



Royaume-Uni 2006

Sure Start

Rapport de synthèse

Fred Deven



Au nom de
la Commission européenne
DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances

Table des matières

Royaume-Uni 2006: Programmes locaux Sure Start – Résumé	3
1. La question: les Programmes Locaux Sure Start (PLSS)	5
2. Le contexte européen	9
3. L'exemple de bonne pratique	11
3.1. Les Programmes Locaux Sure Start dans la pratique	11
3.2. Budgets et dispositions institutionnelles	12
3.3. Évaluation et suivi	14
3.4. Développements futurs	15
4. Pertinence et transposition à d'autres contextes nationaux	16
4.1. Pays pairs	16
4.2. Organisations européennes de parties prenantes	21
4.3. Discussion avec les pays pairs sur la transposition de Sure Start	21
5. Conclusions et leçons tirées	24
Références	27

Royaume-Uni 2006: Programmes locaux Sure Start – Résumé

Sure Start – le sujet de l'évaluation par les pairs en mai 2006 – est la stratégie phare lancée par le gouvernement britannique pour lutter contre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale, et pour ainsi rompre les cycles de transmission de la pauvreté qui limitent les perspectives de vie et peuvent causer à long terme des problèmes pour les individus et la société.

Lancé en 1999, Sure Start représente un investissement financier majeur, qui a été consenti pour en faire profiter les enfants, les parents et les communautés en augmentant la disponibilité de crèches pour tous, en améliorant la santé et le développement psychologique des jeunes enfants et en aidant les parents à assumer leurs rôles de parents et à trouver un emploi. Ces objectifs sont atteints en contribuant à la mise en place de services dans les quartiers défavorisés et en offrant une aide financière aux parents, de manière à ce qu'ils puissent faire face aux frais de garderie pour leurs enfants.

Le contrôle communautaire, exercé par le biais des partenariats locaux, est le principe absolu du programme, bien qu'il n'y ait pas de règle sur la façon dont les services sont fournis, mais seulement sur les réalisations attendues. Les programmes locaux s'engagent à atteindre certains objectifs et sont supposés fournir des services essentiels comme le travail de proximité et les visites à domicile, des jeux de qualité, des possibilités d'apprentissage et des crèches, les soins de santé des enfants et de leur famille, de même qu'une aide aux personnes ayant des besoins spécifiques. Sure Start s'est associé à d'autres programmes de lutte contre la pauvreté comme Neighbourhood Nursery Initiative, et a créé en trois ans 11.000 nouvelles crèches dans les quartiers les plus déshérités.

Les programmes locaux ont été lancés au départ dans les régions les plus défavorisées d'Angleterre, soit dans 20% d'entre elles (l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont leurs propres dispositions), et visent une offre universelle pour éviter de stigmatiser certaines communautés. Une étude effectuée dans 150 quartiers ont montré que la mise en place des Programmes Locaux Sure Start prenait plus de temps que prévu, environ trois ans, pour être entièrement opérationnels. Sure Start a décidé d'adopter une approche globale et intégrée des services, semblable à celle qui prévaut dans les pays nordiques de l'Union européenne.

La question

En 1997, avec l'avènement d'un gouvernement travailliste au Royaume-Uni, on a vu apparaître une nouvelle approche des services publics, éloignée de l'idéologie "anglo-saxonne" (la plus courante aux Etats-Unis) selon laquelle seuls les parents sont responsables des enfants en bas âge, et les pouvoirs publics n'ont aucun rôle.

Quand le programme a commencé, un tiers des enfants en Grande-Bretagne vivaient dans la pauvreté. Depuis, ce niveau de pauvreté a beaucoup diminué, mais en aucun cas, il ne se rapproche de l'objectif espéré. Le niveau des services à la petite enfance (crèches et écoles) était faible par rapport aux normes de l'Europe occidentale, et les services destinés aux enfants de moins de quatre ans étaient organisés de façon très fragmentaire. En outre, différents ministères consacraient des fonds à ces services sans aucune concertation. La cohérence de l'administration a donc été un objectif majeur au Royaume-Uni à la fin des années 1990.

Dispositions financières et institutionnelles

Le gouvernement a investi plus de 20 milliards de livres sterling dans la petite enfance et les crèches depuis 1997. Les dépenses consacrées aux programmes Sure Start représentent à eux seuls 1,8 milliard de livres en 2007-08. Le programme semble également avoir provoqué des changements dans la répartition des compétences entre les ministères chargés des services à la petite enfance.

Évaluation

Dès le début, Sure Start a privilégié une évaluation rigoureuse en investissant dans une équipe de chercheurs très qualifiés. Les experts de la NESS ont procédé à un contrôle et à une analyse et ont produit un nombre impressionnant de rapports thématiques. Ce travail est en soi un exemple de bonne pratique, qui pourrait être reprise par d'autres États membres. L'évaluation montre que la confiance est fondamentale pour l'adhésion des parents et qu'elle met un certain temps pour s'établir.

Le contexte européen

Sure Start reflète la stratégie de l'UE pour combattre l'exclusion sociale en se proposant d'améliorer la santé et le bien-être des jeunes enfants et de leurs parents dans les quartiers défavorisés, de réduire la pauvreté des enfants, d'augmenter le taux d'emploi des parents et d'apporter des avantages aux communautés locales. Par le passé, les bonnes pratiques en cours dans d'autres États membres de l'UE ont eu peu influencé l'Angleterre, les politiques restant dominées par l'idéologie nationale. Toutefois, plusieurs expériences examinées via le programme d'évaluation par les pairs sont dignes d'intérêt pour son développement futur, notamment l'expérience finlandaise (réseaux citoyens d'aide sociale) et irlandaise (conseils financiers et établissement de budgets).

Le Royaume-Uni devrait en outre examiner plus systématiquement d'autres politiques et pratiques de la petite enfance et de la famille dans l'Union européenne, plus particulièrement celles qui se basent sur d'autres types de régimes d'État providence tels que la France.

Évaluation par les pairs et possibilité de transposition

Les membres du groupe d'évaluation par les pairs de France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte et Pologne et quelques organisations européennes concernées, comme ATD Quart monde et Eurochild, avaient en commun la volonté de promouvoir les intérêts de l'enfant et ce, comme un investissement pour l'avenir. Parmi les aspects positifs de Sure Start, ils ont souligné l'approche cohérente et intégrée des services et la participation active des parents.

La discussion s'est concentrée sur la façon d'obtenir de l'aide du secteur public, et de garantir la qualité des services de garde, compte tenu du fait que plus de la moitié des services britanniques de garde d'enfants sont encore fournis par le secteur privé.

La continuité de l'engagement financier a été considéré comme un problème et des questions ont été posées sur la façon de garantir la continuité pour permettre une planification à long terme. Le groupe de pairs tenait à recommander l'évaluation et le système de surveillance.

Dans l'ensemble, la transposition d'un programme comme Sure Start n'est pas facile parce qu'il ne répond pas à des problèmes simples, à des objectifs uniques et ne peut fournir de résultats prévisibles.

Conclusion et leçons

Sure Start représente une expérience intéressante d'ingénierie sociale, mais il traduit peut-être une propension excessive à apporter des solutions techniques ('interventions') à des problèmes profondément ancrés dans le tissu économique et social de la société britannique.

La pauvreté des enfants et l'exclusion sociale des enfants sont un sujet de préoccupation important pour tous les États membres de l'UE et devraient par conséquent occuper une place de premier rang sur leur agenda en matière d'inclusion sociale.

Au niveau de l'UE, la question de la pauvreté des enfants devrait être intégrée dans les Plans d'Action Nationaux 2006-2008 (PAN/Inclusion), dans les nouveaux rapports stratégiques sur la protection sociale et l'inclusion sociale, mais également dans les réformes de l'UE envisagées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Pour remédier au problème, une approche intégrée, l'établissement de partenariats et la participation des communautés locales sont cruciales, de même qu'une volonté politique et une garantie de continuité.

1. La question: les Programmes Locaux Sure Start (PLSS)

Sure Start est la pierre angulaire de la campagne gouvernementale de lutte contre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale. Le gouvernement travailliste (1997-2001) a lancé une nouvelle génération de services intégrés financés par les pouvoirs publics et leur a imprimé un élan remarquable, en particulier dans (une minorité) les régions défavorisées. On s'accorde largement à reconnaître que cette initiative a éveillé l'intérêt pour ce domaine et fait apparaître un nouvel agenda social. Ce faisant, le gouvernement s'est départi d'une position idéologique courante dans les pays anglo-saxons (mais qu'on rencontre encore aux États-Unis), selon laquelle, seuls les parents sont responsables des enfants en bas âge, et les pouvoirs publics n'ont aucun rôle, à moins que les enfants soient en danger.¹

Quand le programme a commencé, un tiers des enfants en Grande-Bretagne vivaient dans la pauvreté. Depuis, ce niveau de pauvreté a diminué de manière significative mais en aucun cas, il ne se rapproche de l'objectif espéré². L'autre moteur de départ de Sure Start était de vérifier le morcellement des services disponibles pour les enfants de moins de quatre ans. Différents ministères consacraient des fonds à ces services sans se concerter sur l'objectif global. La cohérence de la politique gouvernementale était par conséquent un autre thème sensible au

¹ Voir Alhusen et al. (2006), Cohen et al. (2004); Melhuish (2006).

² Exemple : Brewer et al. (2006); EC (2005); Hoelscher (2006).

Royaume-Uni à la fin des années 1990. Chaque service était organisé par différents ministères ou unités, en ce compris les services de santé.

L'ancien responsable de Sure Start a déclaré que les objectifs essentiels du programme étaient au départ de réduire la pauvreté des enfants et les écarts de résultats entre les enfants vivant dans la pauvreté et la population infantine générale, de même que de mettre au point une politique basée sur des données probantes et d'organiser des services publics adaptés aux consommateurs plutôt qu'aux fournisseurs³.

Dans l'ensemble, on peut considérer que les Programmes Locaux Sure Start (PLSS) représentent un engagement et des efforts considérables pour contenir un niveau de pauvreté (des enfants) préjudiciable et améliorer une offre médiocre de services à la pré-enfance dans un État membre de l'UE où le PIB est très élevé. Depuis la fin des années 1990, le gouvernement britannique fait preuve d'une volonté nouvelle de donner aux jeunes enfants l'attention et les moyens qu'ils méritent, dans le meilleur intérêt de l'enfant et de la société (par exemple, retour d'investissements). L'offre britannique de services à la petite enfance (crèches et écoles), qui part d'une base européenne occidentale faible, profite dans le même temps d'une réforme radicale de politique et d'un financement public important⁴.

