pas du modèle maternel comme représentation de la bonne relation⁴³⁹.

b. La professionnalisation

La question de la formation du personnel est souvent au centre des discussions concernant la qualité de l'accueil. Une des difficultés de la professionnalisation du secteur de la petite enfance est à attribuer au fait que l'accès à l'emploi ne se base pas uniquement sur la formation, contrairement aux institutrices maternelles.

La spécificité du travail des puéricultrices et leurs compétences sont peu reconnues. Une illustration de cela est le fait qu'en 1957, les études de puéricultrices ont été transférées de l'enseignement technique vers l'enseignement professionnel. On pense à cette époque que toutes les femmes ont un instinct maternel et que, de ce fait, les puéricultrices n'ont pas besoin de formation particulière. « La qualification des professionnels du secteur est encore marquée par les origines socio-sanitaires de la fonction de garde mais aussi par la subsistance du modèle maternel qui suppose que s'occuper d'enfants est quelque chose d'instinctif, de naturel, à la portée de toutes les femmes. »⁴⁴⁰

En outre, les puéricultrices ont dû faire face à des difficultés au niveau de la précarité de leur statut, au niveau de l'offre d'emploi et au niveau de leur spécialisation.

⁴³⁸ DUBOIS, A., P. HUMBLET et F. DEVEN (1994) *op cit*, p. 55.

⁴³⁹ HUMBLET, P. (1998a) *op cit*, p. 182.

⁴⁴⁰ Ministère de la Communauté française (2001) *Politique d'éducation et de garde des jeunes enfants en Communauté française de Belgique. Rapport présenté en vue de l'examen thématique du comité d'éducation et de l'OCDE* (Bruxelles : Ministère de la Communauté française), p. 36.

Par rapport à la précarité de leur statut, il faut savoir que certaines structures, comme les maisons communales d'accueil de l'enfance, par exemple, doivent recourir à des puéricultrices répondant à des critères de programmes de résorption du chômage et donc caractérisées par un statut précaire. Quant à l'offre d'emploi, pendant une longue période, on a créé peu de nouvelles places en crèches.

En ce qui concerne leur spécialisation, les puéricultrices peuvent désormais accéder à des postes de soins aux personnes âgées, ce qui constitue une déspecialisation de leur formation.

Cependant, un mouvement de professionnalisation s'est peu à peu mis en place. Ainsi, différentes réglementations ont été adoptées et ont défini la formation requise pour travailler dans les milieux d'accueil. L'arrêté du 29 mars 1993⁴⁴¹ définit en ses articles 18, 28, 40 et 48 les normes d'encadrement des crèches, des pré-gardiennats, des maisons communales d'accueil de l'enfance, et des services de gardiennes encadrées. L'arrêté définit deux fonctions, celles d'accueillantes et celles d'encadrantes, qui sont subventionnées et détermine les titres requis pour exercer ces fonctions. L'arrêté du 27 février 2003⁴⁴² définit en ses sections 3, 4 et 5⁴⁴³ les fonctions de directeur et de personnel d'encadrement et précise la formation que ce personnel du milieu d'accueil doit justifier. Des formations continues sont également prévues afin de favoriser la professionnalisation du secteur.

« C'est dans les années 1970 que l'on a commencé à se rendre compte de l'importance des structures d'accueil de la petite enfance de qualité. C'est à partir de ce moment qu'on a commencé à parler de la qualité de l'accueil. Les préoccupations antérieures étaient de faire en sorte que les parents soient rassurés, que l'enfant était dans de bonnes mains, qu'il était bien nourri, que ses langes étaient changés. Mais aucune attention sur le côté éducatif et pédagogique, à l'égard de l'enfant. Et donc, on a développé, à partir de ce moment-là, la notion de qualité de l'accueil, ce qui voulait dire, d'abord, la reconnaissance et le financement des puéricultrices. C'est à ce moment-là qu'on a pris des arrêtés qui reconnaissent la formation des puéricultrices et qui les rémunèrent comme telles et qui imposent aux structures d'accueil, aux crèches, l'engagement de puéricultrices. Tout les règlements que nous avons maintenant concernant l'accueil de la petite enfance, que ce soient les crèches, les haltes garderies, les gardiennes... tout l'arsenal *décretal* ou *légal*, que nous avons maintenant, est né de ces années-là parce qu'on a vraiment posé là le

⁴⁴¹ L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 mars 1993 portant réglementation générale des milieux d'accueil subventionnés par l'Office de la Naissance et de l'Enfance (MB, 4 septembre 1993).

⁴⁴² Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil (MB, 21 mai 2003).

⁴⁴³ Articles 24, 42 et 43.

principe de qualité. On a mieux organisé les formations des puéricultrices. On a modifié leurs programmes de formation, On a créé une section technique. Les puéricultrices, à l'époque, c'était uniquement dans le niveau professionnel. Donc, il y a maintenant une cinquième, qui est l'équivalent d'une formation de niveau technique. On a imposé une direction dans les crèches, une direction qui soit une infirmière, avec une spécialisation dans le domaine de l'accueil, de la pédagogie de l'enfant. On a réglementé tout ce qu'il faut pour créer une crèche, c'est-à-dire un minimum d'espace par enfant, un certain éclairage, des protections, une attention au niveau de la sécurité, par exemple, des enfants. Tout ça faisait partie de cette nouvelle approche, me semble-t-il, de l'éducation. Pour moi, ce sont vraiment les années qui ont changé et qui ont transformé très fort le rapport à l'enfant dans notre société. »⁴⁴⁴

La question de la professionnalisation est intimement liée à celle de la recherche de la qualité. En effet, c'est grâce à des professionnels formés qu'il est possible de proposer un accueil de qualité.

c. Dispositions pour améliorer la qualité

La question de la qualité est présente depuis longtemps dans le milieu de la petite enfance, mais c'est surtout fin des années 1980 et début des années 1990 que des mesures sont prises et rendent le souci de qualité plus visible aux yeux du grand public. Les recherches-actions, l'avancement des connaissances en matière de développement de l'enfant et les formations mises en place dans les années 1980 vont contribuer à l'amélioration de la qualité.

Des "tables rondes de la petite enfance" sont organisées et aboutissent, en 1991, à l'élaboration d'une "Charte de la petite enfance" qui « défend le principe d'une prévention générale, et considère que l'accès à un accueil de qualité constitue un droit pour l'enfant, quelle que soit la situation sociale, familiale de ses parents. »⁴⁴⁵ Ce principe est repris dans la réglementation des milieux d'accueil subventionné de 1993.

Toujours dans cette réflexion sur la qualité de l'accueil, un "Code de qualité" est fixé dans un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 mai 1999⁴⁴⁶. Ce code définit des objectifs généraux de qualité : l'égalité des chances, la non-discrimination, l'accessibilité... Il s'inspire de la Convention internationale des droits de l'enfant et des recommandations du Réseau européen

⁴⁴⁴ Interview de Mme Laloy, réalisée par les auteurs, p. 2.

⁴⁴⁵ Ministère de la Communauté française (2001) *op cit*, p. 56.

⁴⁴⁶ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 mai 1999 fixant le code qualité de l'accueil (MB, 21 décembre 1999).

des modes de garde. Son objectif est d'améliorer la qualité de vie des enfants au sein des milieux d'accueil, mais également le service rendu aux parents.

Ce code apporte une réponse au souci de qualité qui a émergé notamment suite à la multiplication de services permettant la conciliation de la famille et du travail, tels les services d'accueil d'enfants malades et les services d'accueil extrascolaire flexibles (avant et après les heures normales de travail). Le champ d'application de ce code est très large puisqu'il concerne « tout qui, étranger au milieu familial de vie de l'enfant, organise de manière régulière la garde des enfants de moins de 12 ans. »⁴⁴⁷ Le code qualité de l'accueil vise, notamment, à garantir la qualité des services offerts. Le milieu d'accueil devra rédiger un projet en précisant comment il compte atteindre les objectifs de qualité. Il n'existe pas de sanctions en cas de non-respect du projet, mais l'attestation de qualité lui sera retirée.

Selon P. Humblet, B. Swenne et V. Lorant, le code de qualité introduit une rupture par rapport au passé. En effet, auparavant, l'action de l'ONE se limitait au milieu d'accueil de la petite enfance. Or, le code de qualité concerne toutes les structures accueillant des enfants de moins de 12 ans, c'est-à-dire aussi bien les garderies organisées dans les écoles après les classes que les crèches. P. Humblet, B. Swenne et V. Lorant explique cela par une modification au niveau du paysage politique. En effet, « depuis juin 1999, un ministre de l'Enfance est à la fois responsable de l'enseignement fondamental (maternel et primaire) et des milieux d'accueil (modes de garde et accueil extrascolaire jusqu'à 12 ans).»⁴⁴⁸

En 2003, un référentiel psychopédagogique est adopté par l'ONE. Il est issu de réflexions collectives entre experts et acteurs de terrain sur la qualité des milieux d'accueil. Il propose des principes d'action éducative spécifique à la situation d'accueil. »⁴⁴⁹ Ce référentiel pose un cadre de référence pour l'étude des relations entre les personnes concernées par l'accueil. Son objectif est « de mettre à la disposition du lecteur, sans prétendre l'exhaustivité, un ensemble de savoirs actuels jugés pertinents pour améliorer l'accueil de la petite enfance. (...) Cet ouvrage qui place l'enfant au cœur du questionnement et cherche à définir les conditions qui peuvent améliorer son accueil, vise la professionnalisation des divers personnels concernés (la puéricultrice, la gardienne, etc...). Il pose la question de la spécificité de leur travail. »⁴⁵⁰

De plus, une fonction de conseiller pédagogique a été éprouvée dans le cadre d'une recherche-action dès 1997. Cette fonction vise à prendre mieux en compte

⁴⁴⁷ Extrait du code de qualité, article 1^{er}.

⁴⁴⁸ HUMBLET, P., B. SWENNEN et V. LORANT (2002) *op cit*, p.90.

⁴⁴⁹ Ministère de la Communauté française (2001) *op cit*, p. 56.

⁴⁵⁰ Office de la Naissance et de l'Enfance (2002) *Accueillir les tous-petits. Oser la qualité. Un référentiel psychopédagogique pour les milieux d'accueil de qualité* (Bruxelles : Fonds Houtman / ONE).

la dimension psychopédagogique de l'accueil. Ainsi, les conseillers pédagogiques ont pour mission de « soutenir les coordinateurs dans leur fonction d'accompagnement des milieux d'accueil dans le cadre de la mise en application du Code de qualité » mais aussi « de soutenir et développer la fonction éducative des milieux d'accueil. »⁴⁵¹

En 2002, la fonction de conseiller pédagogique a été instituée. Six conseillers pédagogiques sont entrés en fonction entre mai 2002 et mars 2003.

Dans le secteur des loisirs de jeunesse

Selon les dispositions du décret du 20 juin 1980, la formation des animateurs et des coordinateurs de mouvements de jeunesse fait partie de la politique des organisations de jeunesse. A cause du mode de financement de ces organisations, des moyens ne peuvent être dégagés pour assurer la formation. Le secteur a d'ailleurs inscrit l'apport de moyen spécifique à la formation dans ses revendications⁴⁵².

Cette revendication pour la mise en place d'une formation financée par les pouvoirs publics correspond à un mouvement de demande de professionnalisation du secteur. Il ne faut pas oublier non plus le caractère éphémère du secteur. En effet, on se situe dans une logique de rotation des animateurs. Ceux-ci sont présents pour une durée limitée et il faut constamment former de nouveaux animateurs.

d. Le décret "Centres de Vacances"

Le 17 mai 1999, un décret relatif aux centres de vacances est adopté. Les centres de vacances comprennent 3 catégories d'institutions : les plaines de vacances (ex : plaines de jeunes organisées par les communes) ; les séjours de vacances sur mode résidentiel (ex : camps organisés par les mutuelles) ainsi que les camps de vacances et séjours organisés sur un mode résidentiel pour un public déjà organisé comme les scouts, les patros...

Ce décret vise à offrir un cadre réglementaire pour les centres de vacances organisés en Communauté française. Il reconnaît de la sorte le travail déjà effectué et apporte certaines garanties en ce qui concerne la qualité, mais également par rapport à la perpétuation de ces actions. L'agrément n'est pas

⁴⁵¹ Office de l'enfance et de la naissance (2004) *Rapport d'activités 2003* (Bruxelles : Office de l'enfance et de la naissance), p. 71.

⁴⁵² WASSEIGE, A. (DE) (2000) *op cit*, p. 231.

obligatoire et constitue donc un label de qualité « qui doit permettre aux parents d'être assurés sur la qualité de l'activité proposée. »⁴⁵³

Les centres de vacances continuent à définir leurs méthodes, leur projet pédagogique... mais ils doivent s'inscrire dans des objectifs globaux définis par la Communauté française en matière d'éducation, de culture, de développement et d'apprentissage.

Le décret fixe également des normes minimales d'encadrement et des critères de qualification des animateurs et responsables de centres. Il va même être mis en place un brevet d'animateur dont les conditions d'homologation ont été définies en 2001⁴⁵⁴ dans un arrêté du gouvernement de la Communauté française.

Enfin, le décret fixe aussi les conditions auxquelles les centres doivent répondre pour bénéficier de subventions. Par ailleurs, l'accessibilité de ces centres est mise en avant et il est affirmé que « le montant de la participation financière demandée aux parents ne peut constituer un empêchement à la participation des enfants. »⁴⁵⁵ En outre, le décret laisse la possibilité de critères particuliers pour le subventionnement de centres de vacances accueillant des enfants issus de zones défavorisées.

e. Le Décret "Maisons de jeunes"

Le 20 juillet 2000, le Conseil de la Communauté française a adopté un décret déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs Fédérations.

Ce décret a été attendu longtemps par le secteur. En effet, le texte précédent datait de 1971 et le terrain avait sensiblement évolué depuis. Ainsi, l'exposé des motifs de ce nouveau texte législatif précise : « Les initiateurs de centres de jeunes ont dû adapter leur démarche aux réalités sociales. Les maisons de jeunes ont, notamment, dû faire face de plus en plus aux demandes d'une jeunesse marquée par la longue crise de l'emploi et par la remise en cause des structures familiales traditionnelles. »⁴⁵⁶

⁴⁵³ Parlement de la Communauté française, doc. Parl., session 1998-1999, Exposé de M. Maene, n°289 n°8.

⁴⁵⁴ Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 01/10/2001 – MB 27/11/2001.

⁴⁵⁵ Parlement de la Communauté française, doc. Parl., session 1998-1999, exposé des motifs du décret du 17 mai 1999, n°289 n°1.

⁴⁵⁶ Parlement de la Communauté française, doc. Parl., session 1999-2000, exposé des motifs du décret du 20 juillet 2000, n°88 n°1.

« Il faut savoir que, pendant 20 ans, on a réclamé un nouveau décret. Et c'est arrivé en 2000... presque 30 ans après l'arrêté royal de 1971. Le secteur, en tant que secteur pluraliste, était extrêmement peu reconnu au niveau du politique et n'était pas un enjeu. Je crois qu'au niveau politique, tant que ces jeunes ne posaient pas trop de problèmes... Ce n'était peut-être d'ailleurs pas pour rien que c'est aujourd'hui que, politiquement, on décide d'y répondre. Dans ce nouveau décret, on a voulu réaffirmer les valeurs du secteur, son ancrage culturel et son ancrage sur la citoyenneté, tout en se disant que la citoyenneté, aujourd'hui, ne se vit plus comme dans les années 70. »⁴⁵⁷

La différence de conceptions entre le travail des maisons de jeunes et la philosophie des contrats de sécurité est réaffirmée dans l'exposé des motifs : « Dans le même temps, on a vu se développer des opérateurs nouveaux dans les localités, notamment via les contrats de sécurité ou les programmes sociaux intégrés. Ceux-ci organisent parfois des services qui sont apparemment comparables, dans leurs conceptions et leurs objectifs, à ceux proposés par des maisons de jeunes. Toutefois, ils se fondent sans doute sur une notion de "prévention" fort différente de la démarche culturelle, d'éducation permanente des jeunes des maisons de jeunes. (...) Contrairement à une approche dite préventive qui se fonde souvent sur l'idée d'un potentiel de dangerosité des personnes – ou sur une volonté plus implicite d'exiger des individus un respect des normes - l'éducation permanente fait le pari de la conscience critique, active, responsable et solidaire des citoyens, de leur autonomie, de leur capacité d'influer, isolément ou collectivement, sur leur environnement dans une optique de progrès social et culturel. »⁴⁵⁸

L'objectif du décret est de « favoriser – et souvent, de constater – l'adaptation du secteur, sa professionnalisation, la meilleure définition de ses objectifs et l'évaluation de ses actions. Cependant, les fondements d'une politique d'éducation non formelle de la jeunesse sont confirmés. Cette politique consiste en l'appui à des associations qui mettent en œuvre des méthodes favorisant la construction, par les jeunes eux-mêmes, de leur propre projet de vie, individuellement et collectivement. »⁴⁵⁹

L'importance de la professionnalisation du secteur est également affirmée dans ce décret : « Les outils nécessaires au développement de leurs aptitudes personnelles, à l'analyse de la société et à l'expression de leurs valeurs et opinions doivent donc être maîtrisés, ce qui laisse de moins en moins libre cours à l'intervention de personnes n'ayant pas les qualifications suffisantes. »⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Interview de Marylène Toussaint, réalisée par les auteurs, p. 8.

⁴⁵⁸ Parlement de la Communauté française, doc. Parl., session 1999-2000, exposé des motifs du décret du 20 juillet 2000, n°88 n°1

⁴⁵⁹ *Ibidem.*

⁴⁶⁰ *Ibidem.*

Dans le secteur de l'accueil extra-scolaire

f. Le décret "Accueil temps Libre"

La famille et le monde du travail ont évolué depuis quelques années et de nouveaux besoins sont nés, notamment pour pouvoir concilier vie professionnelle, vie familiale et aspirations personnelles. Bien entendu, des réponses ont vu le jour en fonction des besoins, mais face à cette multiplication de structures diverses, il semblait nécessaire de coordonner les structures existantes.

Le 3 juillet 2003⁴⁶¹, un décret relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire est adopté. Dans un premier temps, le décret vise la coordination de structures existantes. Un deuxième temps est consacré à l'impulsion de nouveaux projets. Le projet insiste bien sur le fait que ce temps libre ne doit pas devenir un deuxième temps « scolaire » ou « temps obligé d'apprentissages complémentaires. » Ce projet a pour cible les enfants âgés de 2 ans et 5 mois à 12 ans et les enfants de plus de 12 ans, mais toujours scolarisés en primaire.

C'est à la commune que le décret charge de coordonner l'offre d'accueil, ce niveau de pouvoir étant décrit comme plus en prise avec la réalité. Il s'agit donc d'une approche moins centralisée et plus locale. Le décret instaure une commission communale de l'accueil chargée de mettre en œuvre un programme de coordination locale pour l'enfance. Cette concertation vise à « dégager une vision cohérente de l'offre d'accueil et la plus exhaustive possible, de rechercher les solutions nécessaires pour répondre aux attentes des enfants et des personnes qui les confient en utilisant les particularités locales et en répartissant de manière pertinente les moyens disponibles. »⁴⁶²

L'inscription au niveau local reflète sans conteste bien un choix politique. Le développement local est, en effet, « un processus collectif d'innovation territoriale inscrit dans la durabilité. Ce processus s'enracine dans un territoire pertinent, il y fédère et organise en réseau les acteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels pétris d'une culture de projet dont la finalité est le bien être collectif et la centralité : l'être humain. »⁴⁶³

Ce projet met l'accent sur la collaboration, le décloisonnement, la transversalité. « L'approche est transversale car elle repose sur le principe d'un

⁴⁶¹ MB, 19 août 2003

⁴⁶² Parlement de la Communauté française, doc. parl., Session 2002-2003, exposé des motifs du projet de loi. 405 n° 1, p. 5.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 7.

décloisonnement des secteurs d'activités. Chaque secteur public et privé doit sortir de sa logique organisationnelle en colonne hiérarchisée. Si chacun des secteurs se déploie sans référence à l'autre, à l'intérieur de ceux-ci, les branches d'activités poursuivent également une logique sectorielle ; en d'autres termes, les 4 volets du développement local (économique, social, culturel et environnemental) cohabitent sans jamais ou rarement se rencontrer pour partager et mettre leur expérience en commun. »⁴⁶⁴

« Si on reprend l'exemple extra-scolaire, la volonté qu'il y a eu de rassembler dans une commission communale de l'accueil tous les acteurs concernés : le pouvoir politique, les établissements scolaires, les parents, représentés par les associations de parents ou la Ligue des familles, les milieux d'accueil, les mouvements de jeunesse, les clubs sportifs, etc. Tout ceux-là peuvent être représentés et sont censés définir une action ... un programme d'action pour le territoire de leur commune, ensemble. »⁴⁶⁵

En outre, l'accent est mis également sur l'aspect qualité du projet. Ainsi, le projet suggère des normes d'encadrement, des qualifications pour le personnel et une formation régulière. De plus, une aide particulière est proposée pour les projets dont les bénéficiaires seraient des enfants issus de milieux défavorisés.

Conclusion

L'approche mise en place est donc une approche locale qui s'inscrit dans la tendance de la recherche de la qualité. Nous avons vu plus haut que cette recherche de qualité était déjà à l'œuvre dans d'autres domaines comme celui de la petite enfance et des mouvements de jeunesse, par exemple.

Il est intéressant d'ailleurs de mettre la lumière sur le niveau local et de s'interroger sur son rôle en tant que lieu de régulation.

Le projet vise également à décloisonner les secteurs. Une cohérence doit être visée à travers les différentes initiatives existantes afin de définir les manques et d'inscrire les différents projets dans une certaine continuité. Le projet permet également de mettre en place un partage des infrastructures et du matériel existant. Une tendance au décloisonnement et à la collaboration était déjà perceptible, comme nous l'avons vu précédemment, dans les programmes « Été-Jeunes »⁴⁶⁶ et « Quartier libre ».

⁴⁶⁴ *Ibidem*.

⁴⁶⁵ Interview de B. Parmentier, réalisée par les auteurs, p. 9

⁴⁶⁶ Appelée aussi "Créactiv'été".

11. L'observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse

L'observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) a été institué par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 24 juillet 1997, relatif à l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse⁴⁶⁷. Cet arrêté définit notamment les missions de l'observatoire et le comité d'accompagnement.

Un autre arrêté est adopté en 1998⁴⁶⁸. Cet arrêté, pris par le gouvernement de la Communauté française crée l'observatoire. Celui-ci détermine les tâches spécifiques du personnel. L'observatoire a commencé à fonctionner en septembre 1999 et son équipe se constituera progressivement.

L'observatoire constitue un outil commun à tous les services prenant en charge l'enfance et la jeunesse (ONE, Enseignement, Aide à la Jeunesse, Jeunesse, Délégué général aux droits de l'enfant, associations de services culturels, sportifs...). Il s'agit, premièrement, d'un outil d'information puisqu'il vise à mettre à disposition de tous des informations sur les politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse, sur les institutions qui interviennent en ce domaine et sur l'accessibilité et la fréquentation de ces services... Deuxièmement, l'Observatoire est également un outil de réflexion puisqu'il peut donner des avis, par exemple en ce qui concerne la programmation de nouveaux services ou en matière de promotion d'initiatives nouvelles dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse⁴⁶⁹.

La création de l'observatoire s'inscrit dans un souci de cohérence en matière de politique d'enfance et de jeunesse. « Pour concrétiser sa volonté politique cohérente de l'enfance et de la jeunesse, le Gouvernement de la Communauté française a souhaité la création d'une structure qui pourrait jouer un rôle d'interface entre les différentes administrations. »⁴⁷⁰

Les Nations Unies, suite au dépôt du premier rapport belge sur l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, avaient formulé une recommandation de création d'un observatoire. De plus, le Conseil communautaire de l'Aide à la Jeunesse et l'Office de la Naissance et de l'Enfance souhaitaient également disposer d'un tel outil.

⁴⁶⁷ MB, 24 février 1998.

⁴⁶⁸ Arrêté du 8 juin 1998 relatif à l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (MB, 27 juin 1998).

⁴⁶⁹ Informations disponibles sur le site de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse : <http://www.cfwb.be/oejaj>.

⁴⁷⁰ Parlement de la Communauté française, doc. Parl., session 2003-2004, rapport de la commission de la Santé, des Matières sociales, des Sports et de l'Aide à la jeunesse, N°546 n°1.

Le comité d'accompagnement de l'Observatoire est constitué des principaux acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse de la Communauté française. Il s'agit d'un organe de réflexion, d'orientation et d'évaluation. Ce comité évalue, donne des avis et oriente les travaux de l'observatoire. Il remet chaque année au Gouvernement un rapport d'activités.

Un décret portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse est adopté le 12 mai 2004⁴⁷¹. Il vise à donner une base décrétable à l'observatoire afin de pérenniser son action. Ses missions y sont définies à l'article 3 du décret. Celles-ci sont pratiquement les mêmes que celles figurant dans l'arrêté du 8 juin 1998.

« L'observatoire a pour missions :

1° de dresser un inventaire permanent :

- a) des politiques et données sociales en matière d'enfance, de jeunesse et d'aide à la jeunesse notamment en ce qui concerne la santé, les loisirs, les modes d'expression et de participation, l'accueil des enfants et de jeunes, le décrochage scolaire, l'adoption ;
- b) des institutions et associations compétentes dans les matières de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, de leur utilisation et de leur accessibilité ;

2° d'élaborer des indicateurs en lien avec les données sociales visées sous 1° ;

3° d'émettre des avis sur toute question relative aux matières qu'il traite, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, d'un membre de celui-ci, du (de la) Secrétaire général(e) ou de l'Administrateur (trice) général (e) de l'ONE ;

4° de réaliser des études et recherches scientifiques relatives aux matières qu'il traite, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, d'un membre de celui-ci, du (de la) Secrétaire général(e) ou de l'Administrateur (trice) général (e) de l'ONE et de tenir un inventaire des études et recherches scientifiques réalisées en matière d'enfance, de jeunesse et d'aide à la jeunesse en Communauté française ;

5° de mettre en œuvre pour la Communauté française les dispositions contenues aux articles 42 et 44 de la Convention internationale du 20 décembre 1989 relative aux droits de l'enfant ;

6° de promouvoir et de faire connaître toute initiative dont l'objectif est d'améliorer la situation des enfants et des jeunes en Communauté française ;

7° de faire des recommandations visant à favoriser la collaboration entre l'ONE et les services du Gouvernement ainsi qu'entre ceux-ci et les associations.

⁴⁷¹ MB, 18 juin 2004.

12. Le plan Rosetta

a. Eviter la spirale de l'exclusion

Une nouvelle mesure est mise en place en 1999. Elle vise, via l'insertion professionnelle du jeune, à éviter la spirale de l'exclusion dans laquelle certains jeunes sont entraînés. Il s'agit de la convention de premier emploi pour les jeunes, appelée aussi « Plan Rosetta », adoptée le 24 décembre 1999⁴⁷².

L'exposé des motifs nous apprend que cette mesure vise « l'introduction d'un premier emploi pour les jeunes avec pour objectif de permettre à chaque jeune d'entrer sur le marché de l'emploi endéans les 6 mois de sa sortie de l'école. »⁴⁷³ Elle a également pour objectif de « développer une politique qui se fonde sur le refus radical d'un engrenage : départ de l'école, manque de formation, décrochage scolaire, vaine recherche d'un emploi, petits boulot, chômage, ... »⁴⁷⁴ C'est bien la prévention par rapport à la spirale de l'exclusion qui est visée dans cette mesure.

En contrepartie, les employeurs bénéficieront d'avantages comme « un régime spécifique d'abaissement des charges ou d'intervention dans le coût salarial pour ceux qui quittent l'école avec une faible formation. »⁴⁷⁵

La Belgique a suivi ce que préconise l'Europe en ce domaine. Selon l'exposé des motifs de la loi, « la première ligne directrice européenne recommande aux Etats membres d'offrir un nouveau départ à tout jeune, avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle. »⁴⁷⁶

En priorité, le plan Rosetta concerne les jeunes de moins de 25 ans au cours des 6 mois qui suivent la sortie de l'école. S'il y a pénurie de cette catégorie, le plan vise tous les jeunes de moins de 25 ans, demandeurs d'emplois. En dernier recours, la mesure concerne les jeunes de moins de 30 ans, demandeurs d'emplois.

Cette mesure, qui vise à terme à remplacer le stage des jeunes, propose aux bénéficiaires définis précédemment : soit un premier emploi, pour une durée d'un

⁴⁷² MB, 27 janvier 2000.

⁴⁷³ Chambre des représentants, doc. Parl., session 1999-2000, n°286/001, Exposé des motifs, p. 8.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

an minimum, à temps plein et pour un salaire normal ; soit, à défaut, un emploi/formation en alternance ; soit, à défaut, une formation complémentaire.

Pour bénéficier du plan Rosetta, aucune obligation de diplôme ou de perception d'allocations n'est requise. Aucune barrière n'est mise en place pour refuser l'accès à cette aide. Cependant, des avantages sont prévus pour les employeurs qui engagent des jeunes moins qualifiés, plus touchés par le chômage. Comme pour le stage des jeunes, les entreprises de plus de 50 travailleurs doivent engager un jeune. Des exonérations de cotisations sociales sont offertes à ces entreprises.

En 2002, un plan Rosetta indépendant a vu le jour. Il a pour but d'encourager les jeunes à se lancer comme indépendant. Ainsi, cette mesure prévoit l'octroi d'un prêt à un taux préférentiel et une assistance aux jeunes dans leurs démarches.

Pour bénéficier des ces mesures, les jeunes doivent obligatoirement remplir certaines conditions : avoir moins de 30 ans, n'avoir jamais été indépendants, être inscrits comme demandeur d'emploi. Grâce à cette mesure, en cas d'arrêt de l'activité indépendante, le jeune est directement réadmis au chômage, si cela se fait dans les neuf ans après le début de l'activité indépendante.

b. Plan Rosetta et Etat social actif

La notion d'Etat social actif est apparue en Belgique en 1999 dans le cadre de la déclaration de politique gouvernementale. Celle-ci affirmait que « le développement de l'Etat social actif sera l'objectif central de la politique et sociale du nouveau gouvernement. »

Mais que signifie Etat social actif ?

Certains spécialistes des politiques publiques, comme Esping-Andersen, affirment que nous sommes passés d'un modèle, l'Etat providence, à un nouveau modèle, celui de l'Etat social actif.

Selon Esping-Andersen, « l'idée principale déterminante, à l'origine de tous les systèmes que nous connaissons en Europe, était de permettre aux travailleurs qui, tout à coup, ne pouvaient plus dépendre pour leur survie que d'un grand marché (ce qui n'était pas le cas avant la révolution industrielle), d'être démarchandisés. C'est-à-dire de ne plus avoir à se vendre sur le marché du travail, dans une série de circonstances considérées comme légitimes : la maladie, l'accouchement, la vieillesse, etc. Progressivement, une série de risques seront considérés comme donnant légitimement le droit à pouvoir vivre sans dépendre du marché du travail. »⁴⁷⁷ Une série de risques est donc définie et la

⁴⁷⁷ VIELLE, P. (2002) « Repères pour comprendre l'Etat social actif : Historique de la sécurité sociale », *Actes de la journée d'étude organisée par la Fédération de Centres de Service social*

présence de ces risques donne le droit de vivre sans dépendre du marché du travail. L'existence de risques permet la mise en œuvre d'assurances, de solidarité pour les couvrir. Quand de nouveaux risques ou de nouveaux besoins apparaissent, des financements sont prévus pour les couvrir. A partir de 1975, il y a un changement : les besoins couverts sont fonction de l'enveloppe financière disponible et non plus l'inverse⁴⁷⁸. C'est dans les années 1980, suite à la crise de 1974-75 que le modèle du Welfare State est remis en cause. Pierre Rosanvallon parle de crise de l'Etat providence. L'Etat providence laisse alors la place à l'Etat social actif. Aujourd'hui, l'objectif principal des Etats est de rétablir le rapport entre actifs et inactifs. La sécurité sociale vise alors non plus à démarchandiser les individus mais bien à les remarkandiser, c'est-à-dire à les remettre sur le marché du travail. De cette façon, les cotisations augmentent et les prestations diminuent. Apparaît aussi l'idée qu'il est stigmatisant de recevoir des prestations sociales. Cela vient du fait qu'il est souvent admis que les gens qui reçoivent des allocations sociales n'ont pas l'intention de retourner sur le marché du travail.

Dans le cadre de la politique de l'Etat social actif, il est demandé aux travailleurs de donner la preuve de leur employabilité. Le droit aux allocations est « procédural », c'est-à-dire qu'il s'agit « non plus d'un droit d'emblée reconnu, mais un droit soumis à une procédure à l'issue de laquelle le demandeur d'aide aura fait la preuve qu'il veut trouver du travail, qu'il en cherche ou qu'il est prêt à suivre une formation donnant accès au marché du travail. »⁴⁷⁹

L'adjectif actif souligne le fait que le gouvernement a pour but d'augmenter le taux d'activité, sans réduire les droits sociaux et la protection sociale. La remise au travail est donc le centre des préoccupations. « Le travail étant compris ici à la fois comme une source de revenu, un moyen de financer les caisses de la sécurité sociale, un moyen de cohésion sociale et de participation citoyenne. »⁴⁸⁰ Les nouvelles politiques sociales sont donc essentiellement des politiques d'insertion socio-professionnelle.

Une autre mesure plus récente permet d'illustrer cette nouvelle tendance. Il s'agit de l'activation du comportement de recherche d'emploi. La procédure est entrée en vigueur depuis le 1er juillet 2004⁴⁸¹. L'activation du comportement de recherche d'emploi correspond à l'ensemble des actions entreprises par l'ONEM vis-à-vis du chômeur en vue d'estimer les efforts qu'il fait pour se réinsérer sur le marché du travail. En effet, pour avoir droit aux allocations, le chômeur doit satisfaire à un certain nombre de conditions pendant toute la durée de son

et par la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaire le 19 septembre 2002, pp. 32-43, disponible sur le site www.lucpire.be/ebooks/fcss/ebook4/fcss_04_a5.pdf - 6 maart 2005.

⁴⁷⁸ VIELLE P., (2002) *op cit*, p. 35.

⁴⁷⁹ LELEUX, C. (2003) « Évolution à grands traits des politiques sociales. De l'assistance à l'activation en passant par l'assurance », p. 4, disponible à l'adresse : users.skynet.be/claudine.leleux.Pol_soc.doc, consultée le 23/09/2004.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁸¹

chômage, notamment être chômeur involontaire. Si le chômeur ne parvient pas à faire la preuve de sa recherche d'emploi, il s'expose à des sanctions comme par exemple la réduction du montant de l'allocation de chômage, une suspension du paiement des allocations ou l'exclusion du bénéfice des allocations.

Cette mesure correspond bien à la notion d'employabilité, évoquée ci-dessus, dans le cadre des politiques de l'Etat social actif. Ces deux mesures évoquent les notions d'employabilité et de remarkchandisation et semblent donc bien s'inscrire dans l'orientation que le gouvernement a pris en 1999, à savoir l'Etat social actif.

A ce sujet, il peut-être intéressant de faire le lien avec la notion de responsabilisation des acteurs. Ainsi, J-L. Genard, dans un ouvrage à paraître⁴⁸², évoque l'idée de la "sur-responsabilisation de soi". Selon lui, il y a actuellement une focalisation sur la première personne du singulier et de ce fait une intensification du rapport à soi qui fait « porter à l'individu une responsabilité surchargée d'être soi, de s'assumer, d'assumer ce que l'on est, à la première personne. »⁴⁸³ Cela va évidemment de pair avec une responsabilisation accrue et avec le report du poids de la réussite sur l'individu. « Les actuelles transformations de l'Etat social vers l'Etat social actif correspondent en réalité à des formes d'intervention publique davantage centrées sur la responsabilité de soi. Et, dès lors que l'accès aux redistributions sociales en vient à être conditionnée par la construction de "projets" de vie, de formation... ces transformations doivent être interprétées comme un processus où la responsabilisation individuelle trahit une désresponsabilisation collective»⁴⁸⁴.

13. Européanisation ?

a. La déclaration de Bologne

La déclaration de Bologne a été signée le 19 juin 1999. Elle pose les bases de l'uniformisation européenne de l'enseignement supérieur. Cependant l'idée d'un enseignement européen date d'avant 1999. Pendant la période 1987-1988, deux textes sont adoptés. La Magna Charta Universitatum est le premier texte, il traite de la mobilité entre les universités européennes. Le programme Erasmus, le deuxième texte, vise le même but : la mobilité. Ce programme offre des bourses aux étudiants qui poursuivent une partie de leurs études à l'étranger. La déclaration de la Sorbonne du 25 mai 1998 est le texte instaurant les bases de

⁴⁸² GENARD, J-L (2005) « Ce que la sociologie peut dire de la responsabilité » in : J.-F. GUILLAUME (dir.) *Les formes contemporaines de l'engagement* (Liège : Editions de l'ULg) (ouvrage à paraître).

⁴⁸³ *Ibidem*.

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

l'harmonisation que nous connaissons aujourd'hui. Mais elle ne concerne que quatre pays et ne vise que les universités.

La déclaration de Bologne a été signée communément en 1999 par les différents ministres européens de l'Education des 29 pays signataires⁴⁸⁵. Aujourd'hui, elle a été signée par une quarantaine de pays. Elle a réaménagé les idées de la déclaration de la Sorbonne et a étendu les principes à l'enseignement supérieur en général. L'objectif est d'harmoniser l'enseignement à l'échelle européenne et ainsi de permettre aux étudiants de choisir entre toutes les formations organisées en Europe mais aussi de travailler n'importe où en Europe. Pour cela, il faut faciliter le passage d'une université à l'autre. L'échéance a été fixée à 2010. A cette date, les Etats membres de l'Union européenne devront avoir adopté un même système d'enseignement.

Six objectifs sont inscrits dans la déclaration de Bologne

- Adopter un système de diplômes aisément lisibles et comparables
- Adopter un système fondé essentiellement sur deux cursus
- Etablir un système de crédits
- Promouvoir la mobilité
- Promouvoir la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité
- Promouvoir la dimension européenne de l'enseignement supérieur

C'est en septembre 2004 que le processus de Bologne a commencé à s'appliquer dans tous les Etats signataires. Les premières inscriptions aux baccalauréats se sont donc faites à cette date.

En Communauté française de Belgique, un décret a été voté le 31 mars 2004 (Monit. 18 juin 2004) permettant l'harmonisation de nos études supérieures et encourageant la mobilité.

b. Critiques

Des critiques s'élèvent à l'encontre de la déclaration de Bologne. Nico Hirtt, dans son article « L'Europe, l'école et le profit. Naissance d'une politique éducative commune en Europe »⁴⁸⁶ apporte certaines réflexions quant au processus de Bologne.

⁴⁸⁵ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.

⁴⁸⁶ HIRTT, N. (2001) « L'Europe, l'école et le profit. Naissance d'une politique éducative commune en Europe », article disponible à l'adresse : <http://users.skynet.be/aped/Analyses/Articles2/Europe.html>, consultée le 28/02/2005.

Selon lui, avant le traité de Maastricht, l'Union européenne ne s'intéressait pas à l'éducation. L'enseignement⁴⁸⁷ relevait de la compétence des Etats-membres. Selon Nico Hirtt les choses ont changé au moment de la signature de l'Acte unique en 1986 et lors de l'entrée en vigueur en 1992 du traité de Maastricht. Aujourd'hui, « la Commission européenne joue désormais un rôle majeur dans la définition et la promotion d'une politique éducative commune. »

Il affirme que la politique éducative commune en Europe date de la création en 1983 de la Table Ronde Européenne des industriels (ERT), groupe de pression composé de dirigeants de l'industrie européenne. Celle-ci préconise de « multiplier les partenariats entre les écoles (et) les entreprises »⁴⁸⁸. Elle recommande aux industriels de « prendre une part active à l'effort d'éducation » et suggère « d'associer les industriels aux discussions concernant l'éducation. »⁴⁸⁹

Nico Hirtt affirme que « l'émergence d'initiatives visant à « harmoniser » les politiques d'enseignement en Europe, et émanant essentiellement de la Commission européenne, apparaît comme la mise en application progressive des volontés formulées dès 1989 par l'ERT. »⁴⁹⁰

Nico Hirtt dénonce également le rôle croissant joué par la Commission européenne. « Petit à petit, les autorités nationales des pays membres semblent ainsi déléguer à la Commission le pouvoir de décider de grandes orientations en matière d'enseignement. »⁴⁹¹

Conclusion

La déclaration de Bologne constitue le premier pas d'une harmonisation de l'enseignement en Europe. C'est la première fois qu'un tel système est mis en place. Auparavant, chaque pays avait sa propre législation. Avec cette première expérience, on peut imaginer que d'autres législations trans-nationales seront mises en place.

On retrouve dans ce projet une illustration du rôle régulateur que joue de plus en plus les instances politiques dans les politiques d'enfance et de jeunesse.

En outre, le lien entre travail et école est encore une fois mis en évidence à travers ce texte.

⁴⁸⁷ Excepté l'enseignement professionnel.

⁴⁸⁸ ERT, une éducation européenne, Vers une société qui apprend, Un rapport de la Table Ronde des Industriels européens, Bruxelles, Février 1995.

⁴⁸⁹ HIRTT, N. (2001) *op cit.*

⁴⁹⁰ *Ibidem.*

⁴⁹¹ *Ibidem.*

14. Conclusion

La crise des années 1970 mettra une fin à cette spirale ascendante et inaugure la quatrième période. Auparavant considérés comme la richesse de l'avenir, les jeunes sont alors envisagés comme des exclus, des personnes à risques. Toute une série de mesures seront adoptées et viseront, notamment, l'insertion socio-professionnelle des jeunes. En effet, ceux-ci sont considérés comme des personnes révoltées risquant de tomber dans la marginalisation et la délinquance parce qu'ils n'ont pas la possibilité de travailler. Les mesures mises en place à cette époque visent à prévenir les troubles sociaux et consistent principalement en des mesures d'insertion socio-professionnelle. On pourrait supposer à cette époque un retour de la préoccupation de maintien de l'ordre social qui prévaudrait sur l'intérêt des jeunes et des enfants.

Cependant, certaines initiatives viennent contrebalancer cette tendance, en tentant de promouvoir la participation des jeunes et essayant de développer leur citoyenneté et leur esprit critique. La question de la majorité et la convention internationale des droits de l'enfant apporteront une réflexion sur le droit des mineurs. La protection de l'enfance et de la jeunesse sera également à l'ordre du jour avec les questions de maltraitance et d'aide à la jeunesse.

Etant donné le contexte de crise, des économies et donc des réformes seront notamment entreprises dans le secteur de l'enseignement. En effet, l'enseignement sera pointé du doigt au cours des années 1980 : des études mettent en évidence le coût élevé de l'enseignement et le manque d'efficacité de celui-ci. Des réformes sont entreprises pour diminuer les coûts de l'enseignement. Des manifestations émailleront les années 90 et dénoncent les mesures budgétaires restrictives.

La deuxième moitié des années 90 verra la mise en place d'une réforme pédagogique visant à améliorer le système scolaire afin d'augmenter l'efficacité de celui-ci. Les mécanismes de relégation et la hiérarchisation des filières et des établissements ont conduit à un système hétérogène et inégal. Les réformes visent à offrir une égalité de résultats. L'individualisation des apprentissages est encore plus promue et des mesures à discrimination positive visent à contrebalancer les différences. On n'essaie plus de combattre les différences, mais de compenser celles-ci.

Dans les années 1990, une logique sécuritaire émerge. Celle-ci fait suite au sentiment d'insécurité qui avait découlé de divers événements comme les émeutes de Forest, les tueurs du Brabant, les CCC. Les scores réalisés par les partis d'extrême droite ne sont certainement pas sans influence sur l'adoption de telles mesures. Les jeunes et notamment les jeunes immigrés deviennent les cibles privilégiées de telles politiques.

Le domaine de la jeunesse, autrefois investi par les maisons de jeunes et les organisations de jeunesse est envahi par de nouveaux acteurs travaillant dans une

autre logique : la logique sécuritaire. De nouvelles formes d'actions et de nouveaux acteurs apparaîtront et auront pour conséquence de complexifier le secteur. La réforme de l'Etat n'arrangera pas les choses, puisque les niveaux de pouvoir en charge de la jeunesse se multiplient. Nous voyons que les préoccupations, à cette époque, sont très éloignées de celles prévalant après la première guerre mondiale et visant à assurer l'alimentation et la protection des enfants.

Les années 1990-2000 se caractériseront également par la recherche de la qualité et la professionnalisation du secteur. Cela se marque notamment dans le secteur de la petite enfance et dans celui des mouvements de jeunesse.

Le décret temps libre illustre une autre tendance visant le décroisement et l'inscription des actions à un niveau local. Nous pouvons supposer que d'autres mesures s'inscriront à l'avenir dans une telle démarche.

Notons aussi une certaine internationalisation des mesures, avec notamment, l'adoption de la déclaration de Bologne, qui vise une harmonisation européenne de l'enseignement. Nous pouvons envisager l'élargissement de tels mécanismes d'internationalisation dans les années à venir.

Deuxième partie :
Analyse transversale

L'analyse du champ des politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse, ou du moins de ses principales composantes, dévoile des tendances fortes et transversales. C'est sur base de l'historique présenté dans la première partie de cette recherche que nous suggérerons quelques éléments de réflexion (provisoirement) conclusive.

1.- La question de l'âge

1.1.- La relativité du critère de l'âge

La jeunesse, peut-être plus souvent que l'enfance, est définie sur base du critère de l'âge. Des repères normatifs liés à la minorité sont d'ailleurs élaborés au départ de seuils que chacun semble franchir à un moment analogue, sorte de point 0 de l'entrée dans la "vraie" vie. Toutefois, réduire la jeunesse à une simple question d'âge est profondément arbitraire. Laurent Thévenot a souligné combien l'âge social, le vieillissement sont à peine mieux corrélés au temps écoulé depuis la naissance qu'à la taille, par exemple, parce qu'ils cristallisent beaucoup d'autres propriétés. Qui dira « qu'un jeune ouvrier de 21 ans travaillant depuis quatre ans est plus jeune qu'un étudiant de 23 ans terminant sa maîtrise de psychologie et employé comme pion dans un lycée ? »⁴⁹². Derrière de simples écarts d'âge – calculés sur base du nombre de révolutions opérées par la terre autour du soleil... – se dissimulent des parcours et des expériences largement différents, reflétant de la sorte les disparités qui continuent de séparer les conditions objectives des groupes sociaux et des familles de nos sociétés d'hier et d'aujourd'hui.

Ces découpages opérés sur base d'un critère apparemment objectif ne sont toutefois pas exempts d'un souci d'encadrement normatif et d'un contrôle exercé sur les plus jeunes générations. On peut à présent sourire de l'iconographie traditionnelle des âges de la vie où l'on pouvait situer chacun sur une sorte de pyramide en fonction de son avancée dans l'existence. Les images d'Epinal où la vie d'un homme était présentée selon une chronologie rigoureuse et où le rythme biologique s'accordait à la succession des rôles sociaux ne sont plus que des reliquats jaunis d'un passé apparemment lointain. Dans un curieux mélange de rigueur mathématique, de considérations morales et de références religieuses, elles faisaient se succéder enfance ou puéricité, adolescence, virilité, maturité, puis, à la ligne de crête de la pyramide (géométrie et symétrie obligeant), état stationnaire ou âge de discrétion, déclin, vieillesse, faiblesse et infirmités. Cent

⁴⁹² THEVENOT, L. (1979) « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *Actes de la Recherche en sciences sociales* 26, pp. 15-16.

ans apparaissent comme l'aboutissement ultime d'une (longue) course : le vieillard s'éteignait, victime d'imbécillité, non sans intercéder la pitié divine.

Toutefois, cet effort de typologisation, l'un des stades initiaux de la démarche scientifique, est déjà présent chez Hippocrate qui voit dans l'adolescence le troisième stade de la vie humaine. Compris entre 14 et 21 ans, il vient après la "petite enfance" (jusqu'à 7 ans), l'enfance (de 7 à 14 ans). Dans le Bas-Empire romain, on distinguait l'enfance (jusqu'à 7 ans), la *pueritia* (de 7 à 14 ans), l'adolescence (de 14 à 21 ans, voire 35 ans), la jeunesse (qui s'achevait à 45-50 ans), puis la vieillesse⁴⁹³. Au XVI^{ème} siècle, les conceptions n'ont guère évolué et le *Grand propriétaire de toutes choses très utiles et profitables pour tenir le corps en santé*, écrit en 1556, distingue six âges de la vie : l'enfance (jusque 7 ans), la *pueritia* (jusque 14 ans), le tiers âge ou adolescence (jusque 21 ou 28 ans), la jeunesse, où la personne est en sa plus grande force (jusque 45 ou 50 ans), la *senecte*, qui est entre jeunesse et vieillesse, et la vieillesse.⁴⁹⁴ Toutes ces définitions paraissent s'accorder à une sorte de rythme naturel, semblable au cycle des saisons. La personnalité semble avoir peu de poids en regard de la force de la nature.

Ces échelles de classement qui proposent un agencement de qualités biologiques, de capacités physiques et de rôles sociaux en fonction de l'âge, répondent de la sorte aux besoins d'une organisation sociale et d'un système de prescriptions normatives : à chaque âge donc, ses activités, ses préoccupations, ses problèmes,... La définition des âges de la vie est bel et bien un fait social. Dans sa forme contemporaine, la jeunesse est le plus souvent définie par les critères d'âge et d'appartenance scolaire, critères qui « contribuent (...) largement à la définition politique de son identité sociale, en ce sens qu'ils sont au fondement d'une procédure de classement social, d'une imposition d'un ensemble de droits, d'obligations et de statuts sociaux institutionnalisés »⁴⁹⁵. A ce propos, la définition de la jeunesse sur la base du critère de l'âge et/ou sur la base du calendrier scolaire, a pour effet d'imposer l'image d'une jeunesse qui se déroule d'une manière quasi-immuable autour d'étapes à franchir suivant une séquence qui prend des allures de normalité⁴⁹⁶. Or en cas d'événements déstructurants ou de rupture de la trajectoire "modale" ou "normale", des mécanismes de régulation vont opérer, souvent en attribuant aux jeunes une problématique individuelle liée à la notion de déviance. Ce qui, sur le plan individuel, peut amener à vivre l'échec scolaire comme une marginalisation et une disqualification sociales, ou à intérioriser un sentiment de culpabilité personnelle. D'un autre côté, ces

⁴⁹³ FIZE, M. (1990) *La démocratie familiale. Evolution des relations parents-adolescents* (Paris : Presses de la Renaissance), p. 11.

⁴⁹⁴ GALAND, O. (1991) *Sociologie de la jeunesse : L'entrée dans la vie* (Paris : Armand Collin, coll. « U Sociologie »), p. 9.

⁴⁹⁵ BLOSS, T. (1994) « Une jeunesse sur mesure. La politique des âges », *Cahiers Internationaux de Sociologie* XCVII, p. 255.

⁴⁹⁶ GAUTHIER, M. et L. BERNIER (1997) *Les 15-19 ans Quel présent ? Vers quel avenir ?* (Québec : IQRC-PUL).

décalages pourraient constituer une forme de résistance ou une traduction des hésitations, des difficultés ou d'un refus de rejoindre un état adulte jugé inaccessible ou peu enviable. On assisterait alors à une sorte de désengagement ou de report – "On verra bien plus tard" – qui se conjugue avec une exacerbation de la maîtrise individuelle du destin social. La latitude revendiquée ou réappropriée – parce que subie – dans les calendriers d'insertion professionnelle, familiale ou résidentielle, serait même facilitée ou confortée par un ensemble d'évolutions d'ordre technologique ou culturel. Mais à trop se retirer, peut-être finit-on par perdre toute illusion sur son propre avenir...

On peut donc admettre l'idée que la jeunesse est en grande partie ce que les institutions de socialisation – au premier rang desquelles figurent la famille, l'école et l'ensemble des dispositifs qui ont été présentés dans la première partie – font d'elle. Ce qui a pour conséquence que les enfants et les jeunes ne sont pas considérés comme des membres à part entière d'une société. Et si la jeunesse pose des problèmes, c'est peut-être parce qu'elle constitue « une catégorie de gens qui posent des problèmes de catégorisation, une catégorie dont le statisticien ne sait pas quoi faire, parce que la société ne sait pas quoi en faire, n'a pas de nom à leur donner »⁴⁹⁷.

⁴⁹⁷ Bourdieu (1985) « De quoi parle-t-on quand on parle de la jeunesse ? », *Les jeunes et les autres*, CRIV, in : BLOSS, T. (1994) *op cit*, p. 266.

1.2.- Les repères légaux

L'*âge de la majorité*, c'est-à-dire l'âge à partir duquel une personne est considérée comme capable d'exercer ses droits sans l'aide de ses parents ou de ses tuteurs et est tenue pour responsable de ses actes, a varié suivant les époques, suivant le sexe des individus concernés, mais également suivant sa finalité : capacité à jouir de ses droits civiques (majorité civile), capacité à se marier (majorité nubile)... La capacité peut ainsi être définie comme « le fait d'être légalement apte à accomplir soi-même, pour soi et sans assistance ni autorisation, des actes juridiques valables »⁴⁹⁸.

A contrario, la minorité se caractérise par l'incapacité et la non responsabilité des individus. Elle repose sur la conception selon laquelle « l'être humain naît dans un état de faiblesse et d'infériorité physique et intellectuelle qui rend nécessaires, pour qu'il vive, les soins d'autrui. Ses forces physiques ne se développent qu'au cours des années et l'évolution de son intelligence se fait plus lentement encore ; il doit, de plus, y ajouter la prudence et la sagesse, fruits de l'expérience, pour être en état de diriger sa personne et d'administrer ses biens. Les diverses législations estiment qu'il n'est en possession de ces éléments que lorsqu'il a atteint un certain âge, variable suivant les mœurs, les institutions, le climat même du pays. »⁴⁹⁹

S'ils sont tenus d'une incapacité d'exercice et d'une non-responsabilité de leurs actes, ils sont protégés par un représentant légal qui est, dans le droit belge, soit ses parents, soit un tuteur.

1.2.1.- La minorité civile

Sous l'influence du Code Napoléon, le Code civil belge a maintenu pendant près de 160 ans la minorité civile jusqu'à 21 ans. Ce n'est en effet qu'en 1990, à la faveur d'une nouvelle loi⁵⁰⁰, que ce seuil fut descendu à 18 ans. Ainsi, « le mineur est l'individu de l'un et de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis » (article 388 du Code civil).

Selon l'exposé des motifs de la loi de 1990, deux arguments ont majoritairement prévalu à l'abaissement de l'âge de la majorité civile. Premièrement, il s'agissait d'adapter les normes juridiques à la nouvelle réalité sociale, c'est-à-dire

⁴⁹⁸ Etablissements scientifiques de l'Etat (1991) *La majorité civile à 18 ans* (Bruxelles : Etablissements scientifiques de l'Etat), p. 5.

⁴⁹⁹ Répertoire pratique du Droit Belge, t. VIII, Minorité, Tutelle, Emancipation, n°2.

⁵⁰⁰ Loi abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile (MB, 30 janvier 1990). Toutefois, il est important de signaler qu'un premier projet de loi dans ce sens avait été déposé au Sénat, et ce notamment sous l'impulsion d'une résolution du Conseil de l'Europe (Résolution du 19 septembre 1972).

notamment à la plus grande indépendance et à l'émancipation effective des jeunes aux environs de 18 ans. En effet, avant 21 ans, les jeunes jouissaient déjà d'un grand nombre de droits : celui de voter, de conclure et de résilier un contrat de travail... Par ailleurs, 18 ans est un âge-clé qui constitue généralement la charnière entre la fin des études secondaires et le commencement d'études supérieures, ou l'entrée dans le monde du travail ou, il y a peu encore, le début du service militaire.⁵⁰¹

Si le mineur doit être représenté ou assisté par le(s) personne(s) investie(s) de l'autorité parentale pour exercer ses droits, il les possède pleinement, et ce dès sa naissance, même s'il est considéré comme incapable de les exercer ou de les faire valoir.

Par ailleurs, l'incapacité de l'enfant en droit civil avant ses 18 ans est loin d'être absolue car il dispose d'une sphère de liberté et de droits, variable suivant l'âge ou le degré de maturité. Comme le souligne P. Mahillon, « le législateur a soumis la minorité à un régime unique, avec des atténuations, en ordre croissant, à partir du moment où l'incapacité ne se fonde plus que sur l'inexpérience ou la faiblesse du mineur »⁵⁰². La condition juridique du mineur est donc, en réalité, un « système d'incapacité corrigé par une autonomie à facettes »⁵⁰³. En fonction de son âge, le mineur peut légalement exercer certains droits. Nous soulignons quelques exemples :

- Le mineur ayant atteint l'âge de 16 ans peut disposer de ses biens par testament, mais seulement à concurrence de la moitié des biens que la loi permet au majeur de disposer (art. 904 du Code civil) ;
- Conformément à l'article 2 de la loi du 24 avril 2003⁵⁰⁴, l'enfant âgé de plus de 12 ans doit avoir consenti à son adoption (art. 348 §3 du Code civil) ;
- Le mineur a la capacité juridique de reconnaître ses enfants naturels (art. 328 du Code civil) ;
- Le mineur peut ouvrir un livret d'épargne ou un carnet de dépôt auprès de certains organismes financiers. Une fois âgé de 16 ans, il peut retirer de l'argent de ses propres comptes (art. 2 de la loi du 16 mars 1964⁵⁰⁵) ;
- ...

⁵⁰¹ Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Defraigne, Chambre, doc. parl., 1988-89, n°42/3 et LOOP, R. (1990) « Conséquences juridiques de l'abaissement de la majorité à 18 ans », *Journal du Droit des Jeunes* 2, p. 6.

⁵⁰² MAHILLON, P. (1973) « La capacité du mineur non émancipé », *Journal des Tribunaux* 4839, p. 530.

⁵⁰³ LEMOULAND, J.-J. (1997) « L'assistance du mineur : une voie possible entre l'autonomie et la représentation », *Revue Trimestrielle de Droit Civil* 1, p. 7.