Sure Start s'est associé à d'autres programmes ciblés de lutte contre la pauvreté, tels que le Neighbourhood Nursery Initiative. Une grande partie des services de garderie au Royaume-Uni est gérée par le secteur privé, mais leurs administrateurs ont tendance à ne pas investir dans les régions plus pauvres en raison du risque que cela comporte. Le gouvernement leur a donc octroyé des incitants financiers sous la forme de fonds d'investissement et d'aide au revenu pendant trois ans. Plus de 11.000 crèches de proximité ont ainsi été créées dans les régions défavorisées, dont certaines conjointement avec les programmes locaux Sure Start.

On a choisi les régions les plus défavorisées, soit 20% de celles-ci, pour les premiers programmes locaux Sure Start, afin de rendre le service universel dans cette région spécifique et de faire en sorte qu'il ne soit pas stigmatisé. Les districts à pourvoir en PLSS ont été sélectionnés par le gouvernement central, sur la base de l'index de privation multiple du bureau de vice-premier ministre. Les secteurs Sure Start ont été sélectionnés au niveau local en fonction des besoins de la communauté.

Il n'y avait pas de modèle recommandé au début. Chaque programme s'est engagé à atteindre certains objectifs et était censé fournir plusieurs services essentiels : travail de proximité et visites à domicile, soutien aux familles et aux parents, aide pour des jeux de bonne qualité, expériences d'apprentissage et de crèches pour les enfants, soins de santé primaires et communautaires, conseils sur la santé et le développement de l'enfant, sur la santé de la famille, de même qu'aide aux personnes ayant des besoins spécifiques. Chaque programme était différent, notamment à cause de l'importance accordée au contrôle communautaire. Celui-ci devait être exercé par le biais de partenariats locaux, qui étaient composés de toutes les personnes ayant affaire aux enfants dans la communauté, à savoir les services de santé, les services sociaux, les écoles, le secteur privé, le secteur bénévole, les groupes communautaires et les parents.

Il s'agit là d'une expérience intéressante d'ingénierie sociale (c'est-à-dire la mise au point de l'infrastructure adaptée, les initiatives pour relier les services, la gestion des différents acteurs et

³ Naomi Eisenstadt, Introductory comments – Réunion d'évaluation par les pairs (Londres, 4-5 mai 2006).

⁴ Par exemple, Melhuish (2006b); Moss (2001, 2004).

parties prenantes), fournissant des processus et des mécanismes utiles, dont on peut en outre tirer des enseignements.

Il est possible que l'expérience Sure Start britannique continue à s'inspirer de la conviction qu'il existe des solutions techniques ('interventions') aux problèmes qui découlent des conflits présents dans les sphères économiques et sociales de la société (britannique)⁵. Ceci plaide en faveur de la prévention primaire, par la fourniture d'un minimum décent de soutien universel et d'accès à des services pour la petite enfance (abordables et de qualité), associés à des services ciblés adéquats.

Sure Start assure de meilleurs résultats aux enfants, aux parents et aux communautés, en renforçant l'offre de crèches pour tous les enfants, en améliorant la santé et le développement psychologique des jeunes enfants et en aidant les parents, tant comme parents que comme personnes qui aspirent à un emploi. Ces objectifs sont atteints en contribuant à mettre en place des services dans les quartiers défavorisés, tout en offrant une aide financière, de manière à ce que les parents puissent faire face aux dépenses des services de garde pour leurs enfants.

Le problème auquel les responsables britanniques chargés de l'aide à l'enfance avaient le plus de difficultés était la façon de travailler avec les parents de manière à ce que l'État n'interfère pas de manière excessive (État providence), tout en étant conscient que l'on peut mieux aider les enfants tout au long de leur croissance en répondant aux aspirations et attentes des parents. La question était par conséquent d'identifier les initiatives qui pouvaient être acceptables, adaptées à la communauté et souhaitées par les parents, mais qui néanmoins répondaient aux attentes des enfants.

Une autre mesure est le crédit d'impôts pour les familles à faible revenu. Il y a en Grande-Bretagne un débat toujours en cours, opposant la subvention de la demande (donnant le pouvoir aux parents) à la subvention de l'offre (un meilleur levier de qualité). Les parents n'étaient dans certains cas pas les mieux placés pour juger de la qualité des qualifications du personnel, dont la recherche a montré qu'elle était le facteur le plus important au niveau des résultats scolaires.

La stratégie d'aide à l'enfance qu'a mise en place le gouvernement britannique pour dix ans, est régie par les principes garantissant que chaque enfant ait le meilleur départ possible, que les parents, en particulier les mères, puissent travailler et progresser dans leur carrière, et que les attentes légitimes des familles de maîtriser leur choix au niveau professionnel et familial puissent être satisfaites. Cette stratégie nécessite l'établissement de centres pour enfants en Angleterre (3.500 d'ici 2010). Les centres pour enfants proposeront l'apprentissage préscolaire (assuré par un instituteur qualifié) et la mise à disposition de garderies, des services de santé pour les enfants et les familles (y compris des services prénataux), un travail de proximité avec les parents, des services d'aide aux familles, un soutien aux enfants et parents ayant des besoins spécifiques et des liens avec les services d'aide à l'emploi. Pour réaliser cela, les centres doivent réaliser une intégration efficace des agences entre elles.

En outre, la stratégie prévoit la fourniture universelle d'un enseignement préscolaire à temps partiel gratuit pour les enfants de trois à quatre ans, une garderie scolaire étendue de 8 à 18 h, du lundi au vendredi tout au long de l'année pour tous les enfants scolarisés et ce, jusqu'à l'âge de 14 ans et des initiatives visant à améliorer la qualité des garderies et le régime d'inspection.

⁵ Brooks-Gunn, J. (2003); Moss (2004).

Le gouvernement allonge également le congé de maternité rémunéré à neuf mois, et s'est engagé à l'étendre à 12 mois d'ici la fin de la législature actuelle. Globalement, ces changements visent des politiques fondées sur des données probantes.

Un projet de loi relatif aux services de garderies sera probablement adopté d'ici l'été 2006. Cette loi exigerait du gouvernement local qu'il propose des services standardisés, mais également une aide ciblée pour les enfants défavorisés des régions les plus pauvres. Le projet de loi prévoit également un programme scolaire intégré pour les enfants de zéro à cinq ans. Dans de nombreux cas, le personnel le moins qualifié était dévolu aux enfants de 0 à 3 ans, alors que dans un objectif de développement du langage, ces enfants avaient besoin du personnel le plus qualifié. La loi fusionne les exigences de l'action sociale et les exigences éducatives pour l'ensemble du groupe d'âge de 0 à 5 ans dans un seul cadre, qui fait actuellement l'objet de consultations.

Une innovation importante ces dernières années, a été l'introduction d'un ministre responsable des enfants en Angleterre. La responsabilité de l'enseignement préscolaire et des services de garde en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du nord reste dévolue à des administrations autonomes séparées. La responsabilité des soins sociaux des enfants a été transférée il y a environ deux ans et demi du ministère de la santé au ministère de l'éducation. Les soins sociaux, la protection et l'éducation des enfants sont à présent tous couverts par le même ministère. Il s'agit que chaque enfant de moins de 3 ans consulte un spécialiste de la santé, et que chaque enfant de 3 ans et plus s'intègre dans un contexte scolaire.

En définitive, l'objectif d'une approche unique des services, comme dans les pays nordiques de l'UE, est la direction dans laquelle évolue actuellement l'initiative britannique. Les leçons tirées des PLSS ont eu beaucoup d'influence sur tous les autres changements politiques décrits. Les Programmes Locaux Sure Start sont devenus une appellation, qui a ensuite été appliquée à une série de politiques de la petite enfance⁶. Celles-ci impliquaient de :

- augmenter la mise à disposition de garderies pour tous les enfants
- améliorer la santé et le développement psychologique des jeunes enfants
- aider les parents, tant comme parents que comme personnes qui aspirent à un emploi.

Pour évaluer leur impact, une étude a été effectuée dans 150 quartiers où des Programmes Locaux Sure Start avaient été mis en place et dans 50 quartiers aux mêmes profils démographiques, qui ne bénéficiaient pas encore de Sure Start, mais avaient été sélectionnés pour de futurs programmes. Pour cette étude, on a pris des échantillons aléatoires de familles avec un enfant de 9 mois ou un enfant de trois ans. Les évaluations ont montré que mettre en place les Programmes Locaux Sure Start prenait plus de temps que prévu. Pour la plupart, il a fallu trois ans pour qu'ils deviennent entièrement opérationnels. La troisième année, les programmes ont dépensé en moyenne 1.000 livres par enfant de moins de quatre ans vivant dans la région. Le personnel des programmes Sure Start a presque toujours affirmé que les programmes étaient bien financés et qu'ils n'étaient pas limités par un manque de moyens. Les économies d'échelle se sont révélées importantes, les programmes de plus grande envergure ayant dépensé moins pour obtenir le même niveau de services.⁷

⁶ Melhuish (2006a).

⁷ Rapports des évaluations nationales de Sure Start' (Voir www.ness.bbk.ac.uk).

Deux constatations sont toutefois particulièrement significatives pour la transposition des programmes d'intervention universels. Les expériences des PLSS ont indiqué que les familles défavorisées qui disposent d'un «capital social» plus élevé faisaient davantage appel aux services que les familles les plus défavorisées et que, par ailleurs, pour les familles où il y avait un enfant de 9 mois, les programmes Sure Start gérés par les agences de santé, tendent à être associés à une plus grande participation des pères à la vie familiale et à une meilleure appréciation de celle-ci par les mères. Les contacts plus réguliers entre les parents et le programme étaient généralement associés à une éducation des enfants plus soutenante.⁸

2. Le contexte européen

À leur sommet de printemps 2006, les dirigeants européens ont rappelé clairement que la cohésion sociale était l'un des éléments centraux de la Stratégie de Lisbonne. Le Conseil a souligné l'importance de mettre en œuvre des politiques de croissance et d'emploi capables d'avoir une influence décisive sur la réduction de la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici 2010⁹.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale reste un défi majeur pour la Commission européenne et pour tous les États membres de l'UE. Parmi les sept priorités essentielles de l'action publique¹⁰ adoptées précédemment, plusieurs se retrouvent dans les objectifs des Programmes Locaux Sure Start (PLSS).

- Accroître la participation au marché du travail
- Remédier aux désavantages dans l'éducation et la formation
- Éliminer la pauvreté des enfants
- Améliorer l'accès à des services de qualité

Éliminer la pauvreté des enfants reste l'une des priorités essentielles de l'action publique identifiées dans le rapport conjoint 2005 sur la Protection sociale et l'inclusion sociale.