⁵⁰⁴ Loi réformant l'adoption (MB, 16 mai 2003).

⁵⁰⁵ Loi modifiant la loi du 30 avril 1958 étendant la capacité de la femme mariée et du mineur à certains dépôts d'épargne (MB, 19 mars 1964).

1.2.2.- La minorité pénale

Jusqu'à l'âge de 18 ans, le jeune est mineur d'un point de vue pénal et ne peuvent être l'objet de sanctions telles que prévues dans le Code pénal. Ils sont toutefois soumis aux dispositions de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse et à l'autorité du Juge de la Jeunesse. L'article 37 de la loi de 1965 prévoit que les mineurs déferés au tribunal de la jeunesse peuvent faire l'objet de « mesures de garde, de préservation et d'éducation ». Aucune sanction pénale ne peut être prononcée à leur encontre.

Cependant, dans certains cas exceptionnels, l'âge de la responsabilité pénale peut être abaissé à seize ans. Ainsi, l'article 38 de la loi susmentionnée précise que, compte tenu de l'infraction commise, si le tribunal de la jeunesse estime inadéquates les mesures prévues par l'article 37, il peut renvoyer le mineur âgé de plus de seize ans et de moins de dix-huit ans devant la juridiction de droit commun.

1.2.3.- La minorité nubile

Partant du fait que le mariage est « un acte grave et solennel »⁵⁰⁶, l'union matrimoniale ne peut être accomplie, selon la législation belge, que par une personne ayant atteint la majorité nubile, laquelle est censée correspondre à la puberté légale. Ainsi, « nul ne peut contracter mariage avant 18 ans » (article 144 du Code civil).

Avant la loi de 1990, le Code civil prévoyait des âges différents pour pouvoir se marier, et ce en fonction du sexe des individus : 18 ans pour les garçons et 15 pour les filles. La loi de 1990 a donc défini un âge commun, 18 ans, pour pouvoir contracter mariage.

La loi de 1990 a par ailleurs introduit un autre changement puisque, dorénavant, les majorités nubile et civile concordent. Ainsi, un jeune âgé entre 18 et 21 ans n'a plus besoin du consentement de ses parents tandis que la loi lui reconnaît une capacité à s'engager⁵⁰⁷. En ce sens, la notion de majorité matrimoniale, c'est-à-dire l'âge au-dessus duquel le consentement des parents n'est plus exigé pour se marier, a perdu, en Belgique, toute sa pertinence. L'accord des parents reste uniquement requis lorsque la personne désirant contracter mariage est mineure. Dans ce cas, et selon l'article 148 du Code civil, leur consentement doit être attesté par un juge de la jeunesse⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ Pasinomie, 1990 (I), p. 173.

⁵⁰⁷ Etablissements scientifiques de l'Etat (1991) *op cit*, p. 10.

⁵⁰⁸ Il est à noter que le mineur peut saisir le tribunal de la jeunesse. Ce dernier peut lever cette interdiction, et ce même dans le cas de non-consentement des parents, s'il estime le refus de ces derniers abusif (art. 148) ou pour des « motifs graves » (art. 145).

1.2.4.- La minorité sexuelle

Il n'y a pas, en Belgique, à proprement parler de "majorité sexuelle" expressément définie par le Code civil, comme on la trouve sur le continent nord-américain (*age of consent*). Toutefois, on peut considérer que l'Etat reconnaît une sorte d'"âge de propriété corporelle" aux jeunes à partir de 16 ans. En effet, dans la loi actuelle, pour tous les actes à caractère sexuels, l'âge du consentement est fixé à cet âge.

Il est intéressant de remarquer que le projet de loi 1907 du 1^{er} avril 1999 s'inspire visiblement du modèle américain au moins pour son utilisation d'une échelle de différences d'âges. Les infractions sexuelles font l'objet du chapitre du Code pénal intitulé « De l'attentat à la pudeur et du viol ». Plusieurs articles de ce chapitre visent particulièrement les infractions dont les mineurs sont victimes. Si la plupart prévoient une aggravation de peine lorsque la victime est mineure, l'âge apparaît comme un élément constitutif de l'infraction dans deux cas : tout acte de pénétration sexuelle commis sur un enfant de moins de 14 ans est réputé constituer un viol, même si le jeune est consentant ; l'attentat à la pudeur, lorsqu'il est commis sans violences ni menaces, n'est qualifié d'infraction que si la victime est âgée de moins de 16 ans.

2.- Le statut de l'enfance au cœur des relations entre la famille et l'Etat

Une première tendance marquant le champ des dispositifs mis en place dans le champ de l'enfance et de la jeunesse, tient à la difficile conciliation de ce qui relève des prérogatives du père de famille et de celles de l'Etat. Dans *La famille, affaire de générations*, le sociologue Francis Godard s'interroge sur les rapports entre parents et enfants considérés sous l'angle du processus de socialisation intergénérationnelle⁵⁰⁹. Entre les générations, écrit-il, se joue un triple processus :

1. d'inculcation morale : « le travail par lequel s'intériorisent et s'inculquent des valeurs liées à une classe ou, plus généralement, à un milieu social, soit un travail de genèse des compétences sociales et des apprentissages » ;
2. de transmission : « la passation d'une génération à l'autre des avoirs et des savoirs par la voie de l'héritage et par celle des apprentissages, soit le processus par lequel se reconduisent le profit et les contraintes » ;

⁵⁰⁹ GODARD, F. (1992) *op cit.*

3. d'individuation : « le travail par lequel le sujet en vient à se penser comme sujet et par lequel il accède à l'identité singulière, soit un travail de genèse sociale des structures mentales »⁵¹⁰.

Mais les conditions de la socialisation, on le sait, se sont considérablement modifiées dans l'histoire de nos sociétés occidentales, et les changements qui ont bousculé les institutions "traditionnelles" que sont la famille et l'école, s'accompagnent de nouvelles façons de concevoir et d'organiser le système des places entre générations. Godard considère la parentalité et l'enfance comme des matrices symboliques qui organisent les relations entre générations en définissant le style éducatif, l'exercice de l'autorité, la définition de l'autorisé et de l'interdit, de la valeur des individus, de la place des savoirs et de la modalité de leur transmission.

La place qu'on donne à l'enfant dans une société donnée, suggère Godard, dépend de la manière dont on organise la coexistence entre ces différents types de sujets familiaux, c'est-à-dire de la façon dont on répond à deux questions : à quels titres est-on parent ? A quels titres est-on enfant ? En d'autres termes, au nom de quels principes sociaux la parentalité est-elle reconnue ou légitimée à exercer sa fonction de socialisation ? Trois types de sujets familiaux émergent ainsi :

1. le sujet de la lignée
2. le sujet de droit
3. le sujet calculateur et utilitariste.

Nous considérerons conjointement les propositions théoriques de Godard et nos analyses sur les évolutions du statut de l'enfant, telles qu'elles apparaissent dans la première partie de ce rapport.

Le siècle couvert par cette étude a été le témoin d'évolutions en ce qui concerne le statut de l'enfant. D'objet de politiques publiques qu'il était à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, il est progressivement passé à celui de sujet, voire à celui d'acteur. En quelque 100 ans, nous sommes passés d'une société où l'enfant est dans une situation de "non-droit" à une société où l'enfant est protégé et placé au centre des attentions, et où il bénéficie de nombreux droits, internationalement protégés.

2.1.- L'enfant, objet de droits

Mais revenons au XIX^e siècle, où l'enfant n'a pas à proprement parler de statut. Il ne possède pas de droits et ne bénéficie d'aucune protection spéciale. Avant l'âge de 6 ans, peu d'attention lui est accordée. Une fois cet âge atteint, l'enfant

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 8.

partage la vie des adultes et plus aucune différence n'est faite entre eux. Ainsi, selon M.-S. Dupont-Bouchat, « avant la fin du XIX^e siècle, l'enfant n'est jamais au centre des préoccupations, même dans les lois qui le concernent directement »⁵¹¹.

2.1.1.- Filiation et transmission du patrimoine

Cette absence de droits reconnus à l'enfant est le probable corollaire de la prédominance de l'idée de lignée dans l'organisation des relations intergénérationnelles. Selon Godard, chacun est défini en tant que sujet d'une lignée qui ne peut s'interrompre ; entre individus unis dans la chaîne du lien générationnel, aucun contrat n'est possible⁵¹². La figure du père, construction institutionnelle, y est centrale, comme dans la figure typique de la famille patriarcale. Et le patrimoine constitue un système de régulation des rapports entre générations, parce qu'il permet l'établissement et le maintien d'une chaîne générationnelle ininterrompue. La question qui se pose ici est de savoir qui est en droit d'hériter.

La définition très stricte des places dans la famille rend compte d'un souci de continuité dans la transmission du patrimoine. Bien plus, elle renvoie à une sorte d'ordre sacré, soumis à un destin supérieur qui doit s'accomplir et qu'incarne l'autorité patriarcale. Dans cette conception, précise Godard, le lien social familial a en quelque sorte une primauté anthropologique, il est premier dans le processus de socialisation : la filiation y revêt une réelle importance et est un enjeu central dans le processus de transmission intergénérationnelle⁵¹³.

Cela étant, le débat va naître entre les partisans d'un contrôle à exercer sur les familles – souci émergeant avec l'idée de citoyenneté – et ceux qui considèrent que l'Etat peut faire courir des dangers à "la famille". Mais les uns et les autres se rejoignent pour considérer que la filiation est la base même du processus de socialisation.

Ainsi, la question du degré d'interventionnisme qui se posera tout récemment dans l'orientation des politiques belges consiste à se demander jusqu'où les pouvoirs publics peuvent/doivent s'immiscer dans le domaine familial. « Il est nécessaire d'essayer de trouver un équilibre entre le respect d'un droit à la vie privée familiale qui est consacrée par toute une série de textes et la protection des enfants. Et on voit le vote d'un certain nombre de textes, notamment celui qui

⁵¹¹ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2004a) « Les origines de la protection de l'enfance en Belgique (1830-1914) » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la Bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor, coll. « La Noria »), p. 17.

⁵¹² GODARD, F. (1992) *op cit.*

⁵¹³ *Ibidem.*

concerne la lutte contre la maltraitance d'enfant où là l'ingérence prend des proportions assez étonnantes puisque ce texte va jusqu'à pousser les services sociaux qui font un travail d'aide sociale au sein de la cellule familiale à dénoncer cela aux autorités comme si c'était un peu la panacée »⁵¹⁴.

2.1.2.- L'intrusion du politique

De « l'âge d'or de la monarchie paternelle », de la fonction du père « alors totalement incontesté », qui « engendre, nourrit, éduque et instruit », qui « transmet l'héritage »⁵¹⁵, seuls subsisteraient des reliquats présents sous la forme de discours nostalgiques prônant l'osmose entre un ordre familial et un ordre politique. Il est vrai qu'au XVIII^{ème} siècle, l'ordre politique traditionnel, hiérarchisé va de pair avec un modèle de famille patriarcale. De telle sorte que la famille constitue « la genèse de l'autorité politique » et que « la hiérarchie qui l'ordonne *naturellement* inscrit le pouvoir politique lui-même dans sa dimension naturelle et le justifie comme une évidence... de nature »⁵¹⁶. Dans les sociétés aristocratiques, le père est l'interlocuteur, le relais du politique : « Chez les peuples aristocratiques, la société ne connaît, à vrai dire, que le père. Elle ne tient les fils que par les mains du père ; elle le gouverne et il les gouverne »⁵¹⁷.

Cela étant, certains notent que l'intrusion progressive du politique ou, plus globalement, de la société dans la vie familiale, s'est réalisée au détriment de l'autorité paternelle : la société elle-même s'y est glissée, « avec ses projets de plus en plus ambitieux d'instruction publique, son école et son service militaire obligatoires, ses visites médicales, sa sécurité sociale, ses conseillers conjugaux, ses manuels de puériculture, ses techniques de procréation assistée »⁵¹⁸. Les rapports entre les familles et l'Etat sont dès lors appréhendés sous un mode conflictuel : avec l'avènement de l'Etat moderne, la conservation de l'ordre social est de plus en plus une préoccupation publique, et la dissociation privé-public s'affirme. De sujet du politique, la famille en devient un objet : il s'agit moins pour l'Etat de fonder la source de sa légitimité dans la famille que de se préoccuper de ce que la famille peut apporter à la stabilité sociale⁵¹⁹. Cette intervention publique peut être portée par deux soucis majeurs : celui d'une protection de l'institution familiale qui doit remplir ses fonctions au service de la

⁵¹⁴ Interview de B. Van Keirsbielck et G. Vallet, réalisée par les auteurs

⁵¹⁵ DELUMEAU, J. et D. ROCHE (dir.) (1990) *Histoire des pères et de la paternité* (Paris : Editions Larousse, coll. « In Extenso »), p. 11.

⁵¹⁶ COMMAILLE, J. et C. MARTIN (1998) *Les enjeux politiques de la famille* (Paris : Bayard, coll. « Société »), p. 19.

⁵¹⁷ TOCQUEVILLE (1993) *De la démocratie en Amérique* (Paris : Gallimard, coll. « Folio Histoire »), p. 37.

⁵¹⁸ DELUMEAU, J. et D. ROCHE (dir.) (1990) *op cit*, p. 15.

⁵¹⁹ COMMAILLE, J. et C. MARTIN (1998) *op cit*.

société ; ou celui d'une action correctrice de l'Etat destinée à réduire les inégalités nées dans le creuset des origines familiales.⁵²⁰

2.1.3.- Les législations de l'enfance en Belgique

En Belgique, à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, des législations sont adoptées dans le domaine du travail, de la scolarité, de la protection de la jeunesse. Toutefois, même si ces dispositions témoignent d'une avancée notable, le souci qui a guidé l'adoption de ces lois n'est pas la protection de l'enfant en lui-même mais le maintien d'un certain ordre social établi et la préservation de l'autorité paternelle, sauf en cas de défaillance du père. L'intérêt de l'enfant est subordonné à des enjeux qui le dépassent ou qui lui sont mêmes extérieurs⁵²¹.

Un exemple nous est donné par la loi sur le travail des femmes et des enfants. Il semble que c'est moins l'intérêt de l'enfant qui ait guidé l'adoption de cette loi que « la défense des intérêts économiques du patronat avec, en arrière-plan, le spectre de l'instruction obligatoire et de "l'école sans Dieu " »⁵²². L'interdiction du travail des enfants permettaient de laisser la place des enfants et des femmes à des hommes et ainsi de diminuer les taux de chômage. De plus, l'envoi des enfants à l'école permettait aussi un certain encadrement et une moralisation des jeunes, parfois livrés à de mauvaises influences dans le cadre du travail. Dans la législation sur l'obligation scolaire, malgré l'intérêt de l'enfant, des exceptions sont prévues pour limiter la portée de la loi et permettre ainsi « de ménager la liberté du père de famille »⁵²³. Même dans le champ pénal, l'enfant n'est pas directement au centre des préoccupations. En ce qui concerne le viol, l'adultère, l'enlèvement des mineurs, la corruption de la jeunesse, la prostitution et l'infanticide, l'enjeu porte plus sur la préservation de l'honneur du père que sur la protection des enfants⁵²⁴.

Un autre exemple nous est donné par les allocations familiales. Il peut être pertinent de se poser la question de savoir si on parle des droits de l'enfant ou de celui des parents. En effet, un certain nombre de droits sont attribués aux enfants, mais les parents en sont les "bénéficiaires". Le droit est ouvert par l'enfant, mais ce sont les parents qui touchent cette allocation. De plus, celle-ci a été envisagée, à l'origine, comme une allocation compensatoire pour les femmes qui acceptaient de ne pas travailler hors de la maison pour s'occuper des enfants. Ce n'est donc pas directement l'enfant qui est visé, même si ce droit découle directement de lui. En outre, le montant de l'allocation dépend du statut de l'allocataire et donc tous les enfants ne sont pas sur un pied d'égalité à ce niveau.

⁵²⁰ *Ibidem*.

⁵²¹ LORIAUX, F. (2000) *op cit*, p. 84.

⁵²² DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2004a) *op cit.*, p. 18.

⁵²³ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2000) *op cit.*, p. 71.

⁵²⁴ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2004a) *op cit.*, p. 18.

L'entité qui fait sens n'est donc pas toujours l'enfant. Il s'agit parfois de la famille ou d'un des parents.

A cette époque, l'enfant est donc objet de droit. En d'autres mots, l'enfant est concerné, mais son intérêt n'a pas guidé l'adoption de ces mesures. Son intérêt est dès lors subordonné à celui du père de famille et de l'ordre social.

2.1.4.- L'autorité paternelle

Si, du 15^e siècle à la première moitié du XVIII^{ème} siècle, l'autorité paternelle recouvre un double but – assurer la vie et l'éducation de l'enfant, et maintenir l'unité familiale –, l'industrialisation et l'exode rural modifient les équilibres familiaux⁵²⁵. Le développement de l'activité salariée et la mobilité géographique atténuent le pouvoir du père de famille qui contrôlait l'accès à la propriété foncière et l'installation sociale. Dans la société de l'Ancien Régime, les rapports entre générations étaient fondés sur une autorité paternelle interdisant toute familiarité et l'expression d'une certaine tendresse, et sur le maintien des enfants dans une situation de dépendance qui peut se prolonger fort longtemps⁵²⁶. Il faut aux fils attendre que les pères ne se retirent pour prendre place dans la société.

L'exercice de l'autorité paternelle, et parentale, a dû progressivement prendre en considération la concurrence d'autres institutions intégrées dans un nouveau projet politique. Le développement de l'école et l'extension d'une forme scolaire d'éducation ont contribué à un émiettement du pouvoir des pères⁵²⁷. François de Singly y voit d'ailleurs un facteur décisif : alors que dans la famille paysanne ou bourgeoise, c'est le père qui désigne son héritier, il n'est actuellement plus « le maître de la validation sociale de ses enfants »⁵²⁸. Il n'est en effet pas possible d'enlever à celui qui le possède le capital scolaire acquis. De telle sorte qu'on pourrait concevoir que « ce qui a tué le père, ce n'est pas la Révolution française, mais la révolution industrielle, la montée du salariat et le changement du mode de production »⁵²⁹.

Par ailleurs, on notera qu'avec la modification des modes de production économique et qu'avec l'augmentation de la demande de main-d'œuvre⁵³⁰, c'est un nouvel équilibre entre hommes et femmes qui est apparu. Toutes ces évolutions ont convergé à un moment historique probablement unique, celui d'une période de prospérité économique sans précédent qui a permis l'émergence de nouvelles revendications et d'une remise en cause de l'autorité paternelle. En

⁵²⁵ DELUMEAU, J. et D. ROCHE (dir.) (1990) *op cit.*

⁵²⁶ GALAND, O. (1997) *Sociologie de la jeunesse* (Paris : Armand Collin), p. 14.

⁵²⁷ DELUMEAU, J. et D. ROCHE (dir.) (1990) *op cit.*

⁵²⁸ SINGLY, F. (de) (1996) *Le soi, le couple et la famille* (Paris : Nathan Université, coll. « Essais & recherches »), p. 161.

⁵²⁹ *Ibidem*, p. 162.

⁵³⁰ KNIBIEHLER, Y. (1987) *Les pères aussi ont une histoire* (Paris : Hachette).

mai 68, on a pu « proclamer bien haut la mort du père »⁵³¹, point d'aboutissement d'un effritement progressif du modèle bourgeois du pater familias : « le dernier pater familias est mort en 1970, date de la réforme sur l'autorité parentale qui abolit la puissance paternelle »⁵³².

Au cours des années soixante, l'éducation, la sexualité et la vie familiale font l'objet de théories philosophiques et pédagogiques résolument anti-autoritaires. L'importance de ce mouvement et de l'affirmation publique d'une autonomie individuelle ne s'est pas limitée à l'Occident des années soixante, mais s'est exprimée avec vigueur dans le domaine politique en Europe de l'Est et en (ex)Union Soviétique au cours des années quatre-vingt, preuve supplémentaire que la longue période (de près de cinq siècles) de paternalisme institutionnel semble bel et bien révolue⁵³³.

2.2.- L'enfant, sujet de droits

Dès lors que de nouvelles formes d'organisation politique se développent, et qu'émerge la notion de citoyenneté, l'individu s'affirme comme une entité autonome, émancipé de ses relations aux groupes intermédiaires. La famille est alors composée de citoyens, de sujets de droit. Les identités privées sont alors construites publiquement, souligne Godard, parce qu'on considère que les relations familiales sont intrinsèquement régressives d'un point de vue psychologique – elles peuvent constituer une menace contre l'intégrité physique et morale – et d'un point de vue historique – elles peuvent constituer une menace contre les libertés individuelles⁵³⁴.

Les droits individuels n'ont toutefois pas émergé en même temps : le père-homme-citoyen, à la Révolution française quand le pouvoir paternel devient un enjeu politique ; avec la mère-femme-citoyenne, de nouveaux droits sont partagés et la femme devient juridiquement responsable. L'apparition de l'enfant-citoyen est plus récente, on va le voir.

En Belgique, pendant la Première Guerre mondiale, avec la mise en place des Comités de Secours, l'enfant est replacé au centre des préoccupations. Et cette tendance se concrétisera dès l'immédiat après-guerre avec la création de l'ONE. En effet, sa création témoigne de la volonté étatique de créer une institution spécifiquement consacrée aux problèmes de l'enfance. Contrairement aux

⁵³¹ DELUMEAU, J. et D. ROCHE (dir.) (1990) *op cit*, p. 13.

⁵³² *Ibidem*, p. 373.

⁵³³ BAWIN-LEGROS, B. et J.-F. GUILLAUME (1992) « La famille : une révolution tranquille » in : L. VOYE, B. BAWIN-LEGROS, J. KERKHOF et K. DOBBELAERE (dir.) *Belges, heureux et satisfaits. Les valeurs des belges dans les années 90* (Bruxelles : De Boeck Université, coll. « Ouvertures Sociologiques »), p. 32.

⁵³⁴ GODARD, F. (1992) *op cit*.

législations précédentes, l'intérêt de l'enfant prime sur toute autre considération. Les enfants et les jeunes sont donc placés au centre des préoccupations, passant du statut d'objet de droits à celui de sujet de droits.

Cette tendance est également perceptible, par exemple, dans la structuration du Service National de la Jeunesse et dans la promotion des mouvements de jeunesse après la Seconde Guerre mondiale. Les enrégimentements idéologiques des années 30 ont montré aux yeux des politiques belges que la jeunesse était une ressource importante qu'il ne faut pas négliger. C'est la première fois que l'Etat belge crée des structures et des dispositifs à destination des jeunes et que ce ne sont pas des préoccupations extérieures mais bien l'intérêt de l'enfant qui guide l'action de l'Etat. Il s'agit de donner aux jeunes les moyens de s'exercer à devenir des citoyens responsables. Un autre exemple est la création du CJEF, organe d'avis, censé examiner toutes les mesures concernant l'enfance et la jeunesse. Cela traduit un intérêt central pour les problèmes de cette population.

Mais le sujet de droit, ce sera aussi le sujet ayant-droit. C'est-à-dire le sujet du Welfare State qui, selon son âge, sa nationalité, son statut professionnel, la définition publique de sa place dans la société, a droit ou non à accéder à la richesse publique nationale.

2.3.- L'enfant promu acteur

Un autre pas sera franchi lorsque le jeune passera de sujet passif de droits à sujet actif, et donc acteur de l'exercice de ses droits. La notion d'acteur renvoie à une responsabilité, une implication de l'enfant ou du jeune. Elle suggère également une capacité à négocier, à nouer des contrats, à calculer au mieux de ses intérêts. On rejoint ici une perspective utilitariste, largement développée par Gary Becker dans sa conception des relations familiales et du capital humain⁵³⁵ : il est selon lui de l'intérêt des parents de faire de leur enfant un bon compétiteur. Pour faire bref, on peut dire que le développement d'une conception libérale de l'économie encourage une approche des rapports entre générations articulée autour de la capacité de chacun des protagonistes de négocier des contrats, de convenir d'arrangements locaux.

Dans la législation belge de ces deux dernières décennies, on peut relever un glissement significatif : l'accent a été placé sur la responsabilité et l'implication du jeune dans les décisions qui le concernent. De "sujet de protection", pour reprendre l'expression de la sociologue française Irène Théry, il est de plus en plus considéré comme un "citoyen en devenir" auquel il convient de donner les moyens d'être acteur de son autonomisation et de son devenir. Un exemple nous est donné par la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption qui donne le droit à

⁵³⁵ BECKER, G. (1981) *A Treatise on Family* (Cambridge: Harvard University Press).

l'enfant âgé de plus de 12 ans à consentir à son adoption. Un autre exemple illustrant cette évolution, même s'il n'est pas exempt de critiques de la part de certains professionnels, est perceptible dans la manière dont est pensée le décret de l'Aide à la jeunesse de 1991. En effet, dans les termes du texte, l'aide apportée au jeune est une aide non seulement personnalisée, mais également "négociée" entre le SAJ et le jeune en difficulté. Après discussions et tandis que les deux parties se sont mises d'accord sur la voie à suivre, un contrat fixe cet accord et engage le jeune à le respecter.

« Si on reconnaît l'enfant comme étant une personne humaine, finalement, il faut aussi lui reconnaître le fait qu'il a une part de responsabilité à assumer. Il a une capacité d'influence sur son environnement mais son environnement aussi a une influence sur lui-même, que ça soit son environnement familial, scolaire, ses amis, la société... Il y a une double dynamique qui me semble importante. Vivre en société, ça ne se fait pas n'importe comment. Il y va de notre responsabilité, si l'on veut appliquer la convention internationale des droits de l'enfant aussi de pouvoir donner un cadre dans lequel l'enfant peut se construire. Et donc, il faut des limites, des devoirs qui conduisent à une socialisation de l'enfant. Et donc, il faut construire un certain nombre de processus à la fois au niveau de l'enseignement, à la fois au niveau de la vie de famille... où l'enfant est à la fois objet de contrainte, et sujet de son propre devenir. Mais pas du tout dans une logique de contrainte au sens de sanction ou punition, mais de construction de la personnalité. »⁵³⁶

2.4.- Des droits aux devoirs

Le XX^{ème} siècle a vu l'éclosion des droits de l'enfant. Auparavant, celui-ci n'avait pas de statut et était entièrement soumis à la puissance paternelle. Peu à peu, celle-ci a connu quelques brèches avec l'adoption des premières politiques publiques à destination de l'enfance et de la jeunesse. Ainsi, l'enfant et le jeune se sont vu reconnaître de plus en plus de droits : droit d'aller à l'école, droit de ne pas travailler en dessous d'un certain âge, droit à la protection contre les parents dans certains cas, droit à une juridiction spécialisée dans ces problèmes, droit à une aide sociale...

L'octroi de droits a cependant un corollaire qui est l'assignation de devoirs. « La jeunesse est de plus en plus considérée comme sujet de droits, et non plus comme une catégorie d'individus assujettis à l'autorité parentale. (...) Or, le discours sur "plus de droits" justifie pleinement le discours sur plus de "devoirs". L'un s'appuie sur l'autre »⁵³⁷.

⁵³⁶ Interview de Benoit Parmentier, réalisée par les auteurs, p. 5

⁵³⁷ NAGELS, C. (2003) *op cit*, p. 24.

En acquérant un certain statut et des droits, l'enfant et le jeune se trouvent donc confrontés à une série de devoirs et d'obligations mais également de sanctions en cas de non-respect de ces assignations. L'enfant est considéré comme en partie responsable de son comportement.

Ainsi, il existe une certaine ambiguïté entre droit et obligation. Par exemple, si l'enfant a un droit à l'instruction, garanti par la Constitution belge, il est obligé, jusqu'à 18 ans, de profiter de ce droit sous peine de sanctions à l'égard de ses parents ou de lui-même.

Cette notion de droits de l'enfant peut parfois mener à quelques ambiguïtés, voire à des absurdités. Ainsi, dans certains cas, on en arrive à priver l'enfant de son droit élémentaire qui est celui, tout simplement, d'être un enfant. L'exemple le plus flagrant à notre sens concerne une circulaire rédigée récemment : le droit à l'aide sociale pour les enfants en séjour illégal⁵³⁸. Selon les termes de ce texte, l'enfant, dont les parents sont en séjour illégal sur le territoire et ne bénéficient dans ce cadre d'aucune aide, n'est pas tenu pour responsable de cette situation et a droit à bénéficier d'une aide en nature (logement, nourriture, habillement...). Pour bénéficier de cette aide, l'enfant ou l'un de ses parents doit en introduire la demande. Et s'il veut que ces parents l'accompagnent dans le centre où il sera hébergé et qu'ils bénéficient de la même aide, il doit faire la preuve que ses parents sont indispensables à son éducation et à son bon développement. Il est assez facile d'imaginer la non-pertinence de cette mesure en ce qui concerne tout au moins les enfants en bas âge. Benoît Van Keirsbielck et George Vallée⁵³⁹, s'opposent à « cette évolution de la conception de l'enfant comme un être responsable capable à peu près de pouvoir poser tous les actes de la vie civile ». Pour reprendre les termes de Rousseau, il est important de laisser « mûrir l'enfance dans les enfants »⁵⁴⁰.

3.- Images kaléidoscopiques de l'enfance et de la jeunesse et inflexions des politiques

3.1.- Des images contrastées

Plusieurs univers de référence émergent en arrière-plan des politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse. Tour à tour, successivement ou

⁵³⁸ Arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume (MB, le 1^{er} juillet 2004).