“Les mesures prises s’attachent surtout à intervenir rapidement en faveur des enfants défavorisés et à leur donner très tôt une éducation, ainsi qu’à accroître l’aide au revenu et l’assistance fournie aux familles, y compris les familles monoparentales. En outre, plusieurs pays mettent de plus en plus l’accent sur la promotion des droits de l’enfant comme action à part entière¹¹”.

Quels sont les aspects de la stratégie communautaire pour combattre l'exclusion sociale dont se saisit Sure Start ? La politique de Sure Start vise à améliorer la santé et le bien-être des jeunes enfants de moins de 4 ans et de leurs parents qui vivent dans les régions les plus défavorisées d'Angleterre, soit 20% de celles-ci. Les Programmes Locaux Sure Start ont l'intention d'obtenir de meilleurs résultats pour les enfants, les parents et leurs communautés locales, en stimulant le développement des enfants et en favorisant les activités professionnelles des parents.

⁸ Melhuish (2006).

⁹ Document UE COM (2006)71 final.

¹⁰ Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'inclusion sociale (2005).

¹¹ Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'inclusion sociale (2005) (2005: 10).

Tous les Programmes Locaux Sure Start sont censés fournir des services de base de travail de proximité et de visites à domicile, de soutien aux familles et aux parents, d'aide pour des jeux de qualité, des expériences d'apprentissage et de crèches pour les enfants, des soins de santé primaires et communautaires, des conseils sur la santé et le développement de l'enfant, sur la santé de la famille, de même qu'une aide aux personnes ayant des besoins spécifiques, en aidant celles-ci à accéder aux services spécialisés.

En très peu de temps, les mesures prises par le gouvernement britannique pour remédier à la pauvreté des enfants et améliorer le développement de l'enfant ont été récompensés. Toutefois, jusqu'à présent, les pratiques en cours dans les autres États membres n'ont eu qu'un impact mineur sur les changements qui se sont produits au Royaume-Uni (en particulier en Angleterre). Les influences de l'étranger sont restées limitées, les politiques restant dominées par l'idéologie nationale, même s'il faut retenir que le programme britannique Sure Start a été fortement inspiré du Early Head Start aux États-Unis¹².

Plusieurs évaluations européennes par les pairs précédentes dans le domaine de l'inclusion sociale montrent de bonnes pratiques et des expériences intéressantes pour l'évolution du projet Sure Start en Angleterre. Le travail accompli en Finlande sur les modèles de réseaux citoyens d'intervention sociale (HYVE) représente un modèle de partenariat entre tous les acteurs¹³. Il s'appuie sur les partenariats locaux en offrant de nouvelles formes d'aide et de services sociaux, en collaboration entre les ONG et les pouvoirs régionaux et locaux. Sur les grands objectifs nationaux de développement, les buts locaux sont précisés à travers le dialogue entre tous les acteurs concernés. Le mélange de fonds et l'établissement conjoint du budget peuvent également être intéressants dans le contexte britannique. Le travail du projet irlandais sur les conseils financiers et l'établissement du budget semble également intéressant puisque des compagnies établies au niveau local aident les personnes surendettées à prendre le contrôle de leurs finances¹⁴.

Une étude comparative récente de l'OCDE¹⁵ concernant les mesures visant à concilier la vie professionnelle et familiale recommande au gouvernement britannique de généraliser les systèmes de contrôle de qualité des garderies pour veiller à ce que les travailleurs en crèche remplissent des critères stricts de qualification et donnent accès aux nourrices établies chez elles aux services d'aide mis à disposition par les centres pour enfants locaux.

Au risque que le système d'État providence diverge trop fortement (en particulier en ce qui concerne ses modèles de crèches et d'écoles), le programme britannique pourrait se tourner vers les États membres de l'UE qui ont développé des avis différents sur le rôle des pouvoirs publics, la prestation de service et la protection de l'enfance. Quelques États membres nordiques pourraient inspirer Sure Start avec leur prestation de services sociaux universels (y compris les crèches), leurs politiques impressionnantes en matière de congé (y compris l'encouragement à la participation des pères), mais également par un débat souvent animé sur la place des enfants dans la société et sur la signification de l'enfance dans le cadre des visions d'égalité et de démocratie¹⁶.

¹² Exemple Raikes & Love (2002).

¹³ Keskitalo (2004).

¹⁴ Korczak (2004).

¹⁵ OCDE (2005).

¹⁶ Par exemple, Cohen et al. (2004); Hwang (2006).

Le moment est venu au Royaume-Uni d'examiner plus systématiquement d'autres politiques et pratiques de la petite enfance et de la famille au sein de l'Union européenne, plus particulièrement celles qui se basent sur différents types de régimes d'État providence tels que ceux d'Europe occidentale (par exemple, la France). Ces États membres ont développé des systèmes nationaux de services à la petite enfance et à la famille financés par le service public, qui ont des moyens relativement importants, parallèlement à un système central d'évaluation de la qualité. Les avantages d'un enseignement en bas âge ayant été largement démontrés, de même que sa rentabilité, soutiennent la proposition qu'une éducation universelle en âge préscolaire constitue un aspect important du fondement de développement économique (c'est-à-dire améliorer le développement du capital humain). Les éléments tendant à prouver les effets de la crèche pour les enfants défavorisés de 0 à 3 ans indiquent que des crèches de qualité peuvent être salutaires, notamment pour le développement cognitif et le langage¹⁷.

On ne peut comprendre les politiques et pratiques de la petite enfance et de la famille que dans leur contexte historique et socioculturel. L'évolution de ce type de services souffre habituellement dans les pays qui sont confrontés à des problèmes d'ordre socio-économique et qui accordent une priorité insuffisante aux politiques et pratiques de la petite enfance et de la famille. Le fait que les autorités britanniques se soient engagées dans de telles proportions a donné lieu à un nouvel agenda social et à des innovations qui méritent l'attention. Le système actuel de politiques et pratiques de la petite enfance et de la famille en Angleterre semble connaître une certaine turbulence au moment où il se bat pour trouver de nouveaux modèles de prestation de services qui soient le mieux adaptés aux besoins des plus défavorisés et des enfants en risque de pauvreté.

3. L'exemple de bonne pratique

3.1. Les Programmes Locaux Sure Start dans la pratique

Les PLSS sont disséminés à travers l'Angleterre et établis dans les régions les plus défavorisées (en particulier dans les zones urbaines, en ce compris les cités des quartiers défavorisés). Sur les 524 PLSS en fonctionnement actuellement, 15 sont établis dans des zones identifiables comme rurales¹⁸. Les 524 Programmes Locaux Surs Start (PLSS) qui ont été mis en place avant 2004 offrent des services à plus de 400.000 enfants de moins de 4 ans, dont plus de 30% vivent dans la pauvreté. Les programmes individuels varient en taille et touchent en moyenne 750 enfants (minimum 300– maximum 1.500).

Au niveau national, l'Unité Sure Start fournit des conseils, une orientation et des objectifs de performance aux pouvoirs locaux. L'Unité fait à présent partie intégrante du nouveau service "Enfants, jeunes et familles" au sein du ministère britannique de l'Éducation et des Compétences (DfES). L'Unité, dont le siège se trouve à Londres, a une structure régionale, avec une équipe dans chaque bureau gouvernemental établi dans les régions. Les équipes régionales maintiennent des relations directes avec les programmes locaux. Les responsables du développement stratégique épaulent les autorités locales, alors que les responsables de l'élaboration des programmes travaillent en plus étroite collaboration avec ceux qui fournissent les services Sure Start. Les autorités locales ont la responsabilité stratégique de la fourniture des

¹⁷ Par exemple, Penn et al. (2004); Melhuish & Petrogiannis (2006).

¹⁸ Voir annexe, Tableau 2

programmes locaux, et doivent planifier leur développement en consultation avec les parents et d'autres partenaires essentiels dont les caisses de soins primaires et d'autres travailleurs de santé. Tous les P, LSS sont tenus de procéder à une évaluation de leur programme. À cette fin, ils peuvent demander l'aide de la NESS.

Dans le développement des PLSS, l'accent est invariablement placé sur le contrôle communautaire. Ce contrôle doit être exercé par le biais des partenariats locaux. Ceux-ci influencent la conception de chaque PLSS. Aucune spécification n'est donnée quant à la manière de fournir les services, mais uniquement quant aux résultats à obtenir. L'éventail de services fournis par un programme local reflète les besoins locaux, mais couvre des services de base. Tous les programmes doivent veiller à ce que leurs services soient accessibles à ceux qui ont des besoins spécifiques.

Les centres pour enfants s'appuieront sur les initiatives existantes qui ont porté leurs fruits. Il s'agit en définitive, que tous les PLSS soient définis comme centres pour enfants. Il y a actuellement 850 centres pour enfants (Juin 2006) qui sont au service à 662.000 jeunes enfants et de leurs familles.

Il y a eu une nette augmentation d'environ 617.000 places enregistrées dans les crèches depuis 1997. La majorité des places en crèche représente plus d'1,25 million de places enregistrées – plus de 90% de plus qu'en 1997. Il y a à présent une place enregistrée pour un enfant de moins de 8 ans sur 4 (par rapport à 1 sur 8 en 1997).

En décembre 2005, 356.000 familles à faibles et moyens revenus bénéficiaient du crédit d'impôts des familles actives pour les frais de garde (WTC), soit le double de celles qui en bénéficiaient à son plus haut niveau, et plus de 7 fois le nombre de celles qui bénéficiaient à son plus haut niveau, de la défalcation des frais de garde du plafond des ressources prises en compte pour l'allocation aux familles en 1999.

Le programme Sure Start britannique ne conserve pas d'informations sur le nombre d'employés par les programmes. Les dispositions relatives à la dotation en personnel dépendent des besoins locaux individuels, mais elles prévoient habituellement du personnel à temps partiel et à temps plein, de même que du personnel détaché d'organisations partenaires, à la fois des secteurs publics et bénévoles.

3.2. Budgets et dispositions institutionnelles¹⁹

Le gouvernement a investi plus de 20 milliards de livres dans la petite enfance et les crèches depuis 1997. Les dépenses consacrées aux programmes du groupe Sure Start seuls représentent 1,8 milliard de livres en 2007-08, environ le double du total pour 2004-05. La subvention générale de Sure Start aux autorités locales représente un total de 3 milliards de livres pour l'aide au développement du marché des crèches en 2006-08.

Avec environ 300 millions de livres sur 3 ans jusqu'en 2004, les crèches de proximité ont été le plus grand investissement unique pour étendre les services de garderies. 1.380 crèches de proximité ont été créées, fournissant plus de 49.000 nouvelles places dans les crèches.

¹⁹ Données et informations fournies par le ministère de l'emploi et des pensions (Service Famille, pauvreté et travail).

Le projet est d'avoir 1.000 centres pour enfants d'ici décembre 2006 (et 2.500 d'ici 2008). À cette période, toutes les familles des régions les plus défavorisées devraient y avoir accès. On prévoit à long terme 3.500 centres d'ici 2010 – c'est-à-dire un pour chaque communauté.

Le gouvernement dépense environ 2,4 millions de livres chaque jour pour subventionner les frais de garde des familles qui travaillent par l'intermédiaire du crédit d'impôt des familles actives. Dans le budget 2006, le niveau de déductibilité fiscale a été relevé à 55 livres par semaine pour les employeurs qui soutiennent le garde d'enfants. Des aides en capital de 8,4 millions de livres pour 2006-07 et 2007-08 ont également été annoncées afin d'aider les employeurs des petites et moyennes entreprises à établir des crèches sur le lieu de travail.

Les dépenses des PLSS couvrent capital et dépenses d'exploitation²⁰. Pour 2006-2007, les sources de financement individuelles de Sure Start ont été rassemblées en une subvention générale Sure Start comprenant pour la première fois, un capital unique en bloc pour que le financement ne soit plus soumis à un cantonnement de ses actifs et soit identifiable séparément.

Le gouvernement britannique a commencé en 1999 à investir de façon importante dans les PLSS ou les services (www.hm-treasury.gov.uk). Il a attribué à ce nouveau programme une nouvelle ligne budgétaire via le ministère des finances. Le programme Sure Start prévoit un financement de l'offre, de même qu'un financement de la demande, puisque les parents sont aidés à payer les frais de garde par l'intermédiaire du système de crédit d'impôts. Les autorités procurent plus de 2,4 millions de livres par jour. Le rapport préalable au budget 2004 a annoncé des majorations substantielles de l'intervention gouvernementale pour les frais de garde d'enfants, par le biais du système de crédit d'impôt. Les plafonds ont augmenté jusqu'à atteindre 175 livres par semaine et par enfant et 300 livres pour deux enfants ou plus à partir d'avril 2005. La proportion maximale de frais déductibles est de 80% à partir d'avril 2006.

Fin 2005, le crédit d'impôt des familles actives pour frais de garde profitait à plus de 356.000 familles à faibles et moyens revenus; 67% étaient des familles monoparentales et 33% des couples. Ce chiffre représente le double des familles qui ont bénéficié des précédents crédits d'impôt pour frais de garde d'enfants à son plus haut niveau (7x plus le nombre de ceux qui ont bénéficié du système en vigueur en 1999).

Le Programme britannique Sure Start semble également avoir déclenché des changements dans divers services et compétences ministériels britannique. Sure Start a été mis en place à la suite de la Révision complète des dépenses en 1997 intitulée "Cross departmental review of provision for young children". Actuellement, cette nouvelle unité gouvernementale est dirigée par un ministre responsable de Sure Start au ministère de l'éducation et des compétences et au ministère du travail et des pensions. Parallèlement, le Programme Local Sure Start doit être intégré dans la stratégie du gouvernement britannique "Ten Year Childcare Strategy", qui est beaucoup plus large et ambitieuse (voir "Every Child Matters") pour faire partie d'un mouvement beaucoup plus large vers une politique et des services plus intégrés.

L'Unité collabore avec les autorités locales, les caisses de soins primaires, une agence de placement (Jobcentre Plus), les communautés locales et les organisations bénévoles et du secteur privé. La consultation et la participation des divers acteurs se sont considérablement développées au sein des PLSS. Bien que les activités soient circonscrites aux zones d'influence,

²⁰ Voir annexe, Tableau 1.

une diffusion plus large des principes et des pratiques des PLSS peut être attendue. Étudier plus en détail les retombées éventuelles de cette sensibilisation (attentes et frustrations) peut être utile.

3.3. Évaluation et suivi²¹

On observe souvent que des dispositions claires font essentiellement défaut pour l'évaluation et le suivi réguliers de la mise en œuvre et de l'impact des programmes dans les États membres de l'UE. Par contre, l'Unité britannique de Sure Start a alloué un financement considérable pour s'assurer les services d'un nombre important de chercheurs hautement qualifiés.

La NESS a été mandatée en 2000 (soit après le début du programme britannique Sure Start), par le même pouvoir public qui a mis Sure Start en service "pour entreprendre une évaluation à multiples facettes des Programmes Locaux Sure Start". On peut voir la NESS comme un atout de taille du programme global britannique Sure Start. Elle représente un processus au cœur du processus. Concernant la transférabilité de la NESS comme exercice distinct dans le Sure Start britannique, il y aurait lieu d'examiner la faisabilité de ce travail supplémentaire, par exemple dans le contexte du travail d'évaluation européenne par les pairs dans le domaine des politiques d'inclusion sociale.

NESS facilite beaucoup le suivi approfondi et spécialisé et l'analyse du travail en cours. Jusqu'à présent, un nombre impressionnant de rapports thématiques complets ont été produits. Ils documentent d'ores et déjà différentes parties du processus Sure Start et ses résultats.

Dans le contexte du programme britannique Sure Start, il peut être utile de contrôler plus attentivement le type de données récoltées par la NESS, en vérifiant dans quelle mesure le fondement philosophique et théorique des programmes est clairement articulé, si toutes les parties prenantes sont impliquées de façon égale et si différents points de vue sont pris en compte (par exemple le point de vue des enfants)

Le fait d'évaluer les obstacles et les limites peut aider à identifier les facteurs de succès. Les analyses NESS soulignent divers facteurs critiques qui semblent déterminants au niveau de l'impact de l'efficacité du PLSS, à savoir :

- L'importance d'un responsable de programme (rôle pivot) et du type d'agence chef de file
- La quantité de ressources personnelles ("les enfants issus de familles *relativement* moins défavorisées semblaient tirer profit du fait de vivre dans les communautés où des PLSS étaient en place". "Par contre, les enfants provenant de familles *relativement* plus défavorisées semblent être affectés de manière négative".
- Une "masse critique" d'initiatives nécessaires dans une région afin d'apporter un changement notable dans les résultats de la communauté
- Un engagement pour une consultation déterminée à jouer un rôle vital dans la prestation de services locaux
- Les problèmes importants rencontrés par les nouveaux PLSS à établir une forme inédite de service destiné à la petite enfance. En outre, la participation aux partenariats a pris plus de temps et d'énergie que prévu

²¹ Voir Melhuish (2006a); dans la NESS générale (www.ness.bbk.ac.uk)

- Une bonne prestation de services est fortement dépendante d'une collaboration satisfaisante entre les agences.

Les résultats et les expériences attirent également l'attention sur les avantages qu'il y a à fournir des services universels aux enfants et familles. Mais le travail relatif au projet global connaît des problèmes de capacité évidents. La main d'œuvre actuelle semble insuffisante et parfois manquer des compétences spécifiques nécessaires.

Étant donné que les PLSS sont conçus pour fonctionner à l'intérieur de certaines frontières, des problèmes peuvent se poser aux enfants et aux familles (par exemple augmenter le risque de stigmatisation). Les zones frontières peuvent exclure les services existants, juste en dehors de la frontière du PLSS. Actuellement, la rigidité de ces frontières semble s'être assouplie pour le développement des centres pour enfants.

La confiance est fondamentale pour l'adhésion des parents. Établir la confiance est une tâche à long terme des programmes, qui comporte des dimensions culturelles et ethniques dont il faut tenir compte. La planification et le financement du projet global requièrent un calendrier qui cadre avec les défis importants et le type d'objectifs fixés pour le Sure Start britannique.

3.4. Développements futurs

Des changements importants se sont mis en place en mars 2006, puisque tous les PLSS doivent se transformer en **centres pour enfants**. Tous les PLSS doivent devenir des centres pour enfants Sure Start et fournir des services intégrés aux parents et aux enfants de moins de cinq ans²². Toutefois, pour les 3.500 centres pour enfants prévus à travers l'Angleterre, il pourrait y avoir une différence entre ceux qui s'installeront dans les PLSS (les zones pauvres) et dans le reste de l'Angleterre, puisque cette dernière n'aura pas la petite enfance et l'éducation dans ses compétences essentielles.

Ces centres réuniront divers services, dont l'enseignement préscolaire, les crèches, l'aide aux familles, les conseils à l'emploi et la santé. L'introduction de centres pour enfants dans les régions où sont établis les Programmes Locaux Sure Start et dans d'autres régions défavorisées constitue un progrès important. L'idée globale de fournir des services intégrés à toutes les familles dans un secteur, qui circulait depuis un certain temps, a reçu un soutien important et prolongé de la part du gouvernement.

Dans la Phase 1 (2004-2006), 136 autorités locales sur 150 ont participé au programme. La majorité des centres pour enfants Sure Start ont pris corps à partir de l'offre existante comme les PLSS, les centres d'excellence précoce, les crèches de proximité et les jardins d'enfants subventionnés. D'ici la fin de la phase 2 (2006-2008), les 150 autorités locales impliquées dans le programme devront veiller à ce que toutes les familles les plus défavorisées aient accès aux services des centres pour enfants et commencer à fournir des services aux familles qui vivent en dehors de ces zones, dans les 70 % de quartiers moins défavorisés.

En outre, le gouvernement espère que le projet de loi sur les crèches sera voté au Parlement en septembre 2006 ; la première législation au Royaume-Uni consacrée aux services destinés aux enfants de moins de 5 ans et aux crèches. Le projet de loi impose aux pouvoirs locaux de

²² Voir Annexe, Tableau 3.

nouvelles obligations pour améliorer les résultats des enfants, fournir des informations aux parents et mettre à disposition suffisamment de crèches pour les enfants dans leur secteur.

En plus des investissements déjà consentis à la petite enfance, le gouvernement britannique prévoit d'augmenter son soutien aux familles jusqu'en 2010, soit en mettant en place de nouveaux services, soit en augmentant de 33 à 38 semaines le droit aux prestations telles qu'un enseignement préscolaire minimum à temps partiel gratuitement pour tous les enfants de 3 et 4 ans, la possibilité pour les parents de déduire fiscalement 80 % de leurs frais de garderie (les deux en avril 2006), la prolongation du congé de maternité rémunéré à 9 mois (avril 2007) et l'ouverture d'un tiers des écoles secondaires de 8 à 18 h.