⁵³⁹ Interview de Benoît Van Keirsbielck et George Vallée, réalisée par les auteurs.

⁵⁴⁰ ROUSSEAU, J.-J. (1961) *Emile ou de l'Education (Livre IV)* (Paris : Garnier), p. 324.

simultanément, l'enfant et le jeune sont perçus comme des êtres à protéger, des ressources d'avenir, des sources de désordre ; leur situation est appréhendée à travers les besoins qu'on leur assigne ou les problèmes qu'on leur reconnaît.

3.1.1.- L'enfant et le jeune, comme êtres à protéger

Les législateurs de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle verront essentiellement l'enfant comme un être à protéger. Les mesures adoptées visent à le soustraire d'un milieu familial considéré comme pervertissant afin de le resocialiser. L'exposé des motifs de la loi de 1912 suggère dans le chef du législateur une vision "rousseauiste" de l'enfance : l'enfant est bon par nature, ce sont les adultes et le milieu qui le pervertissent. Une illustration nous en est donnée par le vocabulaire de l'époque, les textes législatifs parlant d'« enfance moralement abandonnée ».

3.1.2.- L'enfant et le jeune, comme ressources d'avenir

Après la Deuxième Guerre mondiale, les jeunes sont vus comme une ressource d'avenir, dans laquelle il faut investir. De multiples dispositifs tels que Conseil le CJEF, le Service National de la Jeunesse, et plus tard, la démocratie culturelle... voient alors le jour. La participation, l'éducation et la promotion des jeunes sont considérées comme primordiales.

3.1.3.- L'enfant et jeune, comme sources de désordres

Avec la crise des années 1970, les jeunes se trouvent confrontés au chômage. L'exclusion sociale gagne certains et les jeunes commencent à être considérés comme des sources de désordres. Les termes de marginalisation, d'exclusion et de délinquance sont de plus en plus souvent associés à la jeunesse. De ce fait, les politiques à destination de ce public se sont multipliées et les interventions étatiques se sont surtout centrées sur les problèmes des jeunes.

Les jeunes sont présentés comme une menace, comme une population à canaliser, à contrôler. Des mesures d'occupation et d'insertion des jeunes sont mises en place afin d'éviter tout débordement de la jeunesse : contrats de sécurité, centres de rescolarisation (plus connus sous la dénomination "écoles des caïds"), mesures de lutte contre la violence scolaire, centre fermé d'Everberg,...

3.1.4.- Des besoins aux problèmes

Auparavant, les besoins des jeunes guidaient l'action publique. Il semble qu'aujourd'hui, ce sont les problèmes qui déterminent les actions à entreprendre. Un exemple nous est donné par la question du chômage des jeunes. Puisqu'ils n'ont pas de travail, les jeunes traînent dans la rue et causent des problèmes. L'Etat va alors mettre en place des politiques d'insertion professionnelle, va allonger l'obligation scolaire et va ainsi apporter une solution en permettant de sortir ces jeunes du désœuvrement causé par le manque d'emploi. L'action de l'Etat est donc initiée par un problème.

Nous sommes donc passés d'une philosophie de l'action en terme de besoins (les jeunes ont besoin d'apprendre la citoyenneté, de structures dans lesquelles ils puissent s'exprimer) à une philosophie en terme de problèmes (les jeunes sont délinquants, il faut les encadrer ; ils traînent dans la rue et font des bêtises, il faut les occuper...).

3.2.- Une politique particulariste

Alors que durant les années septante et quatre-vingt la jeunesse était considérée comme un groupe homogène, la façon de voir la jeunesse va évoluer au cours des années nonante. Selon Carla Nagels, « la jeunesse n'est plus perçue comme un groupe social à part entière. Elle devient un ensemble d'individus qui sont porteurs de droits et de devoirs. Mais surtout, ils sont sujets à risques (risque de non-intégration, de décrochage scolaire, de chômage, de délinquance) et font donc l'objet de politiques publiques de plus en plus ciblées »⁵⁴¹.

On passe donc d'une politique universaliste à une politique particulariste de la jeunesse ; l'universalisme s'entendant comme une uniformisation pour tous, une égalité de traitement ; le particularisme pouvant être présenté comme une approche au cas par cas, une diversité des cas de figure.

On assiste à une segmentation des politiques en matière d'enfance et de jeunesse. Des problèmes spécifiques sont mis à jour (l'absentéisme scolaire, la violence dans les écoles...), demandent des réponses singulières (initiatives de sports de quartiers, écoles à discriminations positives...) et s'adressent à des "bénéficiaires" particuliers ("jeunes immigrés", "jeunes issus de milieux socio-économiques défavorisés", "jeunes en décrochage scolaire", "jeunes en rupture familiale"...).

La segmentation se fait aussi au niveau du genre. Ainsi, les mesures à destination des garçons sont parfois différentes des dispositions s'adressant aux filles. Cette différence était déjà présente à la fin du XIX^{ème} siècle. La loi sur le travail des enfants de 1889 introduisait une différence de traitement entre les sexes en ce qui

⁵⁴¹ NAGELS, C. (2003) *op cit*, p. 6.

concerne la durée de la journée de travail. Ainsi, les garçons de moins de 16 ans et les filles de moins de 21 ans ne pouvaient pas travailler plus de 12 heures par jour.

Dans les textes législatifs, ces différenciations selon le genre des enfants et des jeunes ont disparu au fil des décennies, et ce en grande partie grâce à la lutte des féministes. Toutefois, dans la pratique, elles semblent avoir subsisté dans de nombreux domaines. Ainsi, dans le secteur de l'Aide à la jeunesse, les traitements à l'égard des jeunes fugueurs se différencient souvent en fonction du sexe des adolescents incriminés. Ainsi, une jeune fille fera plus facilement l'objet d'une mesure d'enferment en IPPJ qu'un garçon.

En outre, certaines politiques de prévention ou de lutte contre la délinquance ont pour cibles particulières les garçons plutôt que les filles. Ainsi, nous le voyons, les politiques publiques réservent parfois des traitements différenciés aux hommes et aux femmes.

Aujourd'hui, la vision de la jeunesse est donc multiple. « L'image de la jeunesse délinquante et violente, qu'il faut responsabiliser davantage, cohabite ainsi avec l'image d'une jeunesse victimisée, qu'il s'agit de protéger »⁵⁴². De même, une vision de la jeunesse comme source de problèmes cohabite avec l'image de la jeunesse comme porteuse d'avenir.

Dans un univers d'interventions segmentées ou fragmentées, il se pourrait néanmoins que tous se rejoignent autour d'un postulat faisant de l'individu le centre même des préoccupations. Faut-il invoquer l'effet induit par l'affirmation parfois exacerbée d'un individualisme et d'un droit – et d'un devoir – à l'autonomie de choix et à la liberté personnelle ? Faut-il considérer cet individualisme comme « une forme parfaitement conjoncturelle d'adaptation à une société traversée de fortes turbulences, où les certitudes s'envolent en fumée, où la lutte pour la survie est âpre et mobilise chez chacun toutes ses ressources »⁵⁴³ ? Dans une société qui s'opacifie, « qui change sans mode d'emploi – on sait ce qu'il faut faire, on est surinformé de ce qu'on pourrait devenir, mais on ne comprend pas comment y parvenir », le prisme narcissique deviendrait-il un repère plus rassurant⁵⁴⁴, pour les intervenants et pour les acteurs eux-mêmes ? L'individu devenant le réceptacle de toutes ces contradictions externes, on comprendrait alors mieux l'intérêt actuel pour les analyses sur la santé, physique ou mentale, des jeunes d'aujourd'hui...

⁵⁴² *Ibidem*, p. 6.

⁵⁴³ LINHART, D. et A. MALAN (1990) *Fin de siècle, début de vie. Voyage au pays des 18-25 ans* (Paris : Syros), p. 22.

⁵⁴⁴ NICOLE-DRANCOURT, C. (1991) *Le labyrinthe de l'insertion* (Paris : La Documentation française, coll. « Document Travail et Emploi »), p. 227.

Toutefois, à trop se centrer sur l'individu, bon nombre d'analyses et de mesures politiques perdent de vue l'arrière-plan social sur lequel se dessinent les pratiques, représentations et stratégies individuelles. Ainsi en va-t-il pour les traitements personnalisés des individus en difficultés d'insertion. En partant de projets individualisés de formation, « les dispositifs d'insertion traitent les effets d'une situation sur des individus (en voulant transformer leur attitude qui n'est que le produit de cette situation sociale) au lieu de porter l'accent sur les causes qui font que c'est l'ensemble des individus issus des fractions les plus dominées des classes dominées qui est concerné »⁵⁴⁵.

De plus, on peut s'interroger, avec les sociologues québécois Léon Bernier et Madeleine Gauthier, sur l'impact qu'ont les opérations de prévention largement proposées aux jeunes dans leurs pratiques quotidiennes : tabagisme, consommation d'alcool, conduite automobile, hygiène alimentaire, sexualité... Autant de domaines dans lesquels s'affirment des conduites qui sont vécues par les jeunes comme des épreuves rituelles et non comme des déviances et des pathologies : la première ivresse, la première cigarette, bref, toutes ces "premières fois" qui ont pris la place des "rites de passage" vers l'âge adulte à présent disparus⁵⁴⁶. L'idée des risques courus et de la "protection" est à présent bien implantée. Mais le rappel de la norme n'a-t-il pas alors un effet potentiellement déstabilisant ? Ou à l'inverse n'encourage-t-il pas des pratiques de dérision face à ce que l'on perçoit comme un acharnement injuste et inutile ?

3.3.- Le danger du "labelling"

Certains souhaitent dépasser cette image des jeunes comme sources de problèmes. En effet, cette étiquette peut constituer un danger pour les jeunes. Charvet, Andrieu et Labadie affirment qu'on « identifie les jeunes comme un groupe violent, comme une masse dangereuse, au risque de les enfermer dans un rôle mal analysé et dont la responsabilité collective est au contraire de les en sortir. Labelliser d'entrée les centres d'intérêt des jeunes habitant les quartiers réputés difficiles, comme relevant de la délinquance, ou les considérer *a priori* comme "foutus", c'est leur refuser une porte de sortie, risquer d'amplifier leur sentiment d'exclusion et d'injustice. Plus encore, c'est s'exposer à une inversion des stigmates qui, d'imposés, deviennent assumés »⁵⁴⁷.

Ainsi, certaines initiatives comme les conseils communaux d'enfants, le parlement jeunesse renouent avec une vision de la jeunesse comme porteuse

⁵⁴⁵ BONNIEL, J. et B. LAHIRE (1994) « Remarques sociologiques sur la notion d'insertion » in : S. GUTH (dir.) *L'insertion sociale. Actes du Colloque "Sociologies IV"* (Paris : L'Harmattan, coll. « Mutation et complexité »), p. 29.

⁵⁴⁶ DUBET, F. (1996) *op cit.*, pp. 23-35.

⁵⁴⁷ CHARVET, D., P.-J. ANDRIEU et F. LABADIE (2001) *op cit.*, p. 144.

d'avenir. En effet, ces opérations visent à investir sur la jeunesse et former de futurs citoyens.

4.- La structuration du champ de l'enfance et de la jeunesse

4.1.- De la philanthropie à l'action publique

Le XX^{ème} siècle a consacré le passage de la charité⁵⁴⁸ et de la philanthropie⁵⁴⁹ à l'action publique, comme en témoigne l'évolution de la prise en charge de l'enfance et de la jeunesse.

La philanthropie est apparue avec la révolution industrielle et le principe de libre entreprise. C'est à cette époque, en effet, que la société prend conscience que l'industrialisation ne résout pas tous les problèmes et qu'elle ne conduit pas toute la société vers un progrès social continu. Au contraire, une nouvelle indigence apparaît. Les classes sociales défavorisées sont perçues comme dangereuses et on craint une rupture sociale⁵⁵⁰.

Face à ce péril social, des citoyens avisés tentent de mettre en œuvre des actions afin d'amoinrir les conséquences désastreuses de l'industrialisation. On peut citer, notamment, la société de moralité publique, créée en 1881 pour lutter contre la prostitution, la Société protectrice des enfants martyrs de Bruxelles (1892), les comités de patronages des enfants abandonnés (dès 1889), les comités de défense des enfants traduits en justice (à partir de 1892), la Société protectrice de l'enfance anormale (1901), la Ligue nationale belge pour la protection de l'enfance du premier âge (1904)...⁵⁵¹. Certaines de ces initiatives s'inscrivent dans la tradition chrétienne de la charité. D'autres y sont étrangères et sont l'œuvre de philanthropes.

Des réseaux internationaux vont renforcer ces interventions philanthropiques. Ainsi, des congrès sont organisés et permettent le partage de connaissances, l'élaboration de comparaisons, la diffusion d'idées et le développement de critiques. On peut citer, comme exemple, les Congrès internationaux d'Anvers sur le patronage et sur la protection de l'enfance en 1890, 1894, 1898...⁵⁵². Les actions se centrent sur l'assistance matérielle et l'éducation morale des nécessiteux, mais aussi sur le maintien de l'ordre.

⁵⁴⁸ La charité fait clairement référence au monde de la religion, au Christianisme et au principe du *Aimez-vous les uns les autres*. Dans l'histoire, elle appartient à un monde où Dieu est le centre et le sens de toutes pensées et donc l'inspiration de tous les actes.

⁵⁴⁹ La philanthropie se rattache au siècle des Lumières, en filiation avec l'anthropocentrisme de la Renaissance. L'Homme, se découvrant, découvre ses semblables, ses frères en Humanité et justifie ses actes de solidarité ou d'aide par cette fraternité humaine.

⁵⁵⁰ HUMBLET, P. (1998a) *op cit*, p. 29.

⁵⁵¹ DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (2004a) *op cit*, pp. 26-27.

⁵⁵² Il est à noter que c'est lors du Congrès de 1890 qu'a été développée la notion d'enfance moralement abandonnée (*Ibidem*, p. 25).

Ces diverses initiatives constitueront le fondement des politiques sociales ultérieures. L'initiative privée domine dans le champ de l'enfance et de la jeunesse. Degavre, Lhuillier et Petrella évoquent une « politique explicitement non interventionniste qui caractérise l'Etat belge jusque 1890, laissant le terrain social à la seule initiative privée »⁵⁵³. Ce n'est qu'à partir de 1888 que l'Etat commence à s'intéresser à la cause des enfants, et ce sous la pression de la philanthropie. C'est en effet à cette date qu'est votée la loi sur la réglementation du travail des enfants employés dans les professions ambulantes. Ce texte législatif ne vise qu'un public spécifique et semble donc n'être que d'une importance "mineure". Toutefois, cette loi ouvre en fait la voie à toutes les législations suivantes, dont celle de 1889 sur la réglementation du travail des femmes et des enfants. L'Etat prendra dans les décennies suivantes des mesures dans le secteur du travail, de l'enseignement et de la protection de la jeunesse. Toutefois, il faudra attendre 1919 pour que l'Etat crée une première institution publique chargée de l'enfance : l'Œuvre Nationale de l'Enfance. Cette institution, bien que publique, conserve une certaine autonomie qui la rapproche des initiatives privées.

4.2.- La professionnalisation de secteurs d'activités

Le XX^{ème} siècle a vu l'accroissement de politiques publiques. Des secteurs nouveaux sont investis, comme les mouvements de jeunesse, la culture... De plus en plus de moyens (argent, personnel, matériel...) seront attribués par l'Etat en ces domaines. Des réglementations sont adoptées et des normes sont définies.

Tandis que les premières législations à destination des enfants et des jeunes se sont concentrées principalement sur le domaine de la protection et la santé, peu à peu, de nouvelles préoccupations vont émerger et l'Etat va s'intéresser à des notions telles que l'épanouissement personnel de l'enfant, l'égalité, le développement de la citoyenneté, la garde des jeunes enfants...

Alors que des normes sont adoptées, des qualifications minimales sont définies pour le personnel qui travaille dans les différents secteurs en charge de l'enfance et de la jeunesse. La professionnalisation du champ se fera petit à petit, en parallèle avec l'adoption des différentes normes.

4.3.- Une politique coordonnée ?

Comme on l'a vu précédemment, le secteur de la jeunesse s'est peu à peu structuré durant la première moitié du XX^{ème} siècle. Les différents domaines prenant en charge l'enfance et la jeunesse se sont donc juxtaposés et ont coexisté.

⁵⁵³ DEGAVRE, F., V. LHUILLIER et F. PETRELLA (2002) *op cit.*, p. 3.

Là où des initiatives avaient été prises isolément, petit à petit un nouveau champ de l'action publique se crée et aux yeux de certains, il semble vite nécessaire à certains d'inscrire ces différentes actions dans le cadre d'une politique coordonnée⁵⁵⁴.

Dans cette optique, l'arrêté royal du 12 juin 1956 crée une commission interdépartementale de la jeunesse dotée de responsabilités au niveau gouvernemental. Cet arrêté visait clairement à promouvoir une politique coordonnée de la jeunesse.

En 1974, le Conseil des ministres instaura un « comité interministériel chargé des problèmes de jeunesse ». L'expression utilisée est en elle-même intéressante puisqu'on utilise le vocable "problème" plutôt que celui de "politique".

Dans cette tendance à la coordination, divers organes ont été mis en place. Citons par exemple l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, que nous avons évoqué dans la première partie du travail, mais également le Délégué général aux droits de l'Enfant, institué par le décret du 2 juin 2002⁵⁵⁵ qui a pour mission générale de veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants.

Malgré les nombreuses initiatives entreprises afin de coordonner les mesures à destination de l'enfance et de la jeunesse, il est légitime de se demander s'il existe réellement une politique coordonnée en ce domaine en Communauté française.

Certaines opérations, comme les opérations Eté-Jeunes ou Quartier libre, ont tenté de répondre à cette question du cloisonnement, en promouvant des projets conçus en collaboration à destination des jeunes issus de quartiers défavorisés. Grâce à de telles actions, des ponts sont lancés entre les différents secteurs.

Toutefois, de l'avis des professionnels rencontrés, ce cloisonnement persiste. Celui-ci découle en partie de la structure même du secteur de la jeunesse. Ainsi, trois grands domaines du champ, tels que l'enseignement, l'aide à la jeunesse et la jeunesse, sont issus de ministères différents : l'enseignement de l'éducation nationale, l'aide à la jeunesse de la justice et la jeunesse de la culture. De ce fait, bien des choses les opposent : les logiques d'action, les habitudes, les philosophies. En plus, ces matières ont été pour partie communautarisées, mais pas totalement. Dès lors, certains secteurs relèvent de niveaux de pouvoir différents. Ainsi, l'aide à la jeunesse relève désormais de la Communauté française mais la Région de Bruxelles-Capitale a un traitement particulier. Sans

⁵⁵⁴ « Une politique coordonnée serait une politique qui ordonnerait des éléments séparés, qui combinerait des actions distinctes en vue de constituer un ensemble cohérent ou d'atteindre un résultat déterminé », extrait de : Conseil de la Jeunesse d'Expression française (1995) *op cit*, 51.

⁵⁵⁵ MB, 19 juillet 2002.

compter que les tribunaux de la jeunesse relèvent toujours du fédéral. De la même façon, le secteur de la santé relève des compétences de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés.

Les collaborations entre les différents secteurs ne sont pas chose aisée. Il semble que certains domaines de l'Enfance et de la Jeunesse soient de véritables "chasses gardées". Ainsi, les centres D+ créés sous la précédente législature ont pour principal objectif de resocialiser des jeunes en décrochage scolaire mais n'ont pas la possibilité de donner en leur sein une instruction scolaire.

Les lourdeurs administratives peuvent également nuire à la collaboration entre secteurs. Ainsi, en est-il allé d'une proposition visant à permettre l'échange du personnel des crèches avec des puéricultrices qui travaillent dans des écoles maternelles.

« Quand j'étais directeur de cabinet chez Nollet, je lui avais proposé de permettre à des puéricultrices de crèches d'aller, par exemple, un an ou deux ans dans l'enseignement et d'être remplacé dans leur milieu d'accueil. Quelqu'un qui a de l'expérience a l'occasion d'aller travailler un an dans l'école et la puéricultrice, souvent jeune, qui démarre sa carrière, au lieu d'être isolée dans une école, elle va dans un milieu d'accueil, elle voit le métier, puis elle retourne à l'école. Mais ça n'a pas été possible de le faire, parce que les résistances et les lourdeurs administratives étaient trop importantes. Voilà, une mesure qui ne coûte pas un franc, qu'on n'a pas faite, parce que c'était trop lourd »⁵⁵⁶.

Ou de l'impossibilité d'engager dans une école, rassemblant un public réputé difficile, un professionnel de l'Aide à la jeunesse.

« Quand un directeur d'école se rend compte de l'intérêt d'avoir une vraie fonction éducative de soutien, pas un surveillant administratif, dans les écoles où c'est difficile, il ne peut pas appeler un éducateur qui a une expérience dans le secteur de l'aide à la jeunesse. Ce n'est pas possible, parce qu'on ne valorise pas l'ancienneté de la personne considérée, que ce sont deux secteurs qui sont complètement séparés et donc on ne peut même pas imaginer un détachement de quelqu'un qui serait en IPPJ pour aller travailler dans une institution. On n'est même pas parvenu à obtenir une dérogation, avec des ministres de bonne volonté. Donc, ce n'est pas parce qu'ils ne voulaient pas. Ce n'est pas possible, il faut changer la loi. Et dans certains établissements scolaires, on est dans des situations où il faut faire face à des problèmes de violence et cela permettrait peut-être de résoudre le problème, en partie. En plus, l'image même qu'on a du rôle des éducateurs dans les écoles est peut-être à revoir. Donc, je pense vraiment que créer un peu de souplesse, de pont, ce serait bien utile »⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ Interview d'Alain Dubois, réalisée par les auteurs, p. 9

⁵⁵⁷ Interview de Denis Grimberghs, réalisée par les auteurs, pp. 5-6.

Des considérations électoralistes ou le souci de chacun des responsables politiques d'imprimer "sa" marque sur le secteur, semblent également contribuer au morcellement de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Ainsi, pour Van Keirsbilck et Vallée, « les ministres se succèdent quand même parfois assez rapidement, ils veulent laisser une trace, on va donc instrumentaliser le secteur. Cela veut donc dire qu'on fait des actions dites 'prioritaires', pour lesquelles on donne des petits subsides supplémentaires, où on exige même que les associations se regroupent pour que cela puisse concerner un maximum d'acteur (...). Et il y en a bien sûr toujours qui acceptent de jouer dans ces jeux-là et dont les priorités deviennent en fait les priorités médiatiques que les ministres ont pris à leur compte et pour lesquelles ils ont accepté d'arroser un petit peu »⁵⁵⁸.

Par ailleurs, certains professionnels ne sont pas persuadés de la pertinence d'une politique coordonnée. Ainsi, Daniel Menschaert affirme qu'« on peut défendre le principe d'une politique cohérente et de concertation, à tout le moins entre des secteurs tels que la jeunesse, la culture, l'éducation et l'emploi. Mais il faut reconnaître que c'est une politique extrêmement difficile à initier tant les logiques qui sont à l'œuvre dans ces différents secteurs sont différentes et tant aussi chaque administration est en général soucieuse de ne pas partager les compétences, prérogatives et les budgets. Je constate la difficulté d'initier de véritables politiques intersectorielles respectueuses de l'identité de chaque secteur concerné. Il ne faudrait pas, en effet, que des ministères, plus fort budgétairement mais moins inventifs, moins souples dans leur organisation, ne viennent pervertir le fonctionnement d'entités plus petites mais plus dynamiques et plus ouvertes au changement »⁵⁵⁹.

4.4.- La pilarisation

En Belgique, la société civile s'est constituée autour de "piliers". Le terme "pilier" est la traduction du terme néerlandais "zuil", utilisé par les Néerlandais pour expliquer leur système politique. Il est utilisé chez nous pour désigner les grandes familles idéologiques qui composent le pays. Ainsi, selon Dumont, « le système politique belge est dominé par trois "mondes sociologiques" (les "mondes" chrétien, socialiste et libéral) qui en forment les "piliers" ("zuilen" en néerlandais, d'où l'expression "verzuiling" parfois traduite par "pilarisation" »⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ Interview de Benoît Van Keirsbilck et George Vallée, réalisée par les auteurs, p. 8.

⁵⁵⁹ MENSCHAERT, D. (1998) *op cit.*, p. 86.

⁵⁶⁰ DUMONT, H. (1989) *Belgitude et crise de l'Etat Belge. Actes du colloque organisé par la Faculté de Droit des Facultés universitaires (Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis), disponible à l'adresse : http://www.maisondelafrancite.be/francite/?page=lexique/pie_poo&rubrique=lexique#Heading117, consultée le 11/10/04.*

Claeys évoque la pilarisation en termes de « construction politique en forme de temple grec, avec ses grandes familles – catholique, socialiste, libérale – jouant le rôle de colonnes (...) et réunies en leur sommet par le truchement de leurs élites respectives »⁵⁶¹. Selon Vrancken, il s'agit de « véritables conglomerats verticaux regroupant partis politiques, syndicats, mutuelles, sociétés coopératives, réseaux d'enseignement, organisations d'éducation permanente, de santé, de loisirs, de presse, etc. Au sein des grandes familles au départ idéologiques (chrétienne, socialiste, libérale) »⁵⁶². Et si l'on suit Wynants, ces réseaux « encadrent les individus de la naissance à la mort »⁵⁶³. Du fait de l'existence de ces piliers, la société est compartimentée, cloisonnée. La cohésion à l'intérieur de chaque pilier est forte. Par contre, « ces différents mondes se côtoient peu. Leurs relations sont conflictuelles »⁵⁶⁴.

Si cette pilarisation est présente dans d'autres contextes nationaux, le système belge se caractérise par la puissance de ses piliers et par sa faible assise nationale. Dans les deux communautés linguistiques du pays, les piliers s'inscrivent dans des rapports de force différents et une solidarité a longtemps été entretenue. Alors qu'ailleurs, un Etat autonome a les capacités d'imposer ses décisions, en Belgique celles-ci découlent forcément de compromis négociés entre les différents piliers⁵⁶⁵.

La société belge fonctionne donc de façon décentralisée et repose sur de constantes négociations. « Au moment de l'Etat social, la puissance publique s'est ramifiée. Mais elle ne s'est pas substituée aux segments organisés. Ceux-ci étant fortement structurés, la vie politique centrale pouvait se réduire à un arbitrage entre eux, ne s'immisçant pas dans leurs organisations. Aucune force politique ne souhaitait une centralisation des autorités. (...) Il n'y eut jamais en Belgique de nationalisation ou de planification forte de la vie économique, l'Etat se contentant d'arbitrer les négociations entre "partenaires sociaux". Gouverner, c'est établir des compromis entre les différents segments de la société, dans une négociation permanente entre leurs dirigeants respectifs, représentant des "piliers". Ce mode singulier de démocratie fut longtemps qualifié de "démocratie consociative", voire même d'"administration consultative". La coupure entre les sphères publique et privée n'a jamais été nette, la haute fonction publique répondant elle-même à la logique d'allégeance aux piliers – plutôt qu'à l'Etat »⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ CLAEYS, P.-H. (1996) « le système des piliers », in : P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (dir.) *Les partis politiques en Belgique* (Bruxelles : Institut de sociologie ULB), pp. 16-17.

⁵⁶² VRANCKEN, D. (2002) *op cit*, p. 10.

⁵⁶³ WYNANTS, P. (1998) *op cit*, pp. 16-17.

⁵⁶⁴ VRANCKEN, D. (2002) *op cit.*, p. 11.

⁵⁶⁵ DUMONT, H. (1989) *op cit*.

⁵⁶⁶ DELWIT, P., J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (1999) « Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société composite », in : P. DELWIT., J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.) *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Politique d'aujourd'hui »), pp. 7-8.

Ce système était déjà en place au moment de l'indépendance de la Belgique. En effet, la bourgeoisie qui détenait tous les pouvoirs dans un système électoral censitaire et majoritaire était organisée en un système bipolaire avec, d'une part, les partisans d'une Eglise ayant son mot à dire dans la gestion des Affaires de l'Etat, les catholiques, et, d'autre part, ceux qui militaient pour une nette séparation de l'Eglise et de l'Etat, les libéraux⁵⁶⁷. Ce clivage entre catholiques conservateurs et progressistes laïcs avait pour but le « contrôle des mécanismes collectifs de socialisation »⁵⁶⁸. En fonction des majorités, gouvernements catholiques et libéraux se sont dès lors succédés jusqu'en 1894⁵⁶⁹.

La progressive démocratisation et la formation du mouvement ouvrier à la fin du XIX^{ème} siècle ont contribué à ajouter une nouvelle démarcation fondamentale dans la société opposant les travailleurs salariés aux possesseurs du capital. Ce clivage possédants-travailleurs avait pour enjeu « la répartition du pouvoir économique et des fruits de la croissance »⁵⁷⁰. Ce dernier fut lui-même traversé par le clivage confessionnel : « l'essentiel du mouvement ouvrier a renforcé le clan laïc, mais le clan catholique a construit, à partir de l'encyclique *Rerum novarum*, son propre mouvement ouvrier. La division philosophique n'a cessé de s'approfondir. Chaque camp a organisé sa propre "société dans la société" »⁵⁷¹. En conséquence de cette polarisation, l'Etat s'est développé de façon originale. Ainsi, les différents camps, et plus particulièrement le catholique et le socialiste, ont créé leurs propres organisations, associations... Ces structures avaient pour but « de suivre et de couvrir le citoyen catholique tout au long et dans toutes les facettes de sa vie sociale »⁵⁷². Ces piliers gagneront en importance au rythme de l'élargissement des fonctions de l'Etat⁵⁷³.