Enfin, des initiatives visant à améliorer la qualité de la main d'œuvre des enfants et le régime d'inspection ont été annoncées (Voir "Choix pour les parents").

4. Pertinence et transposition à d'autres contextes nationaux

L'approche et les objectifs généraux de Sure Start sont considérés comme une contribution positive au combat contre la pauvreté des enfants et au programme d'inclusion sociale en général. Différents pays ont toutefois d'autres priorités et les différents contextes nationaux ont des conséquences évidentes pour la capacité à transférer les bonnes pratiques.

On considère que la transposition est plus simple ou réalisable si les politiques et programmes ont des objectifs uniques, des problèmes simples, des effets collatéraux limités, si les acteurs sont bien informés et/ou si les résultats sont faciles à conjecturer. Compte tenu du fait que ces conditions s'appliquent difficilement au programme Sure Start britannique, on considère par conséquent qu'il est plus difficile de discuter du transfert de politique.

4.1. Pays pairs²³

France

On a le sentiment que la France a apporté par le passé une réponse radicalement différente aux questions concernées dans le cadre de Sure Start. La France mène depuis longtemps une politique de soutien à chaque famille, notamment dans le but de maintenir un taux de natalité élevé. Étant donné que le taux d'emploi (à plein temps) des mères françaises a été et reste comparativement élevé, concilier la vie professionnelle et de famille est un défi permanent à la fois pour les parents et les autorités publiques.

La 'Caisse Nationale d'Allocation Familiale' (CNAF) constitue un outil politique majeur, notamment pour organiser un système universel de virements aux familles qui comptent deux enfants ou plus (35,3 milliards d'euros par an), un virement spécial pour le parent isolé au chômage, de même qu'un système de contrats ('Contrats Enfance' pour les enfants de moins de

²³ Voir "Statements and Comments" par les représentants des pays pairs à la réunion d'évaluation par les pairs (Mai 2006).

6 ans et des 'Contrats Temps Libre' pour les enfants de 6 à 18 ans) avec les autorités locales pour assurer la prestation d'une série de services de garderie de qualité (3,1 milliards d'euros par an). En outre, l'accès aux écoles maternelles est gratuit (il concerne environ 29% des enfants de 2 à 3 ans, presque tous les enfants de 3 ans et plus).

Comparativement, ce ne sont pas les (très) jeunes enfants qui posent le principal problème en France, mais plutôt les enfants plus âgés et les adolescents (10 % de pauvreté parmi les jeunes de 13 ans et plus). Quelques problèmes essentiels soulevés par Sure Start ont pourtant attiré l'attention. Par exemple, la façon dont un nouveau service est mis en place au niveau de la population et la façon dont on communique à ce sujet. Pour développer ces nouveaux services, le mélange entre financement public et investissements privés est perçu comme intéressant. Enfin, pour tirer les enseignements de l'évaluation globale et de l'évaluation d'un programme public de grande envergure.

Hongrie

En Hongrie, comme dans d'autres pays d'Europe centrale, l'histoire des crèches remonte à une centaine d'années. Les visiteurs de santé sont également en place depuis longtemps. Les changements politiques ont vu la Hongrie établir deux types d'intervention des services sociaux – les centres de soutien des familles et les services de protection de l'enfance. Le soutien financier aux familles comporte trois types d'allocations.

La pauvreté est due à plusieurs facteurs en Hongrie, dont des raisons ethniques (50 % des familles qui vivent dans une grande pauvreté sont roms, 70 % des Roms vivent dans une grande pauvreté) et géographiques (villages isolés, communautés séparées). Pour structurer les reliquats des anciennes mesures sociales, une approche en trois étapes visant à introduire de nouveaux systèmes de travail a été adoptée afin de garantir l'assentiment de l'ensemble de la population et des divers groupes de professionnels impliqués. Toutes les personnes concernées avaient une responsabilité conjointe pour résoudre les problèmes.

L'approche Sure Start nécessitait des connaissances professionnelles du développement des jeunes enfants et cette expertise n'était pas très répandue. Ces derniers mois, après une évaluation du projet pilote, la Hongrie a fait partager son expérience limitée pour en faire profiter d'autres. Durant l'étape de planification, il s'est révélé important d'adopter une approche orientée sur les objectifs, ce qui a contribué à empêcher le syndrome d'épuisement professionnel des assistants sociaux, un phénomène courant en raison de la difficulté du travail avec les familles. Quand les professionnels ont été conviés à se joindre au nouveau projet, ils ont apprécié qu'on leur fournisse des emplois innovants, dont les activités étaient différentes de leurs anciennes. La participation des parties prenantes était déterminante pour le succès de l'initiative et différents comités de professionnels ont donc été établis. La communication entre les différents groupes professionnels a souvent été difficile, en raison de leurs mentalités et jargons différents.

La mise en œuvre de Sure Start n'a pas été uniforme en Hongrie. Néanmoins, tous les nouveaux programmes se fondaient sur quelques valeurs fondamentales, dont une des principales était la participation des personnes concernées pour trouver des solutions à leurs propres problèmes. Cette façon de faire s'est révélée aussi importante dans l'éducation que dans les services sociaux. En Hongrie, le "sûr" de Sure Start devrait signifier une première analyse des besoins, des services d'aide basés sur les compétences et la sécurité de la communauté.

Bien que les professionnels fussent satisfaits des aspects innovants de la nouvelle approche, ils avaient également l'impression d'être surchargés et de ne pas pouvoir en faire plus. La solution a été d'organiser une formation et de leur montrer qu'en partageant autrement leurs tâches avec d'autres professionnels, ils pouvaient réduire leur charge de travail. Compte tenu du fait que les professionnels étaient souvent laissés seuls face à leurs problèmes, l'approche de Sure Start leur a donné un nouveau cadre pour y apporter une solution.

Les conseils municipaux contrôlaient les finances des programmes tandis que les professionnels locaux et nationaux avaient le contrôle professionnel et que les clients participaient à la conception des services. On s'accorde à reconnaître qu'abolir les frontières entre les agences est délicat.

Le programme hongrois Sure Start a par ailleurs eu des difficultés à toucher les parents les moins motivés, mais le fait de créer un club ou un autre lieu qui était manifestement positif pour leurs enfants, a contribué à les convaincre progressivement. Les minorités ont également participé à la planification des activités (les Roms encouragent souvent de tels programmes lors de leurs contacts les uns avec les autres).

Lituanie

En Lituanie, il y a une série de systèmes d'allocations familiales différentes et séparées. Un système de crèches qui accueille habituellement les enfants de 1 à 2 ans est en place depuis longtemps, depuis l'époque soviétique. Il s'est maintenu dans les villes, mais a largement disparu des régions rurales après l'indépendance.

Cependant, tous les services sont très cloisonnés. L'accès aux jardins d'enfants dépend de la région et de la possibilité pour les parents d'y emmener leurs enfants. Un plan d'action national pour la protection de l'enfance a été lancé en 2005. Il comprend un programme destiné aux enfants en bas âge et prévoit une série de mesures visant à améliorer le système.

En Lituanie, il serait utile de créer des services d'aide aux familles dans les zones où ils sont inexistantes, et de prévoir la collaboration entre ces structures et les services sociaux. La Lituanie a par ailleurs une certaine expérience des centres d'accueil pour enfants. Ceux-ci ont été mis en place il y a 5 ans, spécifiquement pour les enfants de familles pauvres. Ces 127 centres, fréquentés actuellement par environ 3.000 enfants après l'école, ont été considérés comme un soutien efficace aux familles, car ils étaient également un point de contact avec les services sociaux.

Bien que les activités communautaires visant le bien-être des enfants et des familles soient nombreuses, celles-ci ne sont pas bien coordonnées. Il y a donc un risque qu'elles s'interrompent et ne soient pas efficaces.

Les principes et pratiques de Sure Start pourraient contribuer à remédier à ces lacunes, de même qu'à surmonter l'approche bornée des divers professionnels impliqués et à changer les attitudes afin qu'ils puissent s'intéresser à des questions qui dépassent leur domaine. Enfin, le système global de suivi et d'évaluation est très efficace pour différents types de services en Lituanie (c'est-à-dire la qualité et les normes des services sociaux).

Lettonie

Il a été souligné que de nombreux ministères lettons différents se partageaient les compétences en matière de politique de la petite enfance, et qu'ils rencontraient des problèmes de collaboration. Par ailleurs, les communes sont en charge de tous les services sociaux. À toute tentative de transposer Sure Start à la Lettonie, les autorités locales auraient tendance à répondre qu'elles n'ont ni les moyens ni le personnel nécessaires.

Les principaux problèmes se trouvent à présent dans les régions rurales, où de nombreuses personnes vivent dans la pauvreté. Il est urgent de former plus d'assistants sociaux. La Lettonie, avec une population de 2,3 millions habitants, compte actuellement 1.254 assistants sociaux. Habituellement, il va de soi que ces assistants sociaux soient des "superwomen". Il y a en ce moment un débat sur l'à-propos d'attacher des assistants sociaux aux jardins d'enfants.

Les jardins d'enfants dépendent du ministère de l'éducation, et leur principale mission est d'éduquer et non d'effectuer un travail social, ni de couvrir les aspects de santé. La collaboration interdisciplinaire est très importante, mais elle est apparemment sous-développée en Lettonie. Toutefois, elle tend à se développer ces derniers temps. La charge de travail, le niveau de professionnalisme et l'information des spécialistes concourent toujours à la réussite d'une collaboration. Quand la collaboration interdisciplinaire est médiocre, le spécialiste, le plus souvent l'assistant social, ne dispose pas d'informations suffisantes sur le problème social concret (par exemple, les médecins de famille et les infirmières n'informent pas les services sociaux le cas échéant).

La Lettonie a entrevu la possibilité de transposer l'approche Sure Start aux familles dans le besoin, y compris sous la forme d'un travail de proximité avec les parents sans emploi. Certains aspects du programme Sure Start sont particulièrement intéressants et en premier lieu, l'élimination de la pauvreté des enfants, qui est un problème majeur dans de nombreux pays. Puisque la pauvreté est envisagée comme un problème multidimensionnel, on considère qu'il est utile de réunir les nombreux services et parties prenantes et de coordonner les différentes politiques.

Malte

À Malte, les membres de la famille ont toujours accordé beaucoup d'attention aux enfants. À Malte, malgré une population modeste de quelque 400.000 citoyens, on a le sentiment qu'il y a de nombreux services pour couvrir la santé et le bien-être des jeunes enfants vivant dans la communauté.