Paul Wynants, s'appuyant sur le paradigme des quatre clivages fondamentaux de Seymour-Martin Lipset et Stein Rokkan⁵⁷⁴, évoque, en plus des clivages Eglise-Etat et possédants-travailleurs, les clivages centre-périphérie et milieu urbain-monde rural.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁵⁶⁸ WYNANTS, P. (1998) *op cit.*, p. 14.

⁵⁶⁹ SEILER, D.-L. (1999) « Un Etat entre importation et implosion : consociativité, paritocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique » in : P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.) *Gouverner la Belgique : Clivages et compromis dans une société complexe* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Politiques d'aujourd'hui »), p. 41.

⁵⁷⁰ WYNANTS, P. (1998) *op cit.*, p. 14.

⁵⁷¹ DELWIT, P., J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (1999) *op cit.*, pp. 6-7.

⁵⁷² DESCHOUWER, K. et L. DE WINTER (1998) « La corruption politique et le clientélisme : le spectre italien ? » in : M. MARTINIELLO et M. SWYNGEDOUW (éds.) *Où va la Belgique ? Les soubresauts d'une petite démocratie européenne* (Paris : L'Harmattan), pp. 140-141.

⁵⁷³ *Ibidem*.

⁵⁷⁴ LIPSET, S.-M. et S. ROKKAN (dir.) (1967) *Party systems and voters alignments* (New York: The Free Press).

Le clivage centre-périphérie émerge plus tard. Il résulte de la coexistence de deux langues et cultures en Belgique. Les deux groupes de populations en découlant repoussent le processus d'élaboration de l'Etat-Nation. « Il s'ensuit une opposition durable entre centralistes (unitaristes, nationalistes) et autonomistes (régionalistes, fédéralistes). Pour finir, le clivage entre milieux urbains et monde ruraux est caché, au niveau politique par les oppositions idéologiques. En effet, les catholiques sont souvent représentés comme le parti des campagnes et les libéraux et socialistes sont envisagés comme des partis citoyens »⁵⁷⁵.

La pilarisation de la Belgique et l'appui de l'Etat à ces piliers sont des caractéristiques essentielles jusque dans les années 70. Il s'agit en somme de la constitution autour de chaque grand parti, libéral, chrétien et socialiste, d'un ensemble d'institutions sociales, culturelles, de journaux, de mutuelles... Elles permettaient à chaque citoyen, de naître, vivre, travailler, se distraire, s'informer, se soigner et mourir dans le pilier de son choix. Tels étaient les points de départ sur lesquels reposait la politique socioculturelle en Belgique.

La pilarisation, dont nous venons de rappeler les fondements, a fortement influencé le champ de l'enfance et de la jeunesse, et plus précisément les secteurs de l'enseignement et des organisation de jeunesse.

Comme il a déjà été évoqué, le secteur de l'enseignement s'est structuré autour de ces piliers. Les réseaux reflètent ces oppositions idéologiques et, pendant longtemps, des conflits ont émaillé l'histoire de l'enseignement en reposant la question du rôle à jouer par l'Eglise et l'Etat dans l'éducation des enfants et des jeunes. Le système éducatif reproduit ces clivages dans sa structure. Ainsi, différents réseaux ont été constitués reflétant les oppositions idéologiques et une certaine imperméabilité a toujours existé entre ces secteurs. Le pacte scolaire a tenté de solutionner les conflits qui émaillent depuis toujours le secteur de l'enseignement, mais il a encore renforcé le phénomène de la pilarisation.

« Le pacte scolaire renforce la pilarisation de l'enseignement sous la forme d'un pluralisme vertical. Le libre choix, qui en est la pierre angulaire, légitime la coexistence de réseaux idéologiquement différenciés, ainsi que leur concurrence. À certains égards, l'accord politique de 1958 renforce le cloisonnement de la société belge. (...) Au plan politique (...), le règlement partiel de la question scolaire qui polarisait les oppositions entre cléricaux et anticléricaux, atténue la prégnance du clivage philosophique et religieux. Dès lors les tensions socio-économiques, puis les problèmes communautaires peuvent occuper l'avant-scène ».

Cette vision des choses est confirmée par X. Mabile : « Il [le pacte scolaire] a, en favorisant une déconfessionnalisation relative des affrontements, libéré des

⁵⁷⁵ WYNANTS, P. (1998) *op cit.*, pp. 15-16.

énergies pouvant alors se mobiliser sur d'autres enjeux. Le Pacte scolaire n'a certes pas créé les problèmes linguistiques, mais il a certainement contribué à permettre l'affrontement sur ces problèmes d'atteindre le degré d'acuité qui fut peu après observé, les lignes d'opposition nouvelles pouvant désormais traverser les partis et les groupes jusque-là plus homogènes ».

La tendance dans les dernières années a consisté en un rapprochement partiel de ces réseaux, comme nous l'avons vu dans la partie précédente. Ainsi, les grèves des années 1990 ont donné à certains professionnels l'occasion de dépasser les conflits de réseau et le décret mission a permis une homogénéisation du système d'enseignement, même si, nous l'avons vu, une autonomisation des établissements semble être également à l'œuvre.

De telles oppositions idéologiques se marquent également dans le secteur des organisations de jeunesse où des "clivages" idéologiques ont aussi structuré le secteur. Ainsi, les scouts et les patros étaient étiquetés catholiques tandis que les faucons rouges découlaient du mouvement socialiste. Une tension est également perceptible entre cette branche catholique (scouts et patros) et les maisons de jeunes, qui se décrivent souvent comme non reliées à une tendance idéologique.

4.5.- Du principe de subsidiarité à celui de responsabilisation

On ne peut évoquer les politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse en faisant l'impasse sur la question de la subsidiarité. La subsidiarité est un « principe qui affirme que l'Etat n'a pas à intervenir directement dans les politiques en tant qu'opérateur. Cependant, il revient à l'Etat de reconnaître et de susciter l'action des opérateurs, essentiellement privés à caractère associatif, de fixer les objectifs, souvent très généraux, des dispositifs réglementaires, de soutenir – par subvention-, l'action de ces opérateurs et d'en vérifier l'usage, sans aller toutefois à un véritable processus d'évaluation »⁵⁷⁶.

Depuis toujours, en Belgique, il y a donc un devoir de non-ingérence de la part de l'Etat et l'idée que la compétence est accordée à l'instance la plus proche de l'action à accomplir. Comme le dit Alain de Wasseige, « l'instance publique n'a pas à se substituer aux acteurs de terrain initiateurs et porteurs de projet »⁵⁷⁷. Mais cette idée de non-ingérence est parfois remise en question. En effet, l'Etat doit parfois intervenir en cas d'insuffisance des autres acteurs. C'est le cas des politiques d'incitation, de soutien, de suppléance. En dernier recours, l'Etat est le

⁵⁷⁶ « La diversification des formes de l'action publique », document disponible à l'adresse: http://www.agora.cfwb.be/detailTheme.asp?idCategory=25&nomPage=divers_form_act_pub, consulté le 13 mai 2005.

⁵⁷⁷ WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit.*, p. 32.

garant de l'intérêt général et, de ce fait, il est parfois obligé de mettre en place des actions⁵⁷⁸.

L'émergence de ce principe, selon De Wasseige, est liée à deux facteurs : le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale, puis de la guerre froide et de l'opposition URSS/USA, communisme/capitalisme, d'une part et la structure en piliers de la société belge, d'autre part. « Le principe de subsidiarité s'explique aisément dans un pays fortement marqué par les piliers (idéologiques avec le clivage laïques/chrétiens, politiques avec les clivages entre socialistes, libéraux et chrétiens) dans la mesure où ces piliers, en lieu et place de l'Etat lui-même ou de toute autre organisme, à travers leurs multiples relais culturels, associatifs et institutionnels propageront les valeurs de chaque pilier et en assureront le relais politique. Le principe de subsidiarité leur permettra à la fois de garantir leur renouvellement autant que leur perpétuation. (...) Ce principe s'explique aussi dans un contexte historique où se trouvaient les pays européens : entre totalitarisme et libéralisme. Les Etats totalitaires avaient montré les graves effets sur la liberté d'expression et de création, à travers une politique d'élaboration, par la puissance publique, de normes et de valeurs culturelles d'une part et par une politique de censure de l'autre. Quant au modèle américain, les politiques culturelles européennes se défendaient d'une logique de régulation principale de la culture par le marché d'une part, par les fondations privées de l'autre, en préconisant la mise en place de politiques culturelles centrées sur les acteurs de terrain »⁵⁷⁹.

En outre, la Belgique renferme une spécificité qui alimente ce principe. En effet, l'Etat providence connaît, chez nous, une forme particulière, qui résulte d'une combinaison inspirée de deux modèles : « le modèle français fondé sur l'action publique centralisée et sur le développement d'institutions publiques et, d'autre part, du modèle allemand fondé sur le principe de subsidiarité qui sous-tend la délégation de services publics à des organisations privées à finalité non lucrative »⁵⁸⁰. Les deux principaux piliers, socialistes et chrétiens, ont relayé chacun un de ces deux modèles. En effet, du côté socialiste, le développement d'institutions publiques a été prôné tandis que du côté chrétien, on a privilégié la possibilité d'offrir des services collectifs qui soient extérieurs à l'Etat⁵⁸¹. En Belgique, l'Etat-Providence prend donc une forme particulière, puisque, à côté des institutions publiques, une place importante est réservée aux organisations privées sans but lucratif.

⁵⁷⁸ LEURQUIN-DE VISSCHER, F. (2002) « Existe-t-il un principe de subsidiarité ? » in : DELPEREE, F. (dir.) *Le principe de subsidiarité* (Bruxelles : éditions Bruylant), p. 23.

⁵⁷⁹ WASSEIGE, A. (de) (2000) *op cit.*, pp. 162-163.

⁵⁸⁰ MERTENS, S., S. ADAM, J. DEFOURNY, M. MAREE, J. PACOLET et I. VANDEPUTTE (1999) *Le secteur non marchand privé en Belgique. Résultats d'une enquête-pilote : panorama statistique et éléments de comparaison internationale* (Bruxelles : Fondation Roi Baudouin), p. 13.

⁵⁸¹ *Ibidem*.

Le principe de subsidiarité est également essentiel pour bien comprendre le champ de l'enfance et de la jeunesse. En effet, depuis toujours en Belgique, la société se divise sur la question de l'intervention de l'Etat, et notamment dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. « Dès le XIX^{ème}, la politique de la jeunesse et de la culture est marquée par une nette volonté de neutralité de la part de l'Etat. Malgré quelques essais de politique nationale, le principe de la subsidiarité prévaut. Le rôle de l'Etat par rapport à celui des associations représentatives de la société civile est secondaire, il ne peut intervenir que lorsque les associations sont défailtantes ou absentes du domaine à couvrir »⁵⁸².

Ainsi, en Belgique, contrairement à d'autres pays, l'Etat n'impose pas un modèle. Les associations, dans un premier temps, et les jeunes également, dans un second, participent et sont consultés pour élaborer la politique d'enfance et de jeunesse. « En Belgique, selon un modèle que l'on retrouvera souvent dans le Nord de l'Europe, ces tentatives d'élaboration d'une politique culturelle "nationale" vont rapidement entrer en contradiction avec un principe qui sera plus fort, celui de la liberté indispensable aux activités créatrices. (...) Pour résoudre ces contradictions, la plupart des Etats et particulièrement ceux de l'Europe du Nord développeront un modèle reposant sur le principe de la participation et de la consultation. Il s'agit de faire participer les associations culturelles et de jeunesse au débat et aux décisions relatifs aux politiques qui les concernent »⁵⁸³.

Très tôt, dans le secteur des organisations de jeunesse, l'accent est mis sur la gestion par les jeunes de ces organisations qui les concernent. Autrement dit, ces organisations reçoivent des subsides de l'Etat, mais celui-ci n'intervient pas dans l'action des organisations. Nous avons vu dans la première partie de que cela n'est pas sans lien avec les événements historiques de la seconde guerre mondiale.

« La plupart des gouvernements sortent traumatisés de celle-ci [de la guerre] par les effets sur la jeunesse des politiques d'encadrement étatique des années 30. Dès lors, la liberté absolue d'association et de gestion de la politique de jeunesse par les jeunes eux-mêmes devient leur credo en matière de politiques gouvernementales »⁵⁸⁴.

La question de la remise en cause du principe de subsidiarité a souvent été évoquée lors des entretiens que nous avons réalisés. Il semble que depuis les années 1980, l'Etat met en œuvre ses propres programmes avec un accent particulier sur le public visé ou l'objectif à atteindre. D'après Menschaert, il n'y a pas « une remise en question fondamentale des idées fondatrices des politiques culturelles et de jeunesse dans notre pays mais plutôt une mutation de la

⁵⁸² MENSCHAERT, D. (1998) *op cit*, p. 5.

⁵⁸³ *Ibidem*, pp. 12-13.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, p. 5.3

conception du rôle du pouvoir public et de sa relation avec le monde associatif. Alors que jusqu'alors l'Etat s'en remettait entièrement à l'initiative privée pour réaliser sa politique de démocratie culturelle, depuis au moins 1985, le pouvoir public est enclin à imposer l'idée de contrat avec l'initiative privée en ce qui concerne les publics prioritaires et les modalités d'action⁵⁸⁵. Ainsi des subventions sont proposées pour des projets visant un public cible ou un objectif déterminé non plus par le secteur mais par l'Etat. Nous avons vu dans la première partie que les opérations "Eté-Jeune"⁵⁸⁶ s'inscrivaient dans cette tendance.

« Dans les années 80, l'administration a commencé à poser des critères, à avoir un thème pour l'année, en disant : on va subventionner si on travaille sur telle ou telle thématique. De même, les ministres prennent de plus en plus part au débat, veulent imprimer une politique de la jeunesse, ont des enjeux qui sont définis par tel ou tel observatoire. Donc, de plus en plus, on cadre les choses (...) Et ce n'est pas nécessairement négatif : si le pouvoir est trop inexistant, on finit par tourner entre soi. Mais il a sûrement pris une place beaucoup plus importante dans la définition des politiques prises »⁵⁸⁶.

Une autre évolution qui a été évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens, tient aux demandes de plus en plus fréquentes de justifications adressées aux bénéficiaires de subventions : leur usage fait l'objet d'un contrôle étroit.

On peut alors s'interroger, avec De Wasseige, sur les effets pervers que peut susciter ce principe de subsidiarité : « saupoudrage des interventions de l'Etat et par conséquent impossibilité de doter les organismes soutenus des moyens financiers nécessaires, même en cas de refinancement considérable de la culture, soutien aux structures plutôt qu'aux individus, dépendance des institutions et de leur personnel à l'égard des piliers, difficulté d'accès à des financements conséquents pour les organismes non soutenus par l'un ou l'autre pilier, multiplication de structures ou d'institutions œuvrant dans un même domaine d'activité et dans une même aire géographique, difficulté, voire incapacité des pouvoirs publics à coordonner les efforts et les initiatives, déresponsabilisation de l'instance publique en matière culturelle et difficulté, en l'absence de tout moyen légal permettant de contrecarrer ces effets pervers, d'opérer les régulations indispensables, ainsi que le surcoût des politiques pour des résultats souvent jugés insuffisants »⁵⁸⁷.

Une deuxième critique que l'on pourrait adresser au principe de subsidiarité tient au fait qu'il ne répond pas à un besoin mais à une initiative. Les moyens ne sont, en effet, distribués qu'à ceux qui rentrent un projet pour en faire la demande.

⁵⁸⁵ *Ibidem*, p. 48.

⁵⁸⁶ Interview de Lucien Barel, réalisée par les auteurs, pp. 7-8.

⁵⁸⁷ MENSCHAERT, D. (1998) *op cit.*, pp. 163-164.

« L'instance publique n'intervient donc pas partout où c'est nécessaire mais bien seulement là où il y a initiative de citoyens répondant aux normes et critères légaux établis »⁵⁸⁸.

Plus récemment, un principe conjoint d'incitation à l'action et de responsabilisation des acteurs individuels et collectifs imprime les discours et les orientations politiques. Ainsi, dans l'entreprise, dans le secteur non marchand et dans la gestion de collectivités locales, l'idée semble s'imposer qu'il faut mobiliser, impliquer, inviter à l'action. Les nouvelles pratiques d'intervention visent également l'activation des ressources : il est du devoir de l'usager de devenir partenaire de l'action qui se met en place pour le sortir de sa condition. Il semble qu'ainsi les mécanismes de régulation qui se mettent en place à travers les différentes formes d'intervention tendent à organiser ou à structurer une vision de la jeunesse autour de huit axes ou présupposés fondamentaux qui, souvent, s'imposent aux jeunes eux-mêmes⁵⁸⁹.

1. Face aux déficits individuels diagnostiqués ou avérés, la réponse semble se situer dans une démarche d'accompagnement. C'est donc bien le jeune qui est au centre des préoccupations et c'est sur ses pratiques ou ses conceptions qu'il convient d'agir.
2. Car l'individu sur lequel on choisit d'agir est considéré comme un être libre de ses choix et responsable de ses actes. La responsabilité individuelle est ainsi affirmée dans les dimensions les plus variées de l'existence, de la réussite scolaire à la santé physique et mentale.
3. La responsabilité individuelle s'origine dans la capacité que l'on prête à chacun de formuler des "projets". Catégorie chère tant aux intervenants qu'aux pouvoirs politiques qui subsidient leurs activités, la notion de projet, et son usage de plus en plus fréquent, ne sont cependant pas sans portée idéologique : faut-il rappeler à ce propos que la proximité des habitus culturels rend la formulation de projets, scolaires par exemple, superflue pour ceux des élèves qui pensent, ressentent et anticipent comme les enseignants qui les encadrent ?
4. Etroitement associés aux idées de liberté individuelle et de projet, l'estime de soi et le retour réflexif sur soi deviennent les clefs de voûte de l'intervention : la formulation du projet devient l'occasion pour le jeune de percevoir ou d'identifier ses ressources personnelles, de mobiliser ses efforts vers un but précis – celui de son "projet de vie" – et de retrouver un équilibre personnel compris en termes de santé physique ou mentale.

⁵⁸⁸ *Ibidem*.

⁵⁸⁹ GUILLAUME, J.-F. (2000) *op cit.*, pp. 113-120.

5. La tentation très forte d'individualiser les problématiques de la jeunesse contribue à faire peser sur l'individu seul le poids des fautes constatées ou diagnostiquées.
6. L'individualisation des causes et du traitement pourrait également amener nombre de décideurs politiques ou d'intervenants à privilégier un objectif de prévention : dépistage des enfants turbulents ou posant des "problèmes" en milieu scolaire, enfants victimes de sévices sexuels, identification de populations à risques, tels que les chômeurs de longue durée, etc.
7. En outre, dans ces dispositifs de prévention, on entend distinguer clairement entre la cause et l'effet des phénomènes observés. La linéarité devient la règle ou la norme : dans une démarche inspirée par la psychologie sociale expérimentale, on en vient parfois à privilégier un schéma d'inspiration behaviouriste pour analyser les effets à long terme induits par un contexte objectif. Dès lors, même si l'explication proposée se prête bien à une mise en œuvre effective de programmes d'action, la compréhension des pratiques juvéniles en ressort particulièrement épurée, voire même appauvrie.
8. Enfin, la conception linéaire des parcours individuels sous-jacente aux dispositifs d'intervention ou aux modèles explicatifs, et la représentation d'un parcours de vie en tant que succession chronologique d'étapes à franchir, ne sont pas sans accentuer le contraste qui sépare les perspectives institutionnelles et les pratiques effectives des jeunes. On peut considérer qu'aux effets induits par la définition de la jeunesse sur la base du critère de l'âge et/ou sur la base du calendrier scolaire, s'ajoutent ceux provoqués par les initiatives politiques ou institutionnelles qui s'imposent et s'opposent aux représentations et aux pratiques des jeunes. Dans ce rapport profondément conflictuel, les positions des uns et des autres sont mesurées à l'aune normative d'une jeunesse mythique conçue comme une succession d'étapes à franchir⁵⁹⁰.

On peut ainsi déceler une tendance à l'extension de la responsabilité : abaissement de l'âge des responsabilités politiques et juridiques, transformations des pratiques et des finalités scolaires de plus en plus centrées sur l'autonomie, discussions entourant la question du droit des enfants – et dont le revers est par exemple la multiplication de dessaisissements de la justice des mineurs au profit de la justice commune⁵⁹¹. Le risque couru ici est de "précipiter" les choses et d'oublier que l'autonomie est moins un état qu'un processus. Le risque est

⁵⁹⁰ GAUTHIER, M. et L. BERNIER (1997) *op cit.*

⁵⁹¹ GENARD, J.-L. (2005) *op cit.*

accentué par le relâchement des cadres normatifs usuels, l'absence de repères éthiques au profit d'un souci d'expressivité et d'épanouissement personnel.

La popularité actuelle de la notion de responsabilité tient probablement à son ambiguïté entre le sens moral de l'appel à une action volontaire et le sens juridique d'imputabilité et d'attribution autoritaire de responsabilités. Parce qu'à une époque où l'on déplore les tendances aux replis individualistes, les appels à un renouvellement du "contrat social" et de la participation de tous à une nouvelle "cohésion sociale" peuvent être attractif⁵⁹². La contrepartie est celle du poids que font peser sur différentes composantes de la société "civile" de ces obligations déléguées par l'Etat envers des populations vulnérables, au premier rang desquels figurent enfants, jeunes et vieillards.

Si les acteurs locaux semblent devoir collaborer, coordonner leurs efforts, afin d'ajuster au mieux leur action auprès des populations vulnérables – c'est probablement d'ailleurs une condition de leur survie –, il reste utile de concevoir l'intégration de ces actions locales dans une perspective globale, ce que traduisent les participants à un panel que nous avons organisé dans le cadre de cette recherche par la question suivante : « Mais quelle jeunesse voulons-nous ? ». Encore faut-il pouvoir identifier le référent "global", dans un contexte où l'Etat-nation a abandonné bon nombre de ses prérogatives et où la référence européenne vacille quelque peu...

⁵⁹² CHARBONNEAU, J. (2005) « Entre l'engagement et l'obligation : l'hypothèse de la responsabilité » in : J.-F. GUILLAUME (dir.) *Les formes contemporaines de l'engagement* (Liège : Editions de l'Université de Liège) (à paraître).

Conclusions

L'enfance et la jeunesse : de l'enrégimentement à l'investissement...

Qu'est-ce qu'une politique publique ?

L'analyse des politiques publiques destinées à l'enfance et à la jeunesse durant le XX^{ème} siècle illustre l'évolution du rôle de l'Etat durant ces dix décennies et le combat de ces quatre générations de citoyens pour influencer la décision publique.

La première génération concernée subit et assume une politique d'enrégimentement : la fonction première de l'Etat, celle de protection des citoyens pose la question de l'organisation militaire et la conscription masculine personnelle et obligatoire de 1912 est le modèle de la scolarisation, reproductions fractales de l'autoritarisme évident de la sphère familiale. Exister, c'est d'abord subir ou assurer la protection des membres de l'identité collective à laquelle on appartient sans se demander comment ni pourquoi.

La deuxième génération, de 1925 à 1950, est traversée par la question de l'idéologie et la fonction de la légitimation du collectif. La remise en question autoritariste des débats bourgeois et les relais politiques de ces contestations par l'extrême droite ou l'extrême gauche n'épargnent pas la Belgique. Cependant que ces travaux de sappe de l'identité collective font un bruit qui rythme la scène politique, la construction des politiques intégratives des couches populaires donne des fondations à cette génération issue du suffrage universel pur et simple pour les hommes : l'enseignement obligatoire bétonne cette génération aux bienfaits de l'Etat. La jeunesse politique apparaît dans la double figure de Paul-Henri Spaak et de Léon Degrelle, l'un rebelle puis intégré, l'autre dévoyé du système politique construisant bien plus qu'ils ne pouvaient l'imaginer le consensus futur de la collectivité sur elle-même.

La troisième génération couvre la période de la mise en place de l'Etat interventionniste, construction sociale issue des tensions de la guerre froide et des concessions réciproques que les patrons fordistes et les syndicats réformistes vont s'octroyer. La jeunesse et l'enfance deviennent des sujets d'étude, centres d'intérêts, propriétaires de droits et l'autoritarisme familial s'effrite comme l'autoritarisme étatique. Certains jeunes proclament même vouloir interrompre la reproduction sociale intergénérationnelle.

La quatrième génération, de 1975 à 2000, recouvre celle de l'arrivée massive des femmes au travail, de l'abaissement du droit de vote à 18 ans, de la

reconnaissance de l'humanité et donc de la contractualisation possible des jeunes qui ont alors à répondre de leur avenir, de leur destin individuel, au-delà des collectifs qu'on utilise pourtant encore pour baliser l'action publique. Les processus d'action publique s'affinent afin de répondre à la nouvelle et angoissante question des générations futures : comment donner envie et moyen aux jeunes femmes de la contraception d'avoir des enfants, de les élever sans entraver leur désormais légitime envie de gagner leur vie de façon indépendante voire de mener une carrière brillante ?

De l'enfant de troupe à l'enfant trésor des générations à venir, le regard sur la jeunesse a évolué grandement et les politiques qui s'en préoccupent également.

Ces politiques publiques font l'objet d'une entreprise de connaissance, autrement dit forment un centre d'intérêt scientifique : les politologues tentent depuis un certain temps d'expliquer le fonctionnement des politiques publiques.

L'analyse des politiques publiques fait partie depuis déjà un certain temps de l'outillage de la science politique. En 1985, dans le *Traité de science politique* édité aux presses universitaires de France sous la direction de Madeleine Grawitz et de Jean Leca, un volume sur quatre était consacré aux politiques publiques. Lors du dernier congrès de l'Association belge de science politique Communauté française, en avril 2005, à l'Université de Liège, le groupe de travail « politiques publiques » était le plus fourni en interventions de différents pays. Le domaine se développe continûment et sur le plan théorique et sur le plan empirique.

On va donc ici essayer de résumer les orientations les plus fécondes des recherches sur les politiques publiques afin d'illustrer les grilles d'analyse utilisables en ce qui concerne les politiques de l'enfance et de la jeunesse.

Le rôle des représentations avait été mis depuis longtemps en évidence en science politique. Ainsi Jean-Claude Thoenig, à la suite de Jones, décrivait ce qu'il appelait le travail gouvernemental comme un processus comprenant cinq étapes⁵⁹³ que l'on peut représenter de la manière suivante.

1^{ère} étape : La **mise à l'agenda** part de l'identification d'un problème, processus qui est constitué :

- de la perception d'événements ;
- de la définition d'un problème en tant que problème ;
- de l'agrégation d'intérêts autour de ces événements ;
- de l'organisation des demandes et
- de la représentation et de l'accès auprès des autorités publiques.

Cette étape mène à une demande d'action publique.

⁵⁹³ THOENIG, J.-C. (1985) « L'analyse des politiques publiques » in : M. GRAWITZ et J. LECA (dir.) *Traité de science politique (Tome 4) : Les politiques publiques* (Paris : Presses Universitaires de France), p. 20.

2^{ème} étape : La **formulation d'une solution** ou d'une action s'organise en trois phases :

- l'élaboration de réponses ;
- l'étude de solutions et
- la mise en conformité avec des critères.

Ceci conduit à une proposition d'une réponse.

3^{ème} étape : La **prise de la décision** s'opère sous deux formes :

- la création d'une coalition et
- la légitimation de la politique choisie.

S'ensuit une politique effective d'action.

4^{ème} étape : L'**application de l'action** se déroule par

- la mise en œuvre ;
- la gestion et l'administration ainsi que
- la production d'effets.

Ceci est sensé avoir un impact sur le terrain.

5^{ème} étape : Enfin peut intervenir l'**évaluation** des résultats consistant en :

- des réactions à l'application de l'action ;
- un jugement sur les effets et
- une expression.

Ceci permettra d'exercer une action politique ou un ajustement.

Significativement, cette sorte de boucle cybernétique peut être interrompue en principe par une phase qui se situe hors de la rétroaction et qui est la **résolution d'un problème** ou la **terminaison de la politique**⁵⁹⁴.

L'épistémologie utilisée était alors basée en gros sur sept pistes d'interprétation relativement différentes, à savoir :

1. l'approche **institutionnaliste**, insistant sur les procédures juridiques, les structures et formes institutionnelles ;
2. le modèle **rationnel-absolu** considérant les processus de quête de critères impersonnels et collectivement acceptés ;
3. la **théorie des jeux** ou modèle rationnel-relatif se basant sur des calculs intelligents d'acteurs interdépendants ;
4. l'**interactionnisme** envisageant les processus de conflits et d'échanges entre des intérêts hétérogènes ;
5. l'élitisme d'une vision **hiérarchique** privilégiant la stratification du pouvoir et l'hégémonie de certains groupes ;
6. l'« **incrémentalisme** » mettant en évidence le poids des choix passés et montrant les ajustements à la marge ;

⁵⁹⁴ *Ibidem.*

7. enfin l'analyse **systemique** tentait de mettre à jour la nature des demandes et les processus de fonctionnement du monde politique.

Dans la suite de ce type d'analyse, Jean-Louis Quermonne décrivait « les politiques institutionnelles » en un essai d'interprétation et d'analyse opposant les institutions, phénomènes sociaux, impersonnels et collectifs, constructions sociales s'imposant aux acteurs sociaux, présentant permanence, continuité, stabilité et les institutions vivantes, telles que décrites par Sartre et Castoriadis. « L'institution n'est plus considérée comme une donnée construite, mais comme un processus dialectique résultant de la tension permanente entre l'"institué" et l'"instituant" : les formes instituées sont sans cesse corrodées, subverties, déstructurées, par la pression des forces instituanes – l'"institutionnalisation" traduisant le dépassement temporaire et précaire de la contradiction initiale »⁵⁹⁵. D'après Quermonne, suivant en cela Maurice Hauriou, l'institution contient un élément idéologique, un élément de pouvoir organisé et un élément de consentement des participants. On peut distinguer les niveaux constituant des politiques qu'elles soient constitutionnelles, administratives ou jurisprudentielles. En outre, les politiques institutionnelles réformatrices peuvent permettre de distinguer les politiques de révision constitutionnelle et de réforme administrative, tandis que les politiques institutionnelles régulatrices recouvrent les politiques électorales et les politiques statutaires. La remise en cause de l'interventionnisme étatique venant du néo-libéralisme anglo-saxon des années quatre-vingt a légitimé la place de l'analyse des politiques publiques générales.

L'analyse des politiques publiques se développe à l'heure actuelle autour notamment des trois 'I' proposés par Yves Surel, à savoir les **institutions**, les **intérêts** et les **idéologies**⁵⁹⁶. La dernière publication d'Yves Surel paraît cependant encore plus limpide.

Dans un numéro récent de la *Revue française de science politique*, Pierre Muller, Bruno Palier et Yves Surel présentent l'évolution de ce secteur de la science politique depuis vingt ans⁵⁹⁷. Alors que le volume traité avec Jean-Claude Thoenig consistait en un découpage sectoriel des domaines de recherche avec une même démarche de recherche, aujourd'hui, il semble que les références théoriques, les méthodes et approches se sont multipliées. Des démarches diverses peuvent s'appliquer à un même secteur de l'action publique et les ancrages disciplinaires multiples alimentent des discussions théoriques qui révèle par ailleurs un manque relatif d'assise méthodologique.

⁵⁹⁵ CHEVALIER, J. (1981) « L'analyse institutionnelle » in : Centre universitaire de Recherches administratives *L'Institution* (Paris : Presses Universitaires de France), p. 8.

⁵⁹⁶ SUREL, Y. (1998) « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs* 87, pp. 161-178.

⁵⁹⁷ MULLER, P., B. PALIER et Y. SUREL (2005) « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique* 1, pp. 5-6.

Dans un article de ce même numéro, Yves Surel et Bruno Palier présentent donc l'analyse des « trois I »⁵⁹⁸. La combinaison de ces trois dimensions analytiques importantes permet « d'insister alternativement ou concurremment sur le poids des idées, des intérêts et des institutions sur la genèse, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques mais sans chercher véritablement à fonder une articulation entre ces trois séries de variables »⁵⁹⁹, en restant attentif à la pluralité des dimensions de l'analyse et à la diversité des causes possibles dans l'étude de l'action publique. Garder en tête l'intervention de ces trois éléments dans la construction et la modification des politiques publiques permet d'abord d'identifier les dimensions et les variables pertinentes de l'analyse en insistant sur le poids des règles formelles et informelles, des pratiques enracinées et des cartes mentales dans la détermination des dynamiques propres à la sphère publique. Trois pistes ont été suivies dans la traque néo-institutionnaliste, à savoir :

1. celle du choix rationnel posant l'acteur individuel rationnel motivé par la volonté de maximiser son **intérêt** à partir d'une fonction de préférence consciente ;
2. ensuite la piste du néo-institutionnalisme sociologique insistant sur les éléments structurels des dynamiques sociales intégrant notamment des facteurs normatifs et culturels dans l'explication des **institutions** conçues alors de façon plus extensive et moins fonctionnaliste ;
3. enfin, le néo-institutionnalisme historique postule que la sédimentation des règles et des pratiques dans le temps long explique, de façon souvent méconnue, les comportements individuels et collectifs ; par exemple, la notion de répertoire d'action collective comme stock de registres d'actions possibles, d'**idées** pensables, développée par Charles Tilly.

Le fait que le jeu des intérêts – des acteurs en présence, de leurs préférences, de leurs forces, de leur capacité d'action et de mobilisation ainsi que de leurs stratégies –, le poids des institutions – du tissu plus ou moins ancien et serré de règles, de pratiques et de cartes mentales enracinées pesant sur les comportements des acteurs publics et privés concernés, du mode d'organisation du système – et la dimension intellectuelle des politiques publiques – des éléments cognitifs et normatifs dont la couche profonde est constituée de couples antinomiques de valeurs fondamentales et dont la seconde strate, plus politique, est formée de diagnostics et prescriptions relatifs à un domaine particulier de l'intervention étatique, de principes fondant des consensus contradictoires – ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres mais peuvent être articulées comme variables identifiables doit permettre d'améliorer la comparaison avec d'autres phénomènes similaires.

⁵⁹⁸ PALIER, B. et Y. SUREL (2005) « Les "trois I" et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique* 1, pp. 7-32.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, p. 8.

Ensuite doit venir le temps de la formulation d'un faisceau d'hypothèses concurrentes ou complémentaires permettant d'expliquer les relations entre acteurs dans des logiques d'action collective, agissant par mimésis institutionnelle, jouant dans des fonctions de délégation ou mettant en évidence les absences de convergences, les fortes continuités sectorielles ou nationales illustrées par les effets de rail ou la dépendance au sentier (« Je garde la France » face à la Constitution européenne) qui permettent de cumuler les processus d'apprentissage et bénéficier de phénomènes de rendements croissants liés à la prévisibilité de l'action des autres et de soi pour les autres. Les dynamiques d'adjonction institutionnelle ou de conversion institutionnelle expliquent aussi les changements par renégociations partielles. La liaison entre le changement cognitif et normatif et les changements de politiques publiques s'articule souvent autour d'une explication plus efficace d'une anomalie dans le savoir précédent, une réduction de la dissonance cognitive qui se généralise dans des forums utilisant des référentiels particuliers et parfois relativement peu perméables les uns aux autres, à savoir le forum scientifique où les analyses de problèmes correspondent souvent à un paradigme dominant ; le forum de la communauté des politiques publiques où les experts administratifs et indépendants visent à élaborer des recettes pour l'action ou le forum de la rhétorique politique qui doit agréger les différents intérêts et idées pour devenir majoritaire. L'ambition de la hiérarchisation des variables n'apparaît plus alors que comme un travail à réaliser *ex post* : il ne s'agit pas de poser *ex ante* un jugement de fait sur la réalité mais de montrer l'interpénétration, à chaque fois singulière de dynamiques repérables et des déterminations qu'elles font peser les unes sur les autres.

Yves Surel et Bruno Palier illustrent leur travail par le croisement de la mobilisation des « trois I » et de la grille séquentielle de Jones. L'on voit alors un séquençage par temporalité, à la manière de Fernand Braudel où les idées sont rythmées par un temps long, les intérêts par un temps court et les institutions par une temporalité intermédiaire.

Face à ce constat de la recherche en politique publique, on peut faire la suggestion d'utiliser l'intuition de base du structuralisme, à savoir faire fruit de l'analogie de la double articulation du langage telle qu'elle a été exploitée par les linguistes depuis Ferdinand de Saussure. On pourrait dès lors concevoir le système politique comme une articulation d'une part d'idées (autrement dit, de valeurs) avec des intérêts, le croisement des deux formant institution.

On sortirait de l'impasse castoriadienne venue de l'opposition dialectique entre instituant et institué pour considérer ces deux domaines comme des dimensions à croiser et non des pôles à opposer. On fertiliserait l'intuition foucauldienne de la relation agonistique où dominant et dominé ne cessent pas leur relation inégalitaire certes mais non soumise ni totalement écrasante. La violence n'apparaît alors que comme la forme primitive, le secret permanent et le recours dernier du pouvoir dominant. « En fait, ce qui définit une relation de pouvoir,

c'est un mode d'action qui n'agit pas directement et immédiatement sur les autres mais qui agit sur leur action propre »⁶⁰⁰. Au-delà de la contrainte pure et simple, « le pouvoir ne s'exerce que sur des « sujets libres », et en tant qu'ils sont « libres » – entendons par là des sujets individuels ou collectifs qui ont devant eux un champ de possibilité où plusieurs conduites, plusieurs réactions et divers modes de comportement peuvent prendre place. [...] La relation de pouvoir et l'insoumission de la liberté ne peuvent donc être séparées. [...] Plutôt que d'un « antagonisme » essentiel, il vaudrait mieux parler d'un « agonisme » – d'un rapport qui est à la fois d'incitation réciproque et de lutte ; moins d'une opposition terme à terme qui les bloque l'un en face de l'autre que d'une provocation permanente »⁶⁰¹.

Un des textes les plus célèbres en science politique présente l'évolution des tendances, des oppositions et des résistances de la manière suivante.

« Pour tenir compte des variations [transnationales], nous ne pouvons évidemment pas procéder clivage par clivage, mais nous devons analyser les constellations de lignes de conflits dans chaque politique. Pour tenir compte des variations dans ces constellations, nous avons trouvé éclairant de distinguer quatre lignes critiques de clivages. Deux de ces clivages sont des produits directs de ce qu'on peut appeler la Révolution Nationale : le conflit entre la culture centrale édifiant une nation et la résistance croissante des populations sujettes, ethniquement, linguistiquement ou religieusement distinctes dans les provinces et les périphéries ; le conflit entre l'Etat-Nation centralisateur, standardisateur et mobilisateur et les privilèges corporatifs historiquement établis de l'Eglise. Deux d'entre eux sont les produits de la Révolution Industrielle : le conflit entre les intérêts ruraux et la classe montante des entrepreneurs industriels ; le conflit entre propriétaires et employeurs d'un côté et les non-possédants, travailleurs et ouvriers de l'autre »⁶⁰².

En croisant les intérêts des acteurs collectifs mis en valeur par Stein Rokkan dans la structuration des Etats contemporains, et les idées ou valeurs qu'ils portent, animent, défendent, on pourrait présenter l'opposition entre le centre et la périphérie de la manière suivante en considérant que les institutions militaire et judiciaire sont directement concernées par ces polarisations, la fonction idéale d'identification étant incarnée par la fonction institutionnelle de protection, l'exclusivisme fermé s'opposant à un inclusivisme ouvert, pour faire bref. On voit aussi que la position la plus fréquente dans la matrice structurale a été prise par l'opposition entre un centre national dépassant les différences sous-nationales et une périphérie régionale demandant le maintien de ses spécificités locales. Les positions inverses ont cependant été fréquentées dans les années soixante par un

⁶⁰⁰ FOUCAULT, M. « Le pouvoir, comment s'exerce-t-il ? » cité dans : COLAS, D. (1992) *La pensée politique* (Paris : Larousse), p. 754.

⁶⁰¹ *Ibidem*, p. 758.

⁶⁰² LIPSET, S.-M. et S. ROKKAN (dir.) (1967) *op cit.*, p. 14 (traduction personnelle).

régionalisme européen transfrontalier, ouvert à l'étranger, tel que défini par Denis de Rougemont, par exemple, auquel a répondu un discours opposé de type Front national, s'arcbutant sur des différences présentées comme essentielles entre la patrie et le reste du monde et niant les différences internes.

Les tensions institutionnelles, entre acteurs et idées opposés

		Protection	
		Centre	Périphérie
Identification	<i>Inclusivisme</i>	X	-
	<i>Exclusivisme</i>	-	X

La gestion des politiques de la jeunesse et de l'enfance peut être considérée comme devant être attribuée à l'Etat ou à des entités subétatiques, et elles peuvent être orientées vers une identité forte à reproduire ou sur une grande perméabilité aux autres.

De la même manière, on peut représenter le champ d'affrontement Eglise-Etat de la manière suivante. Aux termes de Marcel Gauchet d'autonomie et d'hétéronomie on a préféré les termes plus généraux mais moins usuels de référence globale au-delà du regard porté à la source de la norme. La question est de savoir si le système de référence qui légitime le « vivre-ensemble » est basé sur le groupe lui-même (et alors, la logique de la représentation électorale étatique est la meilleure garantie de cet autoréférentialisme mais pas la seule possible, ainsi que les revendications de démocratie participative basées notamment sur la vitalité du tissu associatif l'attestent) ou sur un élément extérieur au groupe, que ce soit un totem, un dieu, le passé, les aïeux ou le futur ou le devoir envers les descendants. De nouveau, on constate que la position inverse est possible et on connaît des défenseurs de l'Etat qui sacralisent à tel point la logique de mandat parlementaire par exemple que celui-ci devient en quelque sorte extérieur à la collectivité elle-même.

Les tensions institutionnelles, entre acteurs et idées opposés

<i>Pourquoi vivons-nous ensemble ?</i>		Initiation	
		Etat	Eglise
Légitimation	<i>Autoréférentialisme</i>	X	-
	<i>Hétéroréférentialisme</i>	-	X

Ici aussi, on peut voir comment des institutions destinées à l'enfance ou à la jeunesse peuvent être l'enjeu de tensions entre pilier catholique d'un côté, système étatique de l'autre, défendant des idées soulignant l'importance du groupe ou au contraire sa soumission à un ordre qui le dépasse.

On voit déjà comment les deux matrices peuvent être juxtaposées. Les positions politiques d'un acteur individuel ou collectif ne dépendent pas seulement des choix qu'il exprime dans chaque matrice mais aussi par l'ordonnancement qu'il fait entre les deux matrices. On peut être d'abord centraliste puis étatiste ou à l'inverse d'abord étatiste puis centraliste, l'ordre des priorités impliquant une importance ou une urgence plus grande donnée aux différentes logiques.

On peut présenter de la même manière les oppositions entre le terroir et le marché ou entre le capital et le travail. Le tableau synthétique peut se présenter de la manière suivante.

Tableau synthétique de l'articulation des institutions, des idées et des intérêts.

<i>Qui sommes-nous ?</i>		Protection		<i>Pourquoi vivons-nous ensemble ?</i>		Initiation	
		Centre	Péri-phérie			Etat	Eglise
Identifi-cation	<i>Inclusi-visme</i>	X	-	Légiti-mation	<i>Auto-référentialisme</i>	X	-
	<i>Exclu-sivisme</i>	-	X		<i>Hétéro-référentialisme</i>	-	X
<i>Comment produisons-nous ?</i>		Production		<i>A qui distribuons-nous la production ?</i>		Distribution	
		Marché	Terroir			Capital	Travail
Rationa-lisation	<i>Individu-alisme</i>	X	-	Evaluation	<i>Elitisme</i>	X	-
	<i>Holisme</i>	-	X		<i>Egalitarisme</i>	-	X

Les questions liées à l'enfance et à la jeunesse peuvent en outre être dotées d'enjeux et d'acteurs propres, par exemple.

<i>Politique d'enfance ou de jeunesse</i>		Acteurs privilégiés	
		Etat	Famille
Objectifs	<i>Reproduction intergénérationnelle</i>	-	X
	<i>Autonomie personnelle</i>	X	-

L'analyse des politiques publiques, appliquée sur un temps long, devrait permettre de mettre en évidence le passage d'une volonté de laisser la famille assurer sa propre reproduction au début de la période jusqu'à un système où il apparaît comme inexcusable de la part des autorités publiques de ne pas garantir aux jeunes un épanouissement personnel dans le cas où la famille ne le permet pas. La contractualisation des politiques publiques s'inscrit en partie dans la même logique.

Bibliographie

- Agence Alter (2004) « De la lutte contre le sentiment d'insécurité à la lutte contre le sentiment d'impunité », *Alter Echos-Alter Educ* (mai 2004), pp. 18-22.
- ANSAY, P. et A. GOLDSCHMIDT (1998) *Dictionnaire des solidarités* (Bruxelles / Lyon : Editions Vie Ouvrière et Chronique sociale).
- ARCQ, E. et P. BLAISE (1994) « Des fondements idéologiques de la sécurité sociale », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1453-1454.
- (1997) « La décision politique en matière d'accueil de l'enfant », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1572-1573.
- (1998) « Histoire politique de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale* 40(3), pp. 481-714.
- ARIES, P. (1973) *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime* (Paris : Seuil).
- BAESELLEN, X. et D. DE FRAENE (2000) « Vers une réforme fondamentale de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1676-1677.
- BARTHOLOME, J.-P., BOGAERT, J.-C., P. SCAFS et G. VALLEE (1984) *Le désordre protecteur* (Liège : Editions a.s.b.l. Jeunesse et Droit).
- BAWIN-LEGROS, B. et J.-F. GUILLAUME (1992) « La famille : une révolution tranquille » in : L. VOYE, B. BAWIN-LEGROS, J. KERKHOF et K. DOBBELAERE (dir.) *Belges, heureux et satisfaits. Les valeurs des belges dans les années 90* (Bruxelles : De Boeck Université, coll. « Ouvertures Sociologiques »).
- BECKER, G. (1981) *A Treatise on Family* (Cambridge: Harvard University Press).
- BECKERS, J. (1998) *Comprendre l'enseignement secondaire : Evolution, organisation, analyse* (Bruxelles : De Boeck & Larcier, coll. « Pédagogies en développement).
- (2003) *Analyse de l'institution scolaire* (Liège : Université de Liège).
- BLAISE, P. (1991) « Les acteurs dans le secteur de l'enseignement », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1317-1318.
- BLOSS, T. (1994) « Une jeunesse sur mesure. La politique des âges », *Cahiers Internationaux de Sociologie* XCVII, pp. 253-275.

- BONNIEL, J. et B. LAHIRE (1994) « Remarques sociologiques sur la notion d'insertion » in : S. GUTH (dir.) *L'insertion sociale. Actes du Colloque "Sociologies IV"* (Paris : L'Harmattan, coll. « Mutation et complexité »), pp. 21-31.
- BRAEKEN, R.-M. (2000) « Le système éducatif en Communauté française », disponible à l'adresse : http://www.uvcw.be/matieres/enseignement/braeken_systeme_educatif.cfm, consultée le 22/02/2005.
- CATTOIR, P. et D. JACOBS (1998) « La politique familiale en Belgique : quels instruments pour quels objectifs », *Revue belge de sécurité sociale* 1, pp. 5-31.
- CARTUYVELS, Y. et al. (2000) *Justice des mineurs et sanctions alternatives. A propos des prestations éducatives et philanthropiques pour des mineurs auteurs d'abus sexuel* (Liège : Jeunesse & Droits).
- CHARBONNEAU, J. (2005) « Entre l'engagement et l'obligation : l'hypothèse de la responsabilité » in : J.-F. GUILLAUME (dir.) *Les formes contemporaines de l'engagement* (Liège : Editions de l'Université de Liège) (à paraître).
- CHARVET, D., P.-J. ANDRIEU et F. LABADIE (2001) *Jeunesse, le devoir d'avenir* (Paris : La Documentation française).
- CHAUVAUD, F. et J.-G. PETIT (dir.) *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)* (Paris : Honoré Champion).
- CHAZAL, J. (1959) *Les droits de l'enfant* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? »).
- CHEVALIER, J. (1981) « L'analyse institutionnelle » in : Centre universitaire de Recherches administratives *L'Institution* (Paris : Presses Universitaires de France).
- CHLEPNER, B.S. (1956) *Cent ans d'histoire sociale en Belgique* (Bruxelles : Université Libre de Bruxelles / Institut de Sociologie Solvay).
- CLAEYS, P.-H. (1996) « le système des piliers », in : P. DELWIT et J.-M. DE WAELE (dir.) *Les partis politiques en Belgique* (Bruxelles : Institut de sociologie ULB), pp. 249-255.
- COLAS, D. (1992) *La pensée politique* (Paris : Larousse).
- COMMAILLE, J. et C. MARTIN (1998) *Les enjeux politiques de la famille* (Paris : Bayard, coll. « Société »).

- Commission Consultative des centres de jeunes (1997) *La citoyenneté en centre de jeunes. Rapport de la sous-commission « Citoyenneté »* (Bruxelles : Ministère de la Communauté française).
- Conseil de la jeunesse d'expression française (1979) *Le Livre blanc de la protection de la jeunesse* (Bruxelles : CJEF).
- (1995) *Vers une politique globale et coordonnée de la jeunesse ?* (Bruxelles : CJEF).
- COOMANS, G. (1986) « La politique sociale de 1930 à 1936 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1117-1118.
- Coordination de l'Aide aux Victimes de Maltraitements (2001) *L'aide aux enfants victimes de maltraitance : Guide à l'usage des intervenants auprès des enfants et des adolescents* (Bruxelles : Ministère de la Communauté française).
- COOREBYTER, V. (de) (1999) « Aide sociale et pouvoirs publics », *Dossiers du CRISP* 50.
- DEBRUELLE, C. (1996) « Présentation du premier rapport de la Belgique relatif à la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant » in : J. BEAUFAYS et V. TRUILLEET (éds.) *L'enfant, avenir des droits de l'homme. Actes du colloque des 11 et 12 décembre 1995* (Liège : Université de Liège), pp. 143-148.
- DEFFET, M. (1997) « Aperçu historique », *Revue belge de sécurité sociale* 2, pp. 283-319.
- DEGAVRE, F., V. LHUILLIER et F. PETRELLA (2002) *La transformation des structures familiales et des politiques sociales et les modes d'accueil des jeunes enfants. Rapport national* (Louvain-la-Neuve : Université Catholique de Louvain-la-Neuve/ Centre de Recherches Interdisciplinaires sur la Solidarité et l'Innovation Sociale).
- DELACOLETTE, F. (1949) *Contribution à l'histoire de la protection de l'enfance en Belgique. Première partie* (Bruxelles : Merksplas).
- (1949) *Contribution à l'histoire de la protection de l'enfance en Belgique. Deuxième partie* (Bruxelles : Merksplas).
- DELPEREE, F. (dir.) (2002) *Le principe de subsidiarité* (Bruxelles : Bruylant).
- DELUMEAU, J. et D. ROCHE (dir.) (1990) *Histoire des pères et de la paternité* (Paris : Editions Larousse, coll. « In Extenso »).
- DELWIT, P., J-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.) (1999) « Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société composite » in :

- DELWIT, P., J-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.) *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Politique d'aujourd'hui »), pp. 1-13.
- DEPAEPE, M., M. DE VROEDE, L. MINTEN et F. SIMON (1998) « L'enseignement maternel » in : D. GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), pp.190-217.
- DESCHOUWER, K. et L. DE WINTER (1998) « La corruption politique et le clientélisme : le spectre italien ? » in : M. MARTINIELLO et M. SWYNGEDOUW (éds.) *Où va la Belgique ? Les soubresauts d'une petite démocratie européenne* (Paris : L'Harmattan), pp. 139-152.
- DE TERWAGNE, A. (2001) *Aide et protection de la jeunesse* (Bruxelles : Editions Jeunesse et Droits).
- DEVILLE, A. (1999) « Analyse sociologique de l'élaboration du décret "missions" » in : DUMONT, H. et M. COLLIN (1999) *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire. Actes du colloque organisé par le centre de droit de la culture des facultés universitaires St Louis le vendredi du 25 septembre 1998* (Bruxelles : Publication des facultés universitaires St Louis).
- Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse (s.d.) « Lecture du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse », disponible à l'adresse : <http://www.cfwb.be/aide-jeunesse/htmlpro/legis1.htm>, consultée le 8 juin 2004.
- (s.d.) « Services privés », disponible à l'adresse : <http://www.cfwb.be/aide-jeunesse/htmlpro/serv4.htm>, consultée le 17 septembre 2004.
- DONZELOT, J. (1977) *La police des familles* (Paris : Les Editions de Minuit).
- (1984) *Invention du social* (Paris : Fayard).
- DRAELANTS, H., V. DUPRIEZ et C. MAROY (2003) « Le système scolaire en Communauté française », *Dossiers du CRISP* 59.
- DUBET, F. (1996) « Des jeunesses et des sociologies : Le cas français », *Revue française de sociologie* XXVIII (1), pp. 23-35.
- DUBOIS, A. (1991) « Les prestations familiales et le droit de l'enfant », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1312-1313.
- et P. HUMBLET et F. DEVEN (1994) « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1463-1464.

- DUMONT, H. (1989) *Belgitude et crise de l'Etat Belge. Actes du colloque organisé par la Faculté de Droit des Facultés universitaires (Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis), disponible à l'adresse :*
http://www.maisondelafrancite.be/francite/?page=lexique/pie_poo&rubrique=lexique#Heading117, consultée le 11/10/04.
- DUPONT-BOUCHAT, M.-S. (1994) « La Belgique Capitale Internationale du patronage au XIX^{ème} siècle » in : Commission Royale des Patronages (éd.) *Justice et aide sociale : 100 ans d'évolution* (Bruxelles : Bruylant), pp. 281-336.
- (2000) « Le père, l'enfant et l'Etat : Les débats relatifs aux lois protectrices de l'enfance (Belgique, 1888-1914) », *Lien social et politique – RIAC* 44, pp. 63-74.
 - (2004a) « Les origines de la protection de l'enfance en Belgique (1830-1914) » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la Bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor, coll. « La Noria »), pp. 13-40.
 - (2004b) « Une figure paternelle de la justice : Le juge des enfants en Belgique (1912-1965) » in : DEPERCHIN, A., N. DERASSE et B. DUBOIS (dir.) *Figures de justice. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Royer* (Lille : Centre d'Histoire Judiciaire Editeur).
 - et E. PIERRE (dir.) (2001) *Enfance et justice au XIX^{ème} siècle* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Droit et Justice »).
- DUPRIEZ, V. et M-D. ZACHARY (1998) « Le cadre juridique et institutionnel de l'enseignement », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1611-1612.
- Etablissements scientifiques de l'Etat (1991) *La majorité civile à dix-huit ans* (Bruxelles : Etablissements scientifiques de l'Etat).
- EVILLE A., (1999) « Analyse sociologique de l'élaboration du décret "missions" » in : DUMONT, H. et M. COLLIN (dir.) (1999) *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire. Actes du colloque organisé par le centre de droit de la culture des facultés universitaires St Louis le vendredi du 25 septembre 1998 (Bruxelles : Publication des facultés universitaires St Louis), pp. 79-107.*
- Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone (2001a) *Raisons de jeunes* (Liège : Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone).
- (2001b) *Historique des maisons de jeunes et de la FMJ : bref aperçu* (Liège : Fédération des maisons de jeunes en Belgique francophone).

- Fédération royale des notaires de Liège (1982) *Identité, Etat et Capacité : Authenticité et sécurité juridique* (Bruxelles : Fédération royale des notaires de Belgique).
- FIZE, M. (1990) *La démocratie familiale. Evolution des relations parents-adolescents* (Paris : Presses de la Renaissance).
- FLORENCE, E. (2004) « L'enseignement en rapport avec les populations d'origine étrangère en Communauté française de Belgique » in : M. BRANS, D. JACOBS, M. MARTINIELLO, A. REA, M. SWYNGEDOUW, I. ADAM, P. BALANCIER, E. FLORENCE et T. Van der STRAETEN *Recherche et Politiques Publiques : le cas de l'immigration en Belgique* (Bruxelles : Academia-Press), pp. 121-194.
- GALLAND, O. (1984) *Les jeunes* (Paris : La découverte, coll. « Repères »).
 — (1991) *Sociologie de la jeunesse : L'entrée dans la vie* (Paris : Armand Collin, coll. « U Sociologie »).
 — (1997) *Sociologie de la jeunesse* (Paris : Armand Collin).
- GAUCHET, M. (2004) « La redéfinition des âges de la vie », *Le Débat* 132, pp. 28-44.
- GAUTHIER, M. (2000) « L'âge des jeunes : 'un fait social instable' », *Lien social et politique - RIAC* 43, pp. 23-32.
 — et L. BERNIER (1997) *Les 15-19 ans Quel présent ? Vers quel avenir ?* (Québec : IQRC-PUL).
- GENARD, J.-L. (2003) « Art moderne, art contemporain », disponible à l'adresse : <http://www.lacambre-archi.be/genard/textes/artcont03.doc>, consultée le 28/02/2005.
 — (2005) « Ce que la sociologie peut dire de la responsabilité » in : J.-F. GUILLAUME (dir.), *Les formes contemporaines de l'engagement* (Liège : Editions de l'Université de Liège) (à paraître).
- GENERET, G. (1999) « Les avantages sociaux dans l'enseignement », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1637-1638.
- GODARD, F. (1992) *La famille. Affaire de générations* (Paris : Presses universitaires de France, coll. « Economie en liberté »).
- GRAWITZ, M. et J. LECA (dir.) (1985) *Traité de science politique* (Paris : Presses Universitaires de France).
- GROOTAERS, D. (1998a) « Cent cinquante ans d'instruction publique : à la poursuite de l'intégration sociale et de la promotion individuelle » in : D. GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), pp. 85-107.