Le gouvernement maltais met en place gratuitement des jardins d'enfants et un enseignement préscolaire aux enfants de 3 à 5 ans dans les écoles publiques depuis plus de 30 ans. Depuis 1986, même l'église catholique met à disposition des services de crèches pour les enfants de familles exclues sur le plan social, de même qu'un service de travail de proximité pour les familles dans le besoin.

Home Start-Malta est un projet qui a été créé en mars 2006 pour que des bénévoles offrent leur soutien, amitié, aide émotionnelle et pratique aux parents et enfants de moins de 5 ans.

ACCESS est une construction complexe qui recouvre plusieurs services, notamment, l'emploi et la formation d'entreprise, le logement, l'action sociale, des centres de compétences et des services sociaux. Smartkids est un autre projet de prévention qui fait partie d'ACCESS. Il s'agit d'une crèche pour les enfants de moins de 3 ans. Smartkids offre un service de garderie et une formation en compétences parentales aux parents. Bien qu'il ne soit pas considéré comme un centre pour enfants parce qu'il fournit d'autres services à d'autres secteurs d'habitants de la région, une partie du projet pilote ACCESS à Birgu (un quartier de l'arrière-port), pourrait éventuellement porter ce titre étant donné que bon nombre des services proposés sont orientés sur les enfants et la famille.

Beaucoup d'aspects de Sure Start sont donc apparemment déjà mis en pratique à Malte sous d'autres appellations.

Début 2005, le ministère de la famille et de la solidarité sociale a établi un Bureau pour l'inclusion sociale, qui effectue et coordonne actuellement un exercice de consultation sur la PAN pour l'inclusion sociale 2006/2008. Le ministère de l'éducation gère plusieurs programmes, par exemple le projet Ghozza, qui comporte un service d'aide et un programme éducatif destinés aux adolescentes célibataires et enceintes.

Quelques thèmes fondamentaux de Sure Start sont toutefois mis en œuvre. Ces services sont un moyen d'éviter la stigmatisation au sein de la communauté locale. Ils contribuent en outre à établir la confiance entre les différents professionnels et les usagers des services.

Pologne

Ces dix dernières années, le nombre de jardins d'enfants a chuté de 30 % en Pologne. En 1990-91 uniquement, plus de 1.300 centres préscolaires ont été fermés. La proportion de jardins d'enfants en fonctionnement dans les régions rurales a baissé de 43 % à 37 % entre 1991 et 2000.

En Pologne, le *powiat* ou comté est l'unité administrative de base, qui a la responsabilité statutaire de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Comme dans le programme Sure Start, le Plan National Polonais pour les enfants présume que c'est la communauté locale qui peut le plus efficacement prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale. Les auteurs de ce plan considèrent que les problèmes les plus importants auxquels il faut apporter une solution urgente sont les suivants : un système de soins insuffisant pour les mères et les enfants (y compris la disponibilité insuffisante de services de santé pour les femmes enceintes ou de services adaptés aux besoins de l'enfant), la disponibilité limitée d'activités extrascolaires pour les enfants et les jeunes, et les problèmes financiers globaux des familles comportant des enfants de moins de 14 ans.

Une initiative importante, financée par les Fonds Structurels Européens, vise à soutenir le développement de très jeunes enfants par l'intermédiaire de centres d'éducation préscolaire alternatifs dans les communautés rurales.

Quelques thèmes essentiels de Sure Start sont toutefois spécifiquement examinés. Par exemple, l'intégration des services éducatifs et de santé dans les centres pour enfants ou l'adaptation des centres d'orientation psychologique et éducative afin de créer un cadre où les parents peuvent trouver une aide globale pour eux-mêmes et leurs enfants. La disparité macro-économique entre

la Pologne et le Royaume-Uni peut être la difficulté majeure du financement et de la transposition d'un projet similaire à Sure Start.

4.2. Organisations européennes de parties prenantes²⁴

La contribution d'**ATD Quart Monde** s'est concentrée sur un projet pilote que l'organisation a géré à Londres. Elle a créé une bibliothèque à domicile pour entrer en contact avec les familles les plus défavorisées, en partenariat avec le PLSS. L'idée consiste à offrir la possibilité d'emprunter des livres et à proposer que des bénévoles fassent la lecture à des jeunes enfants, en compagnie des parents. Le projet a produit des résultats, principalement en raison de la confiance qui s'est établie dans une relation à long terme avec les familles.

Un des objectifs de la bibliothèque à domicile était de s'entretenir avec les parents des différents services offerts par le projet local Sure Start et de proposer de les accompagner à une réunion avec les travailleurs de Sure Start. Ce processus a été dirigé par les familles, qui décidaient jusqu'où elles voulaient aller. Cette approche s'est révélée fructueuse pour les plus défavorisés, qui étaient méfiants au départ. Plusieurs visites répétées peuvent par conséquent être nécessaires pour établir la confiance.

La contribution d'**EUROCHILD** comme réseau d'organisations et d'individus travaillant en Europe et à travers l'Europe grâce à un financement européen, est d'améliorer la qualité de vie des enfants et des jeunes dans le cadre du programme d'action européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les activités d'Eurochild se concentrent sur le programme de travail de lutte contre la pauvreté des enfants, dont un aspect essentiel est l'évaluation des Plans d'Action Nationaux (PAN /Inclusion).

On attire l'attention sur l'expérience de l'organisation membre néerlandaise d'Eurochild avec Sure Start. Elle semble se concentrer sur une structure plus cohérente pour les enfants en âge préscolaire, comparée à d'autres initiatives existantes aux Pays-Bas. En outre, elle accorde beaucoup d'attention aux handicaps éducatifs des enfants de moins de 4 ans.

Il a été jugé risqué pour les ONG qu'elles deviennent trop dépendantes de l'autorité locale ou de l'aide gouvernementale, parce que les revirements politiques peuvent menacer leur financement. EUROCHILD estime que les enfants devraient participer aux discussions sur les mesures à prendre.

4.3. Discussion avec les pays pairs sur la transposition de Sure Start

L'évaluation par les pairs a mis en évidence de nombreux enseignements tirés de la transposition des Programmes Locaux Sure Start dans d'autres pays. Il y avait des idées et des pratiques que les participants souhaitaient réellement appliquer chez eux.

Les participants avaient le sentiment que **l'intégration des services** ne se réalisait pas dans les pays pairs et ils aimeraient progresser étape par étape. L'approche cohérente, globale adoptée par les nouveaux centres pour enfants Sure Start a beaucoup intéressé les participants des pays

²⁴ Voir ("Déclarations et commentaires" par le représentant de la partie prenante à la réunion de l'évaluation par les pairs (mai 2006).

où les services sont plus fragmentés. Une coopération accrue entre les professionnels a également été considérée comme importante. Des formations communes pourraient être fournies aux divers professionnels de la petite enfance, afin de promouvoir le travail en réseau. Cette idée a définitivement été retenue comme étant à reprendre dans leurs pays. Dans de nombreux États membres, il est apparu que l'aide destinée la petite enfance touchait souvent la compétence de **plusieurs ministères et services**, qui collaborent rarement aussi efficacement que l'on pourrait le souhaiter. L'approche intégrée de Sure Start est apparue comme un moyen efficace et globalement transférable d'encourager la coopération.

La participation des parents aux programmes locaux de Sure Start a été estimée déterminante pour sa réussite. Ces derniers doivent être tenus informés de l'évolution de leur enfant. Le système de portefeuille pour chaque enfant et les discussions avec les parents au centre Thomas Coram ont été jugées très utiles. Le niveau de participation des parents aux Programmes Locaux Sure Start, notamment par l'intermédiaire des conseils de partenariats, a été applaudi. Seul le temps dira si elle se maintiendra avec le financement de l'autorité locale. Le rôle des "femmes-liaison" en France a été décrit comme celui de servir de lien entre les différentes communautés et le système scolaire.

Les participants ont montré de l'intérêt pour **l'aide fournie par Sure Start aux parents afin qu'ils trouvent un emploi**, comme moyen de lutter contre la pauvreté. Certains ont exprimé des doutes quant aux résultats que la combinaison de services de garde et d'aide à l'emploi peut donner dans chaque contexte national. Des salaires décents, suffisants pour entretenir une famille, sont nécessaires pour motiver les gens. Les possibilités de formation et la mise à disposition de crèches doivent aussi être améliorés.

Les pays pairs avaient en commun d'être engagés à agir **dans le meilleur intérêt des enfants** et de leurs familles, mais aucun pays n'avait encore gagné cette bataille. Les objectifs ont été modifiés à maintes reprises, rendant ainsi le processus encore plus laborieux et complexe. Les États membres de l'UE ayant les programmes de garderie les plus admirés avaient des décennies d'essais et d'erreurs derrière eux. Un objet de discussion pourrait être le rôle des programmes de lutte contre la pauvreté des enfants dans le cadre des Plans d'Action Nationaux pour l'inclusion sociale des États membres, et leurs implications financières. On pourrait soutenir que le fait qu'investir dans la jeunesse est investir dans l'avenir.

Un autre point, étroitement lié au précédent était celui de **l'aide publique**. Il a fallu constituer un dossier. L'appellation Sure Start a été maintenue parce qu'elle était crédible. Mais bien que Sure Start était le produit phare de la politique gouvernementale, des enquêtes avaient montré que seule une proportion minime du public britannique le connaissait. Il a également été dit qu'un problème dans la société britannique actuelle de plein emploi est que de nombreuses personnes imaginent qu'il n'y a pas de pauvreté, hormis celle qui est due à la paresse des pauvres. C'était une raison pour se concentrer sur l'éradication de la pauvreté des enfants. D'aucuns pourraient critiquer que l'on dépense de l'argent pour les parents, mais rares sont ceux qui s'opposeraient à ce que l'on prenne des initiatives pour que les enfants n'en subissent pas les conséquences. Les faits réels sur la pauvreté des enfants n'étaient pas bien connus au Royaume-Uni. Faire passer l'information signifiait également de collaborer avec les médias, qui n'étaient pas toujours bienveillants à l'égard de ces initiatives.

Les participants ont également eu le sentiment que le fait que des deniers publics étaient en jeu nécessitait un débat public. Il fallait un réel débat public sur les objectifs et la qualité de l'aide à l'enfance dans le cas où un financement devait être assuré au niveau requis. Un échange de vues sur la manière de gagner le soutien du public serait bénéfique parce que celui-ci dépend

très fort du contexte national et notamment de l'importance de l'intervention des ONG dans les services d'aide à l'enfance.

Il faudrait également discuter des normes de **qualité des services**. Un équilibre doit être trouvé entre la qualité et la quantité de services.

L'approche Sure Start pourrait-elle produire une situation où certaines zones ont des services de grande qualité, plutôt qu'un service universel ?