- (1998b) « L'émergence des différents types d'institutions scolaires à but professionnel » in : D.GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), pp. 367-461.
- GUBIN, E. et V. PIETTE (2004) « Femmes et mères au travail (1830-1914) » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la Bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor, coll. « La Noria »), pp. 43-64.
- GUILLAUME, J.-F. (2000) « Des jeunes face aux institutions », *Liens social et politique – RIAC* 43, pp. 113-120.
- HALL, P.A. (1997) « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations » in: M. LICHBACH and A.S. ZUCKERMAN (dir.) *Comparative Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 174-207.
- HIRTT, N. (2001) « L'Europe, l'école et le profit. Naissance d'une politique éducative commune en Europe », disponible à l'adresse : <http://users.skynet.be/aped/Analyses/Articles2/Europe.html>, consultée le 28/02/2005.
- HUMBLET, P. (1996) « La politique de garde des jeunes enfants en Belgique francophone : support aux mères et enjeu de socialisation du travail de reproduction » in : R. DANDURAND, R. HURTEBISE et C. LE BOURDAIS (éds.) *Enfances : Perspectives sociales et pluriculturelles* (Sainte-Foy : Les Presses de l'Université de Laval), pp. 13-126.
- (1998a) *Analyse et évaluation de la mise en œuvre du programme de l'Œuvre Nationale de l'Enfance pour les milieux d'accueil de jeunes enfants. Une contribution à l'évaluation des programmes socio-sanitaires permanents* (thèse de doctorat) (Bruxelles : Université Libre de Bruxelles).
- (1998b) « Les crèches de jour au temps de l'Œuvre Nationale de l'Enfance », *Génération ONE* 2.
- et B. SWENNEN et V. LORANT (2002) « L'approche sanitaire de la qualité de l'accueil préscolaire : résidu historique ou dimension à préserver ? », *Politique d'éducation et de formation. Analyse et comparaisons internationales* 3(6), pp. 85-97.
- JAMIN, Th. (2004) Evolution des rapports sociaux dans l'entreprise : Le cas de la Belgique aux 19^e et 20^e siècles, disponible à l'adresse : <http://www.hemes.be/esas/mapage/euxaussi/luttes/rappsoc.html>, consultée le 28/02/2005.
- KNIBIEHLER, Y. (1987) *Les pères aussi ont une histoire* (Paris : Hachette).

- LE CLERCQ, G. (1999) « Les perceptions des violences sexuelles commises sur enfants en Belgique (1830-1867) : Construction juridique, pratique répressive et réactions sociales », *Revue d'histoire de l'enfance 'irrégulière'* 2.
- LELEUX, C. (2003) « Évolution à grands traits des politiques sociales : De l'assistance à l'activation en passant par l'assurance », disponible sur users.skynet.be/claudine.leleux.Pol_soc.doc.
- LELIEVRE, C. (1996) « L'application de la Convention internationale des droits de l'enfant en Communauté française » in : J. BEAUFAYS et V. TRUILLEET (éds.) *L'enfant, avenir des droits de l'homme. Actes du colloque des 11 et 12 décembre 1995* (Liège : Université de Liège), pp. 151-159.
- LEMOULAND, J.-J. (1997) « L'assistance du mineur : une voie possible entre l'autonomie et la représentation », *Revue Trimestrielle de Droit Civil* 1, p.1 et s.
- LEURIN, M. (1996) « Immigration et Ecole – Historique », *Dossier FAPEO* 23, pp. 8-15.
- LEURQUIN-DE VISSCHER, F. (2002) « Existe-t-il un principe de subsidiarité ? » in : DELPEREE, F. (dir.) *Le principe de subsidiarité* (Bruxelles : éditions Bruylant), pp. 21-45.
- LICHBACH, M. et A..S. ZUCKERMAN (dir.) (1997) *Comparative Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ligue des familles (2003) « Qui sommes-Nous ? En 1921, création de la Ligue des Familles », disponible à l'adresse : http://www.liguedesfamilles.be/default.cfm?id=qui_creation, consultée le 06/09/2004.
- LINHART, D. et A. MALAN (1990) *Fin de siècle, début de vie. Voyage au pays des 18-25 ans* (Paris : Syros).
- LIPSET, S.-M. et S. ROKKAN (dir.) (1967) *Party systems and voters alignments* (New York : The Free Press).
- LONCLE, P. (2005) *L'action publique malgré les jeunes : Les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000* (Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques politiques »).
- LOOP, R. (1990) « Conséquences juridiques de l'abaissement de la majorité à 18 ans », *Journal du Droit des jeunes* 2, pp. 5-11.

- LORIAUX, F. (2000) *Enfants-machines : Histoire du travail des enfants en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles* (Bruxelles : Centre d'animation et de recherche en histoire ouvrière et populaire / Editions Vie Ouvrière).
- LOUCHEZ, E. (2002) « De notre mieux – toujours prêt – à servir. La Genèse du scoutisme en Belgique, 1910-1929 » in : F. ROSART et T. SCAILLET (dir.) *Entre jeux et enjeux : Mouvements de jeunesse catholiques en Belgique, 1910-1940* (Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant), pp. 83-110.
- MABILLE, X. (1997) *Histoire politique de la Belgique : facteurs et acteurs de changement* (Bruxelles : Centre de recherche et d'information socio-politiques).
- MACQ, V. et G. RENAULT (1997) « Mise en application du décret du 4 mars 1991 : Etude, bilan », *Journal Droit des Jeunes* 166, pp. 99-111.
- MAHILLON, P. (1973) « La capacité du mineur non émancipé », *Journal des Tribunaux* 4839, p. 529 et s.
- MARISSAL, C. (2004) « Eduquer les mères : l'Œuvre Nationale de l'Enfance de 1919 à 1945 » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor, coll. « La Noria »), pp. 199-220.
- MASUY-STROOBANT, G. (2004) « Le choc de la guerre 14-18 : une avancée pour les œuvres de l'enfance » in : G. MASUY-STROOBANT et P. HUMBLET (dir.) *Mères et nourrissons : De la bienfaisance à la protection médicale (1830-1945)* (Bruxelles : Labor, coll. « La Noria »), pp. 159-175.
- MATAGNE, G. (2001) *La Belgique au sein d'un (nouveau) modèle social européen ? Un changement de paradigme en matière de politique de l'emploi. De la problématique des valeurs et des conceptions du rôle de l'Etat à l'ancrage dans la réalité socio-politique et juridique (mémoire)* (Liège : Université de Liège).
- MENSCHAERT, D. (1998) *Jeunes et associations : La rupture ?* (Bruxelles : Luc Pire).
- MERGNAC, M.-O. (2004) « L'autorité paternelle », disponible à l'adresse : <http://www.notrefamille.com/v2/editorial/article-680-l-autorit%C3%A9-paternelle.html>, consultée le 21/02/2005.
- MERTENS, S., S. ADAM, J. DEFOURNY, M. MAREE, J. PACOLET et I. VANDEPUTTE (1999) *Le secteur non marchand privé en Belgique*.

Résultats d'une enquête-pilote : panorama statistique et éléments de comparaison internationale (Bruxelles : Fondation Roi Baudouin).

MEYNAUD, J., J. LADRIERE et F. PERIN (1991) « La décision politique en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1317-1318, pp. 4-5.

Ministère de la Communauté française (2001) *Politique d'éducation et de garde des jeunes enfants en Communauté française de Belgique. Rapport présenté en vue de l'examen thématique du comité d'éducation et de l'OCDE* (Bruxelles : Ministère de la Communauté française).

MOHNEN, C., F. MULKAY et M. NOTHOMB (2003) « Le texte et ses fondements : un cadre pour l'action » in : F. MULKAY (coord.) *Le Défi de la participation : Dix ans de pratique de décret relatif à l'aide à la jeunesse* (Bruxelles : Editions Luc Pire), pp. 21-44.

MOREL, G. (1987) *Notre histoire ou 75 ans de scoutisme FSC-SBPB* (Bruxelles : Fédération des Scouts Catholiques (SBPB)).

MULLER, P. (1990) *Les politiques publiques* (Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? »).

— (2000) « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science politique* 50(2), pp. 189-208.

— et Y. SUREL (1998) *L'analyse des politiques publiques* (Paris : Editions Montchrestien).

— et B. PALIER et Y. SUREL (2005) « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politique* 1, pp. 5-6.

NAGELS, C. (2003) *Jeunes, violences et société. Analyse du discours de la Chambre des Représentants de 1981 à 1999 dans une perspective de criminologie critique* (Thèse de doctorat) (Bruxelles : Université Libre de Bruxelles).

NICOLE-DRANCOURT, C. (1991) *Le labyrinthe de l'insertion* (Paris : La Documentation française, coll. « Document Travail et Emploi »).

Office de la Naissance et de l'Enfance (2001) *Présentation de l'ONE – Section 1*, disponible à l'adresse : www.one.be/pdf/rap2001/rap2001section1.pdf, consultée le 28/02/2005.

— (2002) *Accueillir les tout-petits. Oser la qualité. Un référentiel psychopédagogique pour des milieux d'accueil de qualité. 2003* (Bruxelles : Office de la Naissance et de l'Enfance - Fonds Houtman).

— (2004) *Rapport d'activités 2003* (Bruxelles : Office de la Naissance et de l'Enfance).

- PALIER, B. et Y. SUREL (2005) « Les "trois i" et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique* 1, pp.7-32.
- PERROUTY, D., M.-P. DURT et P. HUBERT (1995) « Opération 'Eté-Jeunes' : Quand la prévention devient une dynamique d'action », *L'Observatoire* 6, pp. 49-51.
- PUGEAULT, C., V. CICHELLI, T. RAGI (2004) *Ce que nous savons des jeunes* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Sciences sociales et sociétés »).
- RAVIER (2002) *La maltraitance infantile intra-familiale* (syllabus) (Louvain-la-Neuve : Université Catholique de Louvain).
- REA, A. (1991) « Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes (1981-1990) », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1306-1307.
- RENAUT, A. (2002) *La libération des enfants : Contribution philosophique à une histoire de l'enfance* (Paris : Bayard).
- ROSANVALLON, P. (1981) *La crise de l'Etat-Providence* (Paris : Seuil).
- ROUSSEAU, J.-J. (1961) *Emile ou de l'Education (Livre IV)* (Paris : Garnier).
- SAINT-MARTIN, D. (2002) « Apprentissage social et changement institutionnel : La politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne », *Politiques et Sociétés* 21(3), pp. 41-67.
- SEILER, D.-L. (1999) « Un Etat entre importation et implosion : consociativité, paritocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique » in : DELWIT, P., J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.) (1999) *Gouverner la Belgique : Clivages et compromis dans une société complexe* (Paris : Presses Universitaires de France, coll. « Politiques d'aujourd'hui »), pp. 15-51.
- SENELLE, R. (1966) « Structures politiques et économiques de la Belgique », *Textes et Documents* 208-209-210, pp. 1-149.
- Service de la Jeunesse (s.d.) « Les organes consultatifs », disponible à l'adresse : <http://www.cfwb.be/jeunesse/organes/organes.htm>, consultée le 21/10/04.
- SINGLY, F. (de) (1996) *Le soi, le couple et la famille* (Paris : Nathan Université, coll. « Essais & recherches »).
- SLACHMUYLDER, L. (1965) « Commentaire législatif : La loi belge du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse », *Le Service Social* 5.

- (1987) *Législation protectrice de la jeunesse. Annexes : textes législatifs – statistiques – documents – doctrine – jurisprudence* (Bruxelles : Presses universitaires de Bruxelles).
- SOMERHAUSEN, C. (1976) *Les comités de protection de la jeunesse : Approche sociologique d'une institution nouvelle* (Bruxelles : Centre d'étude de la délinquance juvénile).
- SUREL, Y. (1998) « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs* 87, pp. 161-178.
- (2000) « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de Science politique* 50(2), pp. 235-254.
- THEVENOT, L. (1979) « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou et de la rigueur dans les classements », *Actes de la Recherche en sciences sociales* 26, pp. 3-18.
- THIERCE, A. (1999) *Histoire de l'adolescence (1850-1914)* (Paris : Belin, coll. « Histoire de l'éducation »).
- THOENIG, J.-C. (1985) « L'analyse des politiques publiques » in : M. GRAWITZ et J. LECA (dir.) *Traité de science politique* (Tome 4) : *Les politiques publiques* (Paris : Presses Universitaires de France), pp. 1-60.
- TOCQUEVILLE, A. (de) (1993) *De la démocratie en Amérique* (Paris : Gallimard, coll. « Folio Histoire »).
- TROGER, V. (2002) « Une jeunesse longtemps sous contrôle », *Sciences humaines* 127, pp. 20-25.
- TROTTA, R. (1996) « La Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 » in : J. BEAUFAYS et V. TRUILLET (éds.) *L'enfant, avenir des droits de l'homme. Actes du colloque des 11 et 12 décembre 1995* (Liège : Université de Liège), pp. 115-127.
- TULKENS, F. et M. VAN DE KERCHOVE (1998) *Introduction au droit pénal : Aspects juridiques et criminologiques* (Bruxelles : Story-Scientia).
- et T. MOREAU (2000) *Droit de la jeunesse : aide • assistance • protection* (Bruxelles : Editions Larcier).
- VANDEBROECK, P. (1999) « 25 ans d'austérité dans l'enseignement » in : Appel pour une école démocratique (éd.) *Misère de l'école. Le livre noir de l'APED sur le (dé)financement de l'école*, disponible à l'adresse : http://www.ecoledemocratique.org/article.php3?id_article=48, consultée le 28/02/2005.

- VELGE, H. (1942) *Les tribunaux pour enfants* (Bruxelles : Bruylant).
- VIELLE, P. (2002) « Repères pour comprendre l'Etat social actif : Historique de la sécurité sociale » in : Actes de la journée d'étude organisée par la Fédération de Centres de Service social et par la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaire, le 19 septembre 2002, pp. 32-43, disponible sur le site : www.lucpire.be/ebooks/fcss/ebook4/fcss_04_a5.pdf - 6 maart 2005.
- VIEUJEAN, E. (1990) *Les personnes. Tome 1* (Liège : Presses Universitaires de Liège).
- VRANCKEN, D. (2002) *Le crépuscule du social* (Bruxelles : Labor, coll. « Quartier libre »).
- WASSEIGE, A. (de) (2000) *Communauté Bruxelles-Wallonie : quelles politiques culturelles ?* (Gerpennes : Editions Quorum).
- WYNANTS, P. (1998) « Ecole et clivages aux XIX^e et XX^e siècles » in : D. GROOTAERS (dir.) *Histoire de l'enseignement en Belgique* (Bruxelles : CRISP), pp. 13-84.
- ZUCKERMAN (dir.) *Comparative Politics* (Cambridge : Cambridge University Press).

Index législatif

- 1888/05/28 : Loi relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes (MB, 30 mai 1888).
- 1889/12/13 : Loi concernant le travail des femmes, des adolescents et des enfants, dans les établissements industriels (MB, 22 décembre 1889).
- 1912/05/15 : Loi sur la protection de l'enfance (MB, 27-29 mai 1912).
- 1914/05/19 : Loi décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi organique de l'enseignement primaire (MB, 21 mai 1914).
- 1919/09/05 : Loi instituant l'Œuvre Nationale de l'Enfance (MB, 25 septembre 1919).
- 1921/10/15 : Loi relative aux mieux doués (MB, 11 novembre 1921).
- 1921/10/17 : Loi relative aux bibliothèques publiques (MB, 19 novembre 1921)
- 1922/08/07 : Loi relative au contrat d'emploi (MB, 16-17 août 1922)
- 1924/12/10 : Loi relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré (MB, 22 et 23 décembre 1924)
- 1925/03/10 : Loi relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré des employés (MB, 1^{er} avril 1925, err. 03 septembre 1925)
- 1928/04/14 : Loi imposant l'institution dans les cahiers des charges des entreprises de l'Etat une clause relative à l'octroi des allocations familiales (MB, 20 avril 1928)
- 1930/08/04 : Loi portant généralisation des allocations familiales (MB, 14 septembre 1930)
- 1937/06/10 : Loi étendant les allocations familiales aux employeurs et aux non salariés (MB, 13 juin 1937, err. 18 juin 1937)
- 1939/12/19 : Arrêté Royal coordonnant la loi du 4 août 1930, relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés, et les arrêtés royaux pris en vertu d'une délégation législative ultérieure (MB, 22 décembre 1939)

- 1944/12/28 : Arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs (MB, 30 décembre 1944).
- 1948/03/17 : Loi modifiant l'article 5 des lois sur le travail des femmes et des enfants, coordonnées par l'arrêté royal du 28/02/1919, modifiées et complétées par les lois du 14 juin 1921 et du 7 avril 1936
- 1955/05/27 : Loi fixant des règles d'organisation de l'enseignement de l'Etat, des provinces et des communes, et de subvention, par l'Etat, d'établissements d'enseignement moyen, normal et technique (MB, 6 août 1955).
- 1956/06/12 : Arrêté royal instituant un conseil national de la jeunesse, une commission interdépartementale de la jeunesse et un service national de la jeunesse (MB, 22 juin 1956).
- 1959/05/29 : Loi, dite du Pacte scolaire, modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (MB, 19 juin 1959).
- 1971/07/19 : Loi relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire (MB, 28 août 1971).
- 1971/07/20 : Loi modifiant les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (MB, 12 août 1971)
- 1971/10/22 : Arrêté royal établissant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées (MB, 24 décembre 1971).
- 1972/09/19 : Résolution n° (72)29 du Conseil de l'Europe sur l'abaissement de l'âge de la pleine capacité juridique.
- 1973/07/16 : Loi, dite du Pacte scolaire, garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (MB, 16 octobre 1973).
- 1975/08/13 : Arrêté royal relatif à la promotion des stages dans les entreprises pour les diplômés demandeurs d'emploi (MB, 3 septembre 1975)
- 1976/03/30 : Loi relative aux mesures de redressement économique (MB, 01 avril 1976)
- 1976/04/08 : Décret fixant les conditions de reconnaissance et l'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs (MB, 9 juillet 1976 ; erratum, MB, 12 janvier 1977).

- 1977/12/22 : Loi relative aux propositions budgétaires 1977-1978 (MB, 24 décembre 1977).
- 1978/07/03 : Loi relative aux contrats de travail (Article 30, § 2 inséré par la loi du 15 septembre 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie, Moniteur belge du 15 septembre 2001). (MB, 22 août 1978)
- 1980/06/20 : Décret fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi des subventions aux organisations de jeunesse (MB, 7 octobre 1980).
- 1983/06/29 : Loi concernant l'obligation scolaire (MB, 6 juillet 1983).
- 1983/07/19 : Loi sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés (MB, 31 août 1983).
- 1984/07/16 : Arrêté royal portant organisation d'un enseignement secondaire expérimental à horaire réduit (MB, 13 septembre 1984).
- 1985/01/22 : Loi de redressement contenant des dispositions sociales (MB, 24 janvier 1985).
- 1986/10/28: Arrêté royal n° 474 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux MB, 20 novembre 1986).
- 1986/12/31 : Arrêté royal n° 498 portant réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale en vue de favoriser l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi et de chômeurs de longue durée (MB, 23 janvier 1987).
- 1987/07/09 : Arrêté royal portant exécution de l'arrêté royal n°499 du 31 décembre 1986 portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés (MB, 23 juillet 1987).
- 1989/11/20 : Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 décembre 1989 (MB, 24 mars 1992)
- 1990/01/19 : Loi abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile (MB, 30 janvier 1990).
- 1990/03/06 : Arrêté Royal rendant obligatoire la CCT n° 45 du 19 décembre 1989 conclue au sein du Conseil national du travail instaurant un congé pour raisons impérieuses (MB, 21 mars 1990)
- 1991/03/04 : Décret relatif à l'Aide à la Jeunesse (MB, 12 juin 1991).

- 1991/11/25 : Loi apportant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989 (MB, 17 janvier 1992).
- 1992/03/31 : Recommandation du Conseil de l'Europe concernant la garde des enfants (92/241/CEEE) – Journal officiel, n° L123 du 08/05/1992, pp.0016-0018.
- 1995/03/14 : Décret relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental (MB, 17 août 1995).
- 1995/04/13 : Loi relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (MB, 24 mai 1995)
- 1995/08/05 : Décret portant modification de la législation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice (MB, 31 août 1995).
- 1995/08/05 : Décret fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles (MB, 1 septembre 1995).
- 1995/08/05 : Décret portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur (MB, 31 août 1995).
- 1997/07/24 : Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (MB, 23 septembre 1997)
- 1998/06/30 : Décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives (MB, 22 août 1998 – err. MB, 10 novembre 1998)
- 1999/05/17 : Décret relatif aux centres de vacances (MB, 30 novembre 1999)
- 1999/05/31 : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant le code qualité de l'accueil (MB, 21 décembre 1999).
- 1999/12/24 : Loi en vue de la promotion de l'emploi (MB, 27 janvier 2000).
- Déclaration de Bologne du 19 juin 1999
- 2001/10/01 : Arrêté du gouvernement de la Communauté française de la Communauté française déterminant les conditions d'homologation des

brevets d'animateur et de coordinateur de centres de vacances. (MB, 27 novembre 2001).

2003/02/27 : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil (MB, 21 mai 2003)

2003/04/24 : Loi réformant l'adoption (MB, 16 mai 2003).

2003/07/03 : Décret relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extra-scolaire (MB, 19 août 2003)

2004/03/31 : Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités (MB, 18 juin 2004).

Index des graphiques

- P. 65 Graphique 1: Les trois lignes de protection de selon la loi de 1965
- P. 74 Graphique 2 : Evolution des taux de chômage
- P. 95 Graphique 3 : Croissance annuelle du budget de l'enseignement
- P. 95 Graphique 4 : Pourcentage du PNB alloué à l'enseignement
- P. 95 Graphique 5 : Montant annuel consacré à chaque élève (en euros)
- P. 111 Graphique 6: Scores réalisés par l'extrême droite lors des élections nationales à la Chambre entre 1987 et 2003

Index des tableaux

- P. 59 Tableau 1: Evolution des taux de scolarisation en Belgique
- P. 86 Tableau 2: Evolution du chômage des moins de 25 ans selon le sexe⁶⁰³
- P. 105 Tableau 3 : Population scolaire étrangère, année scolaire 2002-2003
- P. 108 Tableau 4 : Projet LCO

⁶⁰³ Source : Onem, moyennes mensuelles in A. Rea, p 8

Liste des abréviations

ACS	Agent contractuel subventionné
AMO	Service d'aide en milieu ouvert
APOEC	Association des Pouvoirs Organisateur de l'Enseignement Catholique
ASBL	Association sans but lucratif
ATL	Accueil temps libre
CAEV	Centre d'aide aux enfants victimes de maltraitance
CAS	Centre d'accueil spécialisé
CAU	Centre d'accueil d'urgence
CCE	Conseil communal des enfants
CCJ	Conseil communal des jeunes
CCMCJ	Commission consultative des maisons et centres de jeunes
CCT	Convention collective de travail
CECP	Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces
CESPAP	Cercle des étudiants en sciences politiques et administrations publiques
CJ	Centre de jour
CJEF	Conseil de la jeunesse d'expression française
CMT	Chômeurs mis au travail
CST	Cadre spécial temporaire
COE	Centre d'orientation éducative
COO	Centre d'observation et d'orientation
CPA	Centre de premier accueil
CPAS	Centre public d'action sociale
CPEONS	Conseil des pouvoirs organisateurs de l'enseignement Officiel Neutre Subventionné
CPMS	Centre psycho-médicaux-sociaux
CRAC	Citoyens responsables, actifs et critiques
Décret D+	Décret discriminations positives
ERT	Table ronde européenne des industriels
Fédé	Fédération des étudiants de l'Université de Liège
FELSI	Fédération des Etablissements Libres Subventionnés Indépendants
FESC	Fonds des équipements et des services collectifs
FIPI	Fonds d'Impulsion pour la Politique des Immigrés
FNAMI	Fonds national d'assurance maladie invalidité
IMS	Inspection médicale scolaire
IPPJ	Institution publique de protection de la jeunesse
MENA	Mineurs étrangers non accompagnés
PME	Petites et moyennes entreprises
PO	Pouvoir organisateur
POB	Parti ouvrier belge

PPP	Services qui mettent en œuvre un Projet pédagogique particulier
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONE	Œuvre Nationale de l'Enfance (de 1919 à 1983)
	Ou
	Office de la Naissance et de l'Enfance (depuis 1983)
ONEM	Office National de l'Emploi
ONSS	Office National de Sécurité Sociale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
SAAE	Service d'accueil et d'aide éducative
SAIE	Service d'aide et d'intervention éducative
SAJ	Service de l'aide à la jeunesse
SEGEC	Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique
SP	Service de Protutelle
SPEP	Services de prestations éducatives ou philanthropiques
SPF	Service de Placement familial
SPJ	Service de protection de la jeunesse
SSM	Service de santé mentale
TCT	Troisième circuit de travail
UCL	Université Catholique de Louvain p. 73
UE	Union européenne
ULB	Université Libre de Bruxelles p. 73
ULg	Université de Liège p. 73
UVCB	Union des Villes et Communes Belges
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZIP	Zone d'insertion prioritaire

Annexes

- I. Le secteur de l'enfance et de la jeunesse en Belgique et dans les autres pays européens
- II. Focus group : résumé des débats
- III. Notes biographiques
- IV. Ligne du temps

I. Le secteur de l'enfance et de la jeunesse en Belgique et dans les autres pays européens⁶⁰⁴

La « politique de jeunesse » en Belgique comprend 3 axes principaux :

- l'enseignement
- l'aide à la jeunesse
- l'éducation non formelle des jeunes

Depuis 1988, ces différentes matières ont été communautarisées, avec l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1988. Elles font donc partie des compétences de la Communauté française⁶⁰⁵.

Tout ce qui concerne l'enseignement est pris en charge par l'administration générale de l'enseignement, qui lui même appartient au Ministère de la Communauté française.

L'aide à la jeunesse dépend de l'administration générale de l'Aide à la jeunesse, de la santé et du sport du Ministère de la Communauté française.

L'éducation non formelle des jeunes dépend de la direction générale de la culture du Ministère de la Communauté française, et plus précisément du service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.

Il nous semble important de mentionner une autre institution, centrale dans le secteur de l'enfance. Il s'agit de l'Office de la Naissance et de l'Enfance. En effet, celle-ci est chargée de la politique de l'enfance.

Parce qu'il nous était impossible de couvrir tout le domaine de la jeunesse en tenant compte du délai imparti, nous avons dû limiter notre recherche. C'est donc à ces domaines que nous nous sommes intéressés de manière plus approfondie

Nous allons maintenant comparer la situation Belge avec celle existant dans les autres pays européens.

Organe gouvernemental en charge des questions de l'enfance et de la jeunesse

⁶⁰⁴ Pour cette partie, nous nous sommes inspirées du travail comparatif réalisé par le Comité directeur européen pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse, que l'on peut retrouver sur le site : http://www.coe.int/T/E/Cultural_Cooperation/Youth/Etude_comparative.doc, visité le 22/10/2004.

⁶⁰⁵ A l'exception de quelques domaines qui restent du ressort de l'autorité fédérale, comme par exemple la fixation du début et de la fin de la scolarité obligatoire, le régime des pensions du personnel enseignant et les conditions minimales d'octroi des diplômes.

Quel est l'organe en charge de la coordination de la politique de la jeunesse dans les différents pays?

En Communauté française de Belgique, il n'existe pas de ministère de la jeunesse ou de l'enfance, spécifiquement chargé de ses matières là. Cependant, il existe un service de la jeunesse au sein du ministère de la culture. Ce service s'occupe spécifiquement des questions relatives à la jeunesse et plus spécifiquement à celles concernant les organisations de jeunesse.

Les autres compétences en matière de jeunesse sont réparties entre différentes administrations et ministres⁶⁰⁶, appartenant parfois à des niveaux de pouvoirs différents.

Par exemple, le ministre fédéral de l'emploi met parfois en œuvre des politiques à destination des jeunes, comme le plan Rosetta.

Des pays comme l'Estonie, la Lettonie, l'Italie et la Croatie ont un système semblable au nôtre. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas de ministère en charge des problèmes propres à la jeunesse. Ils ont un ministère compétent pour ces questions mais qui ne se rapporte pas toujours directement à la jeunesse, comme par exemple le ministère de la culture, des affaires sociales ou de l'éducation.

Par contre, en France, au Luxembourg, en Russie, à Malte et en Irlande, il existe un ministère, un comité spécial ou un secrétaire d'Etat en charge des questions de jeunesse. De ce fait, une politique globale est mise en œuvre.

Il existe un dernier groupe de pays dans lesquels il n'y a ni de ministère spécial, ni de service relatif à ces questions dans un ministère. Les questions relatives à la jeunesse sont alors prises en charge par différents ministères selon le domaine concerné.

La politique gouvernementale de l'enfance et de la jeunesse

En Communauté française de Belgique, l'Etat ne s'est pas fixé pour objectif de mettre en place une politique de l'enfance et de la jeunesse globale, transversale. Les différentes compétences sont réparties entre différents acteurs et il n'y a pas nécessairement de coordination mise en place afin de prendre des mesures transversales, de mettre en œuvre des politiques intersectorielles. On ne peut pas parler d'une politique de jeunesse, mais de politiques de jeunesse.

Cette situation découle, entre autres, de l'histoire de ce secteur. En effet, les secteurs de l'enseignement, de l'aide à la jeunesse et de l'éducation non formelle

⁶⁰⁶ Voir page précédente.

des jeunes dépendaient auparavant de ministères différents. Ainsi, des manières de travailler et des conceptions différentes ont pu résulter de cela.

De plus, il arrive que l'enfance ou la jeunesse soit touchée par une mesure sans que la disposition ne cible spécifiquement ces populations. Nous avons vu dans la première partie que c'était le cas de certaines mesures d'insertion professionnelle qui ne visaient pas spécialement les jeunes au départ, mais qui touchaient principalement cette population.

D'autres pays ont initié des politiques globales et cohérentes. C'est le cas de la Croatie, de la Lituanie, de Malte et de l'Allemagne.

Commissions parlementaires

Il n'existe pas de commissions spéciales relatives à ces catégories au sein de la Chambre et du Sénat. Les questions relatives à la jeunesse sont réparties entre différentes commissions compétentes selon le secteur concerné.

Exemple :

La chambre

- Commission des Affaires sociales
- Commission de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture
- Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la Société
- Sous-commission "Droit de la famille"

Le Sénat

- commission de la Justice
- commission des Affaires sociales

Des pays comme la Bulgarie, la Croatie et le Portugal ont créé une commission spéciale, au sein de leur parlement, chargée de ces questions de jeunesse.

Dispositions constitutionnelles et législatives

Généralement, les pays définissent dans leur Constitution certains éléments relatifs à la jeunesse comme l'âge de la majorité, de l'éligibilité active (la capacité d'élire) et passive (la capacité d'être élu).

Certains Etats définissent dans leur Constitution des dispositions particulières relatives à une protection spéciale accordée par l'Etat aux mineurs, aux orphelins,... qui sont souvent définies également dans des textes internationaux, issus d'organes tels le conseil de l'Europe, l'Organisation des Nations Unies,...

Ce n'est pas le cas dans la constitution Belge. Les dispositions législatives sont contenues dans des lois, des codes de droit relatif au droit civil, pénal, de la famille,...

Vie associative

Des organisations de jeunesse existent dans tous les Etats, mais elles sont fondées sur des bases diverses. Généralement, il existe un Conseil National de la jeunesse qui rassemble ces différentes organisations de jeunesse. En Communauté française de Belgique, nous avons le conseil de la jeunesse d'expression française.

Dans certains pays, ces organisations ne sont pas rassemblées au sein d'un tel conseil.

En outre, en Albanie, deux instances de coordination de jeunesse cohabitent.

II. Focus Group : résumé des débats

1. Les participants

Le focus group a eu lieu le jeudi 26 mai 2005. Il devait rassembler 13 participants, cependant certains étaient absents. Les participants travaillent dans des secteurs divers de l'enfance et de la jeunesse. Voici la liste des participants.

Nom	Fonction
Mme Califice	Fédération des Maisons de Jeunes en Belgique francophone
Mme Boet	Administration Générale de l'Enseignement et de la Recherche Scientifique - Equipes mobiles
Mr Letangre	Administration Générale de l'Enseignement et de la Recherche Scientifique - Equipes mobiles
Mr Rasch	Infor Jeunes Luxembourg Service d'Etudes et de documentations sociales de la province du Luxembourg
Mr Parthoens	Responsable de l'AMO Reliance (Visé)
Mademoiselle Jadin	Permanente au sein de la Fédération Nationale des Patros
Mr Smal	Directeur de l'Institut Marie-José (Liège) Enseignement de qualification
Mr Decoster	Directeur de l'Ecole de la Maison Familiale (enseignement primaire spécial) à Braine l'Alleud
Mme Chavepeyer	FRAJE
Mme Marchal	Conseillère pédagogique à l'ONE Ancienne responsable de l'ICC
Mr Mormont	Directeur de l'ASBL Vent debout (PPP)

Absents :

Nom	Fonction
Mme Baron	CPAS Liège - Service d'aide à l'enfance
Mr Buisseret	Ancien directeur de l'IMP « Mes petits », responsable de l'Association Nationale des Communautés Educatives Formateur d'éducateurs, actuel responsable de l'AMO « Point Jeune Luxembourg »

La réunion a duré 3 heures. 3 thèmes étaient prévus :

1. Politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse
2. Héritage à transmettre aux futurs professionnels
3. Remarques relatives au document précédemment transmis par les chercheurs

Les débats ont été enthousiastes et certaines réflexions des participants ont trouvé échos auprès de leurs collègues du secteur. Nous reprenons l'essentiel des idées qui ont émergé du débat dans le point 3. Mais avant cela, nous allons nous intéresser au protocole d'entretien.

2. Protocole d'entretien

Accueil des participants (10 minutes)

Introduction (10 minutes)

- Remerciements
- Présentation des participants
- Présentation des chercheurs présents (animateur, secrétaire et observateur)
- Exposé des objectifs de la recherche *Les Politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse au XX^{ème} siècle, en Belgique et en Communauté française* : La répartition des compétences en matière d'enfance et de jeunesse entre divers départements ministériels a évolué au cours du temps et est devenue fort complexe, de sorte que peu d'institutions et de personnes possèdent une vue d'ensemble sur les politiques relatives à la jeunesse. Il n'y a pas de synthèses actualisées sur ce domaine de l'action publique. Le but de cette recherche consiste par conséquent à former et informer les professionnels débutants ou qui sont peu familiarisés avec ce domaine d'intervention. L'étude est donc guidée par un souci de vulgarisation. Compte tenu de cet objectif, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté française nous a soutenu dans notre volonté de rencontrer divers professionnels. Il nous semble en effet primordial de rencontrer ceux-ci afin de déterminer, avec eux, les thématiques que doivent absolument comporter la publication ainsi que d'éventuelles suggestions sur la forme la plus pertinente pour présenter les informations.
- Méthode : Trois thèmes ont été définis sur base du travail de recherche précédemment effectué, des divers entretiens préalablement effectués avec les témoins privilégiés et des discussions avec les membres des comités d'accompagnement et scientifique de la recherche. Les participants du focus group sont invités à s'exprimer sur ces trois problématiques afin de permettre aux chercheurs de mieux appréhender la réalité de terrain et de mettre à profit leur expérience lors de la rédaction de l'ouvrage.
- Technique : Les focus groups visent à favoriser l'échange collectif au lieu de multiplier les entretiens individuels ; il mise sur l'interaction pour faire émerger des opinions, idées et avis originaux sur les thèmes abordés ; il favorise la conversation libre ; le chercheur enrichit son approche de la problématique face au groupe.
- Définir l'intérêt de la composition du présent focus group :

- professionnels travaillant dans des institutions ou associations quotidiennement en contact avec un public jeune ;
- professionnels travaillant dans des institutions formant les futurs professionnels de terrain ;
- professionnels ayant des expériences différentes ;
- professionnels issus de secteurs différents.

Enonciation des thèmes

1. Politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse (40 minutes) (thèmes : politiques publiques, enfance et jeunesse)

Questions de base :

- Existe-t-il, selon vous, une cohérence dans les politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse ?
- Qu'est-ce qui caractérise, selon vous, l'enfance et la jeunesse ? Comment ces deux catégories sont perçues et définies au sein de votre secteur d'activité ?
- Pensez-vous que les politiques publiques répondent aux besoins et aux attentes de cette frange spécifique de la population ?

Outils pour relancer la discussion :

- Avez-vous remarqué une évolution des politiques publiques à destination de l'enfance et de la jeunesse ?
- Estimez-vous qu'il y ait une certaine cohérence dans cette évolution ?
- Pensez-vous que les autres secteurs en charge de l'enfance et de la jeunesse connaissent la même évolution ?
- Avez-vous l'impression qu'il y a une cohérence entre votre action et celle des professionnels des autres secteurs ?

2. Héritage à transmettre aux futurs professionnels (40 minutes) (thèmes : expérience, transmission)

Questions de base :

- Y a-t-il, selon vous, dans votre secteur d'activité, des spécificités essentielles pour avoir une vision claire et précise de celui-ci et parvenir à mieux le comprendre ?
- Quelles sont, selon vous, les informations importantes à transmettre aux prochaines générations de professionnels de l'enfance et de la jeunesse ?

- Pour quels motifs est-il important de transmettre ces informations spécifiques ?

Outils pour relancer la discussion :

- Comment caractériseriez-vous votre secteur d'activité ? Quelles sont les valeurs qu'il entend défendre ? Quels sont les instruments dont il dispose ? Comment perçoit-il le 'bénéficiaire' de son action ?
- Estimez-vous, à vos débuts en tant que professionnel, qu'il vous manquait une vision globale du secteur de l'enfance et de la jeunesse ?
- Estimez-vous avoir une vision claire et précise de l'évolution de votre secteur ? Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'avoir une telle vision dans la pratique quotidienne ?
- Dans votre pratique quotidienne, avez-vous des contacts réguliers avec des professionnels des autres secteurs en charge de l'enfance et de la jeunesse ?
- Estimez-vous qu'il soit nécessaire d'avoir une bonne connaissance du travail effectué par les professionnels des autres secteurs ?

**3. Remarques relatives au document précédemment transmis par les chercheurs (40 minutes)
(thèmes : attentes, manques, propositions)**

Questions de base :

- Conformément aux remarques que vous avez formulées précédemment, avez-vous des propositions à nous faire pour améliorer la qualité du rapport définitif et de la publication qui en découlera ?
- Y a-t-il, selon, vous, des thématiques importantes que nous n'avons pas investiguées ?

Evaluation du présent focus group

- D'après les participants, qu'est-ce qui n'a pas été évoqué et qui est d'importance par rapport à notre problématique ?
- Estiment-ils qu'une telle réunion de professionnels est pertinente compte tenu de l'objectif de départ, c'est-à-dire la nécessité de rencontrer des professionnels afin de déterminer avec eux le contenu et la forme de la publication à venir.

Clôture des échanges et explication de la suite de la recherche

3. Résumé des débats

I. Première partie : Politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse

Les participants ont parlé de leur expérience personnelle et des problèmes qu'ils rencontrent quotidiennement.

Nous pouvons relever différents thèmes de réflexion. Nous les avons classés en trois catégories : remarques relatives au secteur, aux professionnels ou à la subsidiarité

1. Le secteur

La complexification et la fragmentation du secteur

Plusieurs participants ont affirmé que le secteur a explosé. Des initiatives désordonnées ont vu le jour et ont été subventionnées par différents organismes. Des services font parfois le même travail sur un même territoire et sont subventionnées par des organismes différents

Exemple d'initiatives désordonnées : à Droixhe, on trouve des maisons de jeunes, des initiatives "Aide à la jeunesse"... Selon un des participants, il y a des gens qui font exactement la même chose à 100 m les uns des autres, chacun y va de sa petite initiative et on ne sait plus qui fait quoi.

On parle de jeunes étudiants, de jeunes délinquants, de jeunes consommateurs. Comme décideur, on voit les jeunes avec ses petites lunettes. C'est bien la preuve qu'il y a une véritable fragmentation et de ce fait, une complexification.

Le manque de pilotage

Il n'y a pas de pilotes, pas de concertation. Les coordinations se font selon le bon vouloir des gens de se mettre autour de la table. Il n'y a pas d'institutionnalisation, il n'y a rien de contraignant.

Par contre, il y a des coordinations sociales pour développer des projets collectifs et communautaires à un niveau plus local, par exemple pour des projets "Été-jeunes", mais c'est ponctuel.

Conséquence de cette complexification et du manque de pilotage : perte de repères des jeunes

Du fait de cette complexification, les jeunes et les familles ne savent pas toujours vers qui se tourner. Par exemple, dans le cadre d'un jeune en danger, il va rencontrer des assistants sociaux, il va aller au centre PMS, il va être envoyé vers le SAJ qui va lui dire d'aller régulièrement vers un centre d'orientation éducative et puis, le CPAS va peut-être intervenir. Donc, le jeune ne saura plus qui est qui. Et c'est la même chose dans d'autres domaines. Les jeunes et les familles sont noyés. Un autre exemple : dans les années 1980, on découvre le Sida. Chez Infor-jeunes, ils ont été noyés de brochures, dont certaines étaient maladroitement ou remplies d'erreurs. Il s'est passé la même chose quand la loi de 1990 sur la majorité a été adoptée. Dernier exemple, dans des situations de décrochage scolaire, c'est la même chose. Il y a tellement d'intervenants qui interviennent: SAI, SAJ, PMS... que des parents parviennent à passer à travers tout ça parce que personne n'a le contrôle, personne ne pilote. De ce fait, des enfants sont déscolarisés pendant des années.

Chevauchement des mesures

A partir du moment où un problème apparaît, il gonfle et on apporte une solution. Et chaque fois, la solution s'inscrit dans l'accumulation. On veut faire quelque chose de nouveau mais au lieu de donner les moyens à quelque chose qui existe déjà, on les donne à quelque chose de nouveau qui va concurrencer ce qui existe. On pourrait très bien faire table rase et mettre fin à une politique qui a déjà été lancée. Pourquoi ne renforce-t-on pas ce qui existait déjà ? C'est concurrencer plutôt que compléter ce qui existait déjà.

Par exemple, des AMO vont sur le terrain, dans des écoles. Et le PMS ? Il a ses missions là (guidance en famille, dépistage...) et on vient piquer ses missions.

Un participant prend l'exemple des ZEP. On lance les zones d'éducation prioritaire (ZEP) en Belgique, à titre expérimental, pendant 4 ans, après avoir été voir ce qu'il se fait chez les voisins. Ça part un peu dans tous les sens, on encourage les établissements à s'associer et à collaborer avec des maisons de quartiers, des maisons de jeunes. Parallèlement au développement des ZEP, on développe la discrimination positive. On développe les moyens de manière parallèle. Ensuite, apparaissent des médiateurs scolaires et en 2004, on met en place les équipes mobiles. On propose en 2004 également le projet de centre de rescolarisation. Les initiatives se font en parallèle et se chevauchent.

Un participant affirme que dans la Communauté française, chacun a ses chapelles, son petit secteur. Cette personne souligne le fait qu'on n'a jamais eu de ministre qui a eu la charge de la jeunesse ET de l'enfance ensemble. Actuellement, on a un ministre de l'enfance et de l'aide à la jeunesse. Mais la ministre de la jeunesse, c'est une autre ministre.

Les effets pervers de cette concurrence entre organismes, c'est finalement qu'on ne se bat plus pour un enfant mais pour un client. Cette concurrence se fait au détriment des enfants, mais aussi au niveau des professionnels. Ils sont obligés de se battre, de chercher des subsides, de déployer de l'énergie pour ça.

Les jeunes comme clients

Le jeune est un citoyen mais aussi c'est aussi un client. Parfois, il y a une volonté de repli, il y a des guerres de chapelles. Selon un participant, avant, il y avait une sorte de liberté, on ne s'occupait pas trop des jeunes, on considérait qu'il n'y avait pas trop de risques. Maintenant, c'est l'inverse, on ne laisse pas les jeunes en paix parce que ce sont des clients.

Politiques réactives et pas pro-active

Un des participants évoque le fait que l'Etat met en œuvre des politiques quand des problèmes apparaissent et quand la situation devient critique. Selon lui, il y a peu de politique pro-active. Il y a également un effet mode, comme cela a été le cas, par exemple, pour le Sida.

Individualisation du jeune ?

Un membre évoque la tendance selon laquelle il y a de plus en plus d'enfants mal dans leur peau, qui font des tentatives de suicide. En plus, il y a une médicalisation, une psychiatrisation de plus en plus forte. N'y a-t-il pas un traitement particularisé du jeune ?

La médiatisation des problèmes

Un participant évoque l'impact que la médiatisation peut avoir à propos de toute une série de problèmes. Il prend l'exemple des émeutes de Forêt. Un fait local, bien qu'il soit grave, a pris une proportion telle que le phénomène a été grossi, il y a eu un effet de loupe. A suivi une stigmatisation d'une certaine jeunesse, oubliant qu'une grande partie de la jeunesse va bien. L'impact de la médiation peut être dramatique dans la manière dont le pouvoir l'utilise.

2. Les professionnels

En ce qui concerne la complexification des professions, un exemple nous a été donné en ce qui concerne la profession d'éducateur. Jusque dans les années 1980, ils travaillaient surtout dans l'hébergement. Aujourd'hui, ils font un travail de

proximité et doivent tenir compte des contextes économiques, sociaux. Il y a donc une complexification de la profession et donc la formation des éducateurs a du être adaptée.

3. La subsidiation

Changement de politique de subsidiation et situation précaire

Il arrive que des subsidiations existantes soient supprimées pour investir dans un autre domaine. De ce fait, certains secteurs se retrouvent dans une situation précaire.

Par exemple, il y a 3 ou 4 ans, des subventions ont été retirées au niveau des semi-internats⁶⁰⁷ et cet argent a été injecté dans un autre secteur. De ce fait, l'encadrement dans les établissements spéciaux a diminué (moins de psychologues, de logopèdes, de thérapeutes...)

Le subventionnement

Selon un participant, on peut comparer le budget de l'Aide à la Jeunesse et le budget de la partie jeunesse, l'aide à la jeunesse, c'est plusieurs milliards ; et la jeunesse, c'est quelques centaines de millions, peut-être 250 millions. Le côté valorisation de la jeunesse est beaucoup moins soutenu que le côté stigmatisation de la jeunesse. Les personnes appartenant au secteur de l'Aide à la Jeunesse expliquent qu'ils tiennent exactement le même discours mais, par rapport au ministère de l'intérieur. On donne beaucoup d'argent pour contenir et punir les jeunes. Une dame représentant les maisons de jeunes abonde dans ce sens en expliquant qu'elle est sidérée de voir les moyens dont disposent les maisons de jeunes. Les jeunes sont vraiment disqualifiés.

Une dame donne un autre exemple à propos de la disqualification des jeunes. Certaines associations qui font de l'accueil extra-scolaire se font subsidier dans le cadre des contrats de sécurité. La justification donnée, dans le projet, est que ces enfants sont peut-être de futurs délinquants, vu le quartier dans lequel se fait l'accueil.

Les participants étaient assez opposés à l'intervention du ministère de l'intérieur dans le secteur du social, via les contrats de sécurité et de prévention.

Cependant, un participant apporte un bémol sur la question de l'intervention du sécuritaire dans le secteur social. Ainsi, dans la commune de Visé, ils ont obtenu

⁶⁰⁷ Les semi-internats pour enfants (S.I.) sont annexés aux écoles d'enseignement spécial et accueillent principalement une population de mineurs relevant de la catégorie 140 (mineurs d'âge atteints de troubles caractériels, présentant un état névrotique ou prépsychotique et nécessitant une éducation appropriée)

des subsides dans le cadre des contrats de prévention. Le bourgmestre veut en faire quelque chose de social. Dans les faits, les travailleurs sociaux, présents sur le terrain, ne sont pas des commissaires. Donc, on peut critiquer cette enveloppe « ministère de l'intérieur », qui vient faire du sécuritaire sur le terrain, mais dans les faits, l'argent du fédéral, de l'intérieur sert à faire du social sur le terrain et ce sont des travailleurs sociaux qui sont engagés sur le terrain.

L'application des mesures

Un participant aborde la question de l'application des mesures et donne l'exemple du décret de 1980, qui n'a jamais pu être appliqué parce que les subsides ont toujours été contenus C'est la même chose pour le décret "centres de vacances". Au niveau de la mise en œuvre du décret, il n'y a pas d'argent. Aucun organe n'a été créé pour assurer ces formations, c'est au secteur à rencontrer ces exigences et ils manquent d'argent pour y arriver. De plus, les normes sont assez exigeantes au niveau de l'encadrement, de la qualification des animateurs, des formateurs. Ces normes emprisonnent un peu le secteur.

Une autre personne prend l'exemple de la comparaison maisons de jeunes et organisation de jeunesse. Le budget des Maisons de Jeune touche 20.000 jeunes et il est un peu plus élevé que le budget des Organisations de Jeunesse qui touche 200 à 300.000 jeunes.

II. Deuxième partie : héritage à transmettre aux futurs professionnels

Voici les propositions qui ont été relevées lors de la discussion.

Il faudrait développer le réseau, ne pas faire qu'organiser un 'partenariat de papier'. Pour que le partenariat fonctionne, il faut identifier les gens, les connaître et établir un contact humain (qui est là, quelle est sa mission...).

Il faut aussi connaître les différents modes de subventionnement.

Il faut avoir une vision globale. Les professionnels connaissent leur secteur mais n'ont pas de vision globale du secteur. Il faudrait aussi avoir des clés de lecture et connaître l'évolution historique du secteur, les mutations sociales. Il faut aussi connaître les enjeux qui provoquent parfois des cloisonnements entre les différentes structures.

Il faut mettre du sens sur sa pratique, savoir pourquoi on fait les choses de telles manières et pas autrement, élargir le champ de ses représentations, dépasser ses premières croyances, ne pas se placer en rival.

Ne pas travailler dans l'urgence, si c'est possible et prendre le recul nécessaire pour analyser la situation

Il faudrait que les professeurs soient au courant du fonctionnement des institutions, des missions des différentes structures et des législations du secteur

III. Remarques relatives au document précédemment transmis par les chercheurs

▪ Remarques générales

- Lecture assez facile, de manière globale et intéressante. Cependant, les premières pages sont difficiles : l'introduction a un côté trop juridico-politique.
- Ajouter une ligne du temps et distinguer dans cette ligne du temps les initiatives associatives des initiatives étatiques

▪ Questions spécifiques

P. 3 : Jeunes jusque 18 ans. C'est un choix arbitraire. Il faudrait signaler que c'est trop arbitraire et que c'est lié à la fin de l'obligation scolaire.

P. 4 Définir le terme démocratisation, il est polysémique

P. 6. Parler du vote des femmes car les femmes pas considérées comme citoyennes avant 1948.

P. 7 : Donner des exemples du travail qu'accomplissaient les enfants.

P. 10 et suivantes : Il ne faut pas passer trop vite sur la loi de 1912. C'est une loi qui différencie l'adulte du mineur. Elle traduit la considération de l'Etat en faveur du jeune

P. 12 Qu'en est-il de la jurisprudence au niveau de l'application de la loi de 1912 ?

P. 13 Les Catholiques et les Libéraux sont évoqués comme des groupes homogènes. Précisez si on parle du parti ou des milieux catholiques.

P. 14 : Parler des salles d'asiles ?

P. 15 : Un participant n'est pas d'accord sur l'image du scoutisme à l'origine. Cette personne voudrait qu'on mette plus en avant l'objectif d'Education à la paix

P. 17 : Le premier chapitre est fortement juridique. Une lecture plus sociologique serait plus intéressante.

P. 19 : Préciser que la commission des patronages n'a pas de lien avec les Patros.
Préciser si le Comité national de secours est une initiative étatique

P. 19 et suivantes : Pourquoi ne pas traiter période de la guerre : parler de la résistance, de l'organisation des convois et de l'appel qui est fait aux scouts pour organiser les convois. Préciser qu'entre 39 et 45, les effectifs augmentent considérablement.

P. 21 : Parler d'Henri Velge (dans la partie sur l'ONE) car ce n'est pas développé.

P. 36 : Attention, un participant tient à rappeler que le public des maisons de jeunes n'est pas nécessairement défavorisé. Il faut préciser que les jeunes viennent pour autre chose.

III. Notes biographiques

- **Philippe Allard**

Assistant social

Ancien attaché au cabinet du ministre de la culture et de l'éducation permanente Charles Picqué en charge des dossiers jeunesse et éducation permanente (1998-1999)

Ancien président et secrétaire général de la confédération des organisations de jeunesse

Ancien vice-président du CJEF

Ancien coordinateur de la confédération parascolaire

- **Lucien Barel**

Graduat en design

Ancien Président du Conseil de la Jeunesse d'Expression française

Ancien Directeur de la fédération des maisons de jeunes

Directeur du Centre Culturel " Les Chiroux "

- **Régis Dohogne**

Enseignant

Secrétaire général de la Fédération des Instituteurs chrétiens (FIC)

Président de la CSC-Enseignement (syndicat chrétien)

Le 1er septembre, il a cédé les commandes de la CSC-Enseignement à son successeur

- **Etienne Florkin**

Licencié et agrégé en philosophie et lettres

Professeur, Préfet de discipline, puis Directeur au Collège Saint-Louis, Liège

Inspecteur principal diocésain à Liège

Secrétaire général de la Fédération de l'Enseignement secondaire catholique (FESeC),

Secrétaire général du Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique (Segec)

- **Lucien François**

Ancien Professeur (philosophie du droit, droit du travail) à l'Université de Liège

Ancien chef de cabinet adjoint du Ministre de la Justice Jean Gol (1982-1985)

- **Danièle Gevaert-Delatte**

Juriste

Directrice Générale adjointe experte de la direction générale de l'aide à la jeunesse (DGAJ)

Présidente de l'autorité communautaire pour l'adoption internationale (ACAI)

Membre de la Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse

▪ **Denis Grimberghs**

Licencié en sciences du travail

Ancien député fédéral

Chef de groupe CDH au Parlement de la Région bruxelloise

Député de la Région bruxelloise et de la Communauté française

Conseiller Communal à Schaerbeek

▪ **Etienne Grosjean**

Ancien directeur de l'administration de la Jeunesse et de l'Education permanente

▪ **Nico Hirtt**

Professeur de physique, de mathématique et d'informatique dans une école secondaire du Brabant Wallon

Cofondateur et animateur de l'Appel pour une école démocratique (www.ecoledemocratique.org).

Rédacteur en chef de la revue trimestrielle « L'école démocratique »

Auteur de plusieurs livres sur l'enseignement : L'école sacrifiée (EPO, 1996) ;

Tableau noir. Résister à la privatisation de l'enseignement (EPO, 1998) ;

Les nouveaux maîtres de l'école. L'enseignement européen sous la coupe des marchés

(EPO/VO, 2000) ; L'école prostituée. L'offensive des entreprises sur

l'enseignement (Labor, 2001) ; L'école de l'inégalité (Labor, septembre 2004).

▪ **Marie-José Laloy**

Membre du Parti Socialiste

Ancienne présidente de l'ONE

Présidente de l'ONG Solidarité Socialiste

Secrétaire générale des femmes prévoyantes socialistes

Conseillère Communale à Wavre

Sénatrice, Vice-Présidente du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les

femmes et les hommes, Membre de la Commission de la Justice, Membre de la

Commission des Affaires sociales.

▪ **Jacky Leroy**

Directeur général « organisation » du SPF personnel et organisation

Ancien directeur général de l'enseignement obligatoire

Ancien chef de cabinet de la ministre-présidente Laurette Onkelinx, en charge de l'Enseignement

Ancien professeur, préfet, directeur d'école.

▪ **Vincent Magos**

Psychanalyste

Ex-directeur de l'Agence de prévention du SIDA

Responsable de la Coordination de l'aide aux victimes de maltraitance

- **Nicole Maréchal**

Journaliste de formation

Assistante parlementaire Ecolo de 1989 à 1995

Députée Ecolo à la Région wallonne de 1995 à 1999

Ministre de la Santé et d'Aide à la Jeunesse de 1999 à 2004

- **Daniel Menschaert**

Sociologue

A travaillé dans différents cabinets ministériels

Ancien président du Comité Directeur européen pour la Jeunesse

Ancien président du Conseil de la jeunesse

Ancien directeur du service de la Jeunesse de la Communauté française

Ancien directeur du bureau international jeunesse (BIJ)

Ancien président du conseil de direction du Centre européen de la jeunesse et du Fonds européen de la jeunesse

- **Benoît Parmentier**

Commissaire à l'ONE (1995-1999)

Responsable et coordinateur de l'Observatoire de l'Enfance de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse

Directeur adjoint du Cabinet Nollet (ministre de l'Enfance et de l'Enseignement fondamental)

Travaille actuellement au sein du Cabinet du Ministre Fonck

- **Yves Scieur**

Ancien Juge de la Jeunesse à Marche-en-Famenne

Président de la Commission de Déontologie de l'Aide à la Jeunesse

Président du Tribunal de Première Instance de Marche-en-Famenne

- **Catherine Stilman**

Ancienne présidente du CJEF. (première femme présidente du CJEF et première présidente issue d'une confédération non connotée politiquement). L'élection de la Présidence du Conseil et des membres du Bureau a été reportée en avril 2005, nous ne connaissons donc pas le nom de son successeur.

Membre de la COJ et des Jeunesses musicales

Enseignante

- **Marylène Toussaint**

Assistante sociale

Ancienne coordinatrice d'une maison de jeunes

Directrice de la Fédération des Maisons de Jeunes

- **George Vallée**

ASBL Jeunesse et Droit

Journal du Droit des Jeunes

- **André Van Aelbrouck**
Ancien Directeur général de la Culture
Ancien secrétaire du CJEF

- **Benoît Van Keirsbilck**
ASBL Droit des Jeunes
Directeur du Service droit des jeunes de Bruxelles
Journal du Droit des Jeunes

- **Jean-François Velge**
Juge de la Jeunesse à Bruxelles
Conseil Communautaire de l'Aide à la Jeunesse