L'équilibre à trouver entre propreté et hygiène d'une part et le bonheur des jeunes enfants (et leurs parents) d'autre part. Les participants se sont accordés à reconnaître que l'aspect ludique et un environnement heureux étaient primordiaux. Il a été noté que Sure Start se concentrait sur le développement de l'enfant et son bien-être global. Les participants étaient bien informés du processus des programmes tels que Sure Start, mais auraient souhaité en savoir davantage sur la pratique. On peut se demander si insister de façon excessive sur le contrôle de la qualité ne pourrait pas entraîner de rivalité entre les différents groupes professionnels, alors que les programmes Sure Start ont besoin qu'ils collaborent.

Plus de la moitié des services de garde d'enfants britanniques sont encore fournis par le secteur privé. Bien que, dans tous les États membres, les services de garde d'enfants soient assurés par le secteur privé et le secteur public, la répartition entre ces secteurs diverge fortement dans les États membres, tout comme l'attitude de la société à cet égard. Certains participants avaient le sentiment qu'il y avait des limites aux services que pouvaient proposer les entreprises privées. Cet aspect doit être gardé à l'esprit quand la question de la transposition sera abordée.

Les **contraintes financières** sont un point délicat pour tous les pays pairs. Si des centres Sure Start y étaient établis, y aurait-il une garantie de reconduction du financement à l'issue des deux ou trois premières années ? Et dans les pays dont les moyens financiers sont limités, une approche Sure Start ne risque-t-elle pas de créer quelques centres d'excellence au milieu d'un désert ? Le fait que Sure Start insiste sur l'évaluation et le suivi est un élément que les participants recommandent. Le personnel doit également être aidé à s'auto-contrôler et s'auto-évaluer. L'**obligation de rendre compte** aux différentes parties prenantes (parents, employés, responsables, bailleurs de fonds) est importante pour garantir l'optimisation des ressources. Compte tenu de l'ampleur de tels programmes et du niveau d'investissement consenti, il est important d'avoir les moyens de diffuser les expériences et la meilleure pratique. Dans certains cas, les perspectives financières étaient très courtes. Plusieurs participants ont fait remarquer que les changements politiques et ministériels pouvaient poser des problèmes pour la continuité des programmes de garderies.

Cette situation posait un problème pour la planification. L'accent sur l'évaluation et le suivi est un élément que les participants souhaitaient appliquer chez eux. Le personnel avait également besoin d'être aidé pour s'auto-évaluer.

Concernant les **économies d'échelle**, les PLSS étaient tous situés dans des communautés naturelles et cohérentes. On fixait souvent un objectif aux programmes plus restreints (intégrer 800 enfants de moins de 4 ans). Par conséquent, ces programmes de plus petite taille hésitaient souvent sur l'étendue qu'ils devaient choisir de couvrir. Certains ont opté pour des zones qui étaient trop limitées. À l'évidence, il y a un plafond aux économies d'échelle. Cette question pourrait probablement être résolue par le transfert de compétences aux autorités locales, qui couvrent des zones relativement importantes.

L'Angleterre, où seulement 10 % de la population vit dans des **zones rurales** (par exemple 60 % en Hongrie), a peu de conseils à offrir sur ce point particulier. Il faut plus d'informations sur le fonctionnement des programmes Sure Start dans les zones rurales, où la pauvreté est la plus aiguë dans de nombreux pays. L'aspect rural pourrait utilement faire l'objet d'une collaboration internationale.

5. Conclusions et leçons tirées

La pauvreté des enfants et l'exclusion sociale des enfants sont un sujet de préoccupation important pour tous les États membres. Il est important de rompre le cycle de pauvreté intergénérationnelle à un stade précoce de la vie de l'enfant. Cet aspect devrait par conséquent occuper une des premières places à l'agenda des politiques d'inclusion sociale des États membres. Les évaluations par les pairs sont un processus d'apprentissage mutuel, dont le but est d'améliorer l'efficacité des stratégies. Elles facilitent la transposition des éléments essentiels des politiques dont l'efficacité a été démontrée.

Tous les États membres qui sont confrontés à des niveaux similaires de pauvreté (des enfants), à de fortes disparités régionales au niveau de la pauvreté des parents ou à l'inadaptation de l'aide à l'enfance peuvent trouver de l'inspiration dans le programme britannique Sure Start. En outre, les États membres qui souhaitent améliorer un aspect de leurs services locaux (par exemple, toucher les familles défavorisées, la cohérence des services) peuvent s'appuyer sur l'évaluation de Sure Start. Cela vaut également quand ils ne peuvent qu'attribuer une proportion inférieure de leur PIB à de tels programmes.

Les centres pour enfants n'ont pas encore totalement maîtrisé la question de la collaboration entre les agences. Souvent pour des raisons d'opportunisme politique, il y a eu une tendance à déplacer le contrôle des centres pour enfants vers les pouvoirs locaux, parce que ceux-ci avaient à disposition l'infrastructure pour reprendre immédiatement cette mission. Ce faisant, les services ont été intégrés dans la sécurité sociale, comme un droit statutaire. Un futur gouvernement aurait par conséquent beaucoup de difficultés à supprimer ces droits, mais une des conséquences du transfert de responsabilité aux autorités locales a été qu'il n'y a pas eu d'investissement automatique de la part des services de santé.

Sachant que les mères assument la grande partie des tâches familiales, les participants suggèrent que les politiques, programmes et analyses soient également examinées au départ d'une démarche d'équité entre les sexes, séparément des classes et des ethnies. On peut par exemple alléguer que la situation des mères célibataires (pauvres) peut servir d'indicateur pour la situation globale des femmes dans un contexte national donné.

Contrairement aux programmes sur le rôle parental qui ont historiquement ciblé leurs services sur les mères, les programmes destinés aux pères sont toujours à un stade embryonnaire et une bonne partie du travail s'effectue à l'échelon local. La NESS a déjà étudié dans quelle mesure les pères étaient encouragés à participer aux PLSS. Le programme Sure Start britannique offre une possibilité extraordinaire d'examiner les types de programmes qui sont efficaces pour modifier la façon dont les pères envisagent leurs rôles parentaux.

Pour les États membres dont la logique d'État providence est différente (y compris où les modèles de soins et d'éducation sont différents), l'expérience Sure Start fournit un cas-type permettant de vérifier comment une approche qui leur est familière (par exemple, fournir des

services universels et de qualité à la petite enfance) fonctionne dans un cadre social macro qui (très) différent du leur. Cette analyse pourrait montrer qu'une prestation de services de ce type ne nécessite pas que toutes les conditions (par ex. l'infrastructure, les compétences du personnel, les qualifications) qu'ils estiment essentielles pour réussir soient réunies.

En plaçant le débat dans son contexte européen, il a été rappelé qu'au moins deux des trois principaux objectifs communs de l'inclusion sociale de l'Union européenne sont clairement liés au programme Sure Start :

1. l'accès pour tous aux ressources, droits et services nécessaires pour une participation à part entière à la société
- 2 la mobilisation et la coordination de tous les acteurs sociaux.

L'accès aux services est crucial pour les familles et pour le développement du jeune enfant. Quelques leçons essentielles peuvent être tirées ici des expériences des Programmes Locaux Sure Start.

L'aide à l'enfance comporte bon nombre de besoins de nature différente :

- Une approche complète de la prestation de services intégrés depuis la grossesse jusqu'à l'entrée à l'école, axée sur le développement de l'enfant
- Un contrôle communautaire basé sur des exigences locales et des services adaptés aux usagers.
- D'organiser les crèches, l'éducation en âge préscolaire, les soins de santé, l'enseignement et la prévention, de même que l'aide aux familles ou aux parents en travail d'équipe
- L'organisation de la coopération avec les services sociaux, les services d'aide à l'emploi et les services de formation
- L'accès universel pour toutes les familles qui vivent dans la même communauté.

Coordination et partenariats. Concernant l'objectif européen commun de coordination, les discussions ont montré qu'il est plus utile d'abolir les barrières entre les différentes agences. Les compétences de l'aide à l'enfance sont réparties entre différents ministères qui ne collaborent pas de façon satisfaisante. D'autre part, les communes sont responsables de tous les services sociaux. Il ne s'agit pas simplement d'élaborer de nouvelles règles, mais de changer la culture.

Ressources humaines et durabilité. Ce problème s'exprime très explicitement dans les questions suivantes :

- La nécessité d'un renforcement des capacités chez les autorités locales et les autres parties concernées
- La formation (c'est-à-dire au travail d'équipe dans le cadre d'une approche multiprofessionnelle et à l'établissement de partenariats avec les personnes défavorisées) et un échange important d'informations
- Les qualifications professionnelles (ou statut) et les niveaux de salaire
- Un équilibre satisfaisant entre la protection de la santé et le développement de l'enfant
- La collaboration entre les bénévoles et les ONG.
- L'implication des parents est également très importante pour établir la confiance.

Les problèmes de durabilité comportent le financement, l'évaluation longitudinale des résultats afin de démontrer leur rentabilité, le renforcement du partenariat entre les services de protection

de l'enfance et les centres pour enfants, un partenariat renforcé entre les centres pour enfants, les entreprises et les agences de placement, et le fait de donner aux enfants voix au chapitre dans le processus et les évaluations.

Il faut souligner l'importance d'un processus de suivi et d'évaluation complet et digne de foi, fournissant une multitude d'informations et de données (longitudinales). Ce processus est une condition préalable pour des politiques basées sur des données probantes et pour maintenir la volonté d'améliorer les services, les procédés et les qualifications.

Il faut des efforts soutenus pour toucher les familles et les groupes cibles, notamment par le biais de services de proximité, un travail avec tous les parents dans la région (effet boule-de-neige) et une aide mutuelle entre les parents. Une plus grande souplesse des heures d'ouverture et des activités, l'intégration de professionnels appartenant aux minorités ethniques et l'organisation de réunions avec des groupes spécifiques (par exemple les mères adolescentes) peuvent contribuer à une meilleure utilisation des services et à toucher ceux qui en ont le plus besoin.

Au niveau de l'UE, les préoccupations concernant la pauvreté des enfants devraient être intégrées dans les Plans d'Action Nationale 2006-2008 (PAN/Inclusion), dans les nouveaux rapports stratégiques sur la protection sociale et l'inclusion sociale, mais également dans les réformes de l'UE envisagées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Lutter contre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté est manifestement pertinent pour la croissance et l'emploi futur. Les fonds structurels de l'UE, notamment le Fonds Social Européen, pourraient également soutenir la mise en œuvre de réformes. Ici aussi, la nécessité de politiques globales, cohérentes et continues est évidente.

Dynamisme politique. Un engagement institutionnel est nécessaire à la fois au niveau national et local. Fixer des objectifs, des cibles et des indicateurs nationaux (c'est-à-dire améliorer les normes des services d'aide à l'enfance) peut aller de pair avec la liberté pour les autorités locales de concevoir les services les plus adaptés au contexte et aux antécédents locaux. On peut apprécier un dossier édifiant de réalisations des années précédentes en termes de budget, de programmes et de données de recherche. Parallèlement, beaucoup d'initiatives sont toujours en cours et nécessitent des calendriers adéquats permettant à tous les acteurs de continuer à faire leur travail. Jusqu'à présent, on s'est surtout attaché aux effets à court terme parce qu'il était prématuré d'étudier les effets et résultats à long terme. En outre, compte tenu du fait que de nouveaux défis et souhaits se sont ajoutés à l'agenda (politique), il convient d'assurer une durabilité financière à moyen terme.

Les autorités politiques et administratives britanniques peuvent-elles maintenir cet engagement et les investissements qui ont porté l'initiative précieuse de Sure Start jusqu'à présent ? On pourrait se poser la question de savoir comment un État membre de l'UE peut se permettre de consacrer une aussi grande proportion de son PIB aux services de la petite enfance et à l'éducation. La question pourrait aussi être "Comment un État membre peut-il se permettre de ne pas le faire ?", considérant l'importance de développer le capital social au 21^e siècle.

Références

www.ness.bbk.ac.uk (sélectionné)

www.peer-review-social-inclusion.net (sélectionné)

Documents de l'UE (sélectionnés): COM(2005) 706 final, COM(2006) 44 final, COM(2006)71 final, SEC(2006) 410, COM (2005) 14, SEC (2005) 69.

Allhusen, V.D., K.A. Clarke-Stewart & J.L. Miner (2006). Childcare in the United States: characteristics and consequences (pp. 9-38). Dans : Melhuish, E. and K Petrogiannis (eds.) **Early Childhood Care & Education : International Perspectives**. London: Routledge.

Barnett, H. (2003). **Parenting programmes for families at risk. A source book**. London: National Family and Parenting Institute.

Barnett, H. (2006). Evaluating recent evaluations of early interventions (Sure Start, Home Start, and PALS). Article **préparé pour le séminaire** NFPI "Commission in Haste, Repent at Leisure (5 avril).

Brewer M., A. Goodman & A. Leicester (2006). **Household spending in Britain: What can it teach us about poverty?** Bristol: Policy Press.

Brooks-Gunn, J. (2003). Do you believe in magic: what we can expect from early childhood intervention programs. *Social Policy Report* **17: 3-7**.

Cohen, B., P. Moss, P. Petrie & J. Wallace (2004). **A new deal for children? Re-forming education and care in England, Scotland and Sweden**. Bristol: Policy Press.

Daly, M. (2006)(ed.). **Good Parenting**. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Davies, H.T.O., S.M. Nutley & P.C. Smith (2000). **What works? Evidence-based policy and practice in public services**. Bristol: Policy Press.

Deven, F. (2006). **Peer Review UK: Sure Start**. Document de travail de l'expert indépendant présenté à la réunion de l'évaluation européenne par les pairs (= Documents à la réunion de l'évaluation par les pairs, pp.17-31).

Deven, F. & V. Carrette (2004). *A review of the impact on children of leave arrangements for parents*. Loughborough: **Cross-National Research Papers** 7 (4): 11-21 (www.xnat.org.uk)

Programme d'action communautaire dans le domaine de l'exclusion sociale (2005). Prévention et réduction de la pauvreté des enfants (=Conclusions d'une étude stratégique –1). Bruxelles, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

Esping-Andersen, G. (2002), *A child-centred social investment strategy* (pp.26-67), dans : G. Esping-Andersen, avec D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles. **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford Univ. Press.

Ghate, D. & N. Hazel (2002) **Parenting in poor environments. Stress, support and coping**. London: J. Kingsley.

Henricson, C. & A. Bainham (2005). **The child and family policy divide. Tensions, convergence and rights.** York, J. Rowntree Foundation.

Hey, V. and S.Brandford (2006), *Re-engineering motherhood? Sure Start in the community.* **Contemporary Issues in Early Childhood**, 7 (1): 53-67.

Hoelscher, P. (2006). **An index of child well-being in the European Union.** Document préparé pour la conférence européenne 'Apprenons ensemble' (Bruxelles, 29-30 mars 2006).

Home Start International (2005). **Transnational Report, Learning from Families, Policies and Practices to combat social exclusion amongst families with young children in Europe.** London: Home Start Internat.

Hwang, Ph. (2006). Policy and Research on Childcare in Sweden (pp. 116-143), dans : Melhuish, E. & K. Petrogiannis (eds.) **Early Childhood Care & Education : International Perspectives.** London: Routledge.

Keskitalo (2004). **HYVE – Modèle des réseaux citoyens d'intervention sociale - Un modèle pour le montage de partenariats locaux dans le contexte du système universel de protection sociale finlandais** (Rapport de synthèse) Bruxelles : DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances (www.peer-review-social-inclusion.net).

Korczak, D. (2004). **Le Money Advice and Budgeting Service Ireland (MABS) - Un service d'aide aux personnes avec des problèmes financiers et de lutte contre le surendettement** (Rapport de synthèse) Bruxelles : DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances (www.peer-review-social-inclusion.net).

Mahon, R. (2002), Child care: toward what kind of 'Social Europe'? **Social Politics**, Fall: 343-379.

McBride, B. and M.M.Lutz (2004) *Intervention. Changing the nature and extent of father involvement* (pp.446-475), dans : M.Lamb (ed.) **The role of the father in child development (4th ed.)**. NY: Wiley.

Melhuish, E. (2006a). **Synthesis Paper on the National Evaluation of Sure Start (NESS).** Rapport du pays hôte, présenté à la réunion de l'évaluation européenne par les pairs (= Documents à la réunion de l'évaluation européenne par les pairs, pp.3-16).

Melhuish, E. (2006b). Policy and Research on Preschool Care & Education in the UK (pp. 63-97), dans : Melhuish, E. & K. Petrogiannis (eds.) **Early Childhood Care & Education : International Perspectives.** London: Routledge.

Melhuish, E. and K Petrogiannis (2006)(eds.) **Early Childhood Care & Education : International Perspectives.** London: Routledge.

Melhuish, E. and K Petrogiannis (2006). *An international overview of early childhood care and education* (pp. 257-275), dans : Melhuish, E. and K Petrogiannis (eds.) **Early Childhood Care & Education : International Perspectives.** London: Routledge.

Moss, P. (2001). *Renewed hopes and lost opportunities. Early childhood in the early years of the Labour government* (pp.73-73). Dans : M. Fielding (ed.) **Taking education really seriously: Four years hard labour**, London: Routledge Falmer.

Moss, P. (2004). Sure Start. **Journal of Educational Policy**. 19 (5): 631-634.

OCDE (2005). **Bébés et employeurs (vol. 4). Comment réconcilier travail et vie de famille – Canada, Finlande, Suède et Royaume-Uni**. Paris: OCDE.

Penn, H. S. Barreau, L. Butterworth, E. Lloyd, J. Moyles, S. Potter & R. Sayeed (2004), **What is the impact of out-of-home integrated care and education settings children aged 0-6 and their parents?** London, EPPI-Centre (Rapport technique – www.eppi.ioe.ac.uk).

Penn, H. V. Burton, E. Lloyd, M. Mugford, S. Potter & Z. Sayeed (2006), **What is known about the long-term economic impact of centre-based early childhood interventions?** London, EPPI-Centre (Rapport technique – www.eppi.ioe.ac.uk)

Quinton, D. (2004). **Supporting Parents. Messages from Research**. London: J. Kingsley.

Raikes, H.H. & J.M. Love (2002). Early Head Start: a dynamic new program for infants and toddlers and their families. **Infant Mental Health Journal**, 23: 1-13.

Rutter, M. (2006a), Is Sure Start an effective preventive intervention? **Child and Adolescent Mental Health**.

Rutter, M. (2006b), *Evaluation of interventions and policy: some premises and some implications*. **Article préparé pour le séminaire NFPI "Commission in Haste, Repent at Leisure (5 avril)**.

UNICEF (2005). **La pauvreté des enfants dans les pays riches** (Innocenti Report Card No. 6).

Williams, F. (2003) **The Politics of parenting and partnering in local support groups: Mobilisation, Care and Support**. Leeds: Univ. de Leeds.

ANNEXE

Tableau 1. Dépenses des programmes locaux Sure Start locaux (PLSS), par année budgétaire (Angleterre, 1999- 2006)

Année	Budget des PLSS (en millions de livres)	% d'augmentation en comparaison avec l'année de référence (100%)
1999-2000	5,2	
2000-2001	52,0	
2001-2002	126,2	100
2002-2003	205,6	162,9
2003-2004	359,4	284,8
2004-2005	562,6	445,8
2005-2006*	521,8	413,5

Source: Ministère britannique de l'Éducation et des Compétences (A. Wilsdon, communication personnelle)

* Estimation du budget

Tableau 2. Nombre de programmes locaux Sure Start (PLSS) et de centres pour enfants qui se sont ouverts par année calendaire (Angleterre, 1999- 2006)

Année	Nombre de PLSS approuvés	Nombre de centres pour enfants désignés
1999	22	0
2000	102	0
2001	116	0
2002	161	0
2003	123	59
2004	0	131
2005	0	255
2006**	0	391
Totaux	524	836

Source: Ministère britannique de l'Éducation et des Compétences (A. Wilsdon, communication personnelle)

** à la fin mars 2006

Il n'y a pas de correspondance directe entre le nombre de PLSS et de centres pour enfants. Certains PLSS sont convertis en 2 ou 3 centres pour enfants (dans le cadre de l'extension de leur secteur).

Tableau 3. Nombre de Programmes Locaux Sure Start (PLSS) et de centres pour enfants, par région (Angleterre, 2006)

ANGLETERRE par région	Nombre de PLSS	Nombre de centres pour enfants*
East	24	55
East Midlands	44	55
London	96	139
North East	62	92
North West	108	145
South East	32	70
South West	31	78
West Midlands	59	94
Yorkshire & Humberside	68	108
Totaux	524	836

Source: Ministère britannique de l'Éducation et des Compétences (A. Wilsdon, communication personnelle)

désignés avant le 31 mars 2006 (les chiffres incluent quelques PLSS qui sont à présent devenus des centres pour enfants).