



Malte 2007

AÇCESS **Centre de ressources** **communautaires de Cottonera**

Rapport de synthèse

Fred Deven



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

Résumé

AÇCESS est un guichet unique pour les services sociaux implanté dans la région maltaise de Cottonera et Kalkara, qui compte parmi les zones les plus densément peuplées d'Europe et a plus que sa part de problèmes sociaux. Le taux de chômage est élevé, de même que la proportion de décrochages scolaires et le nombre de ménages vivant de l'aide sociale.

AÇCESS réunit sous un même toit des services communautaires, un centre d'aide aux familles et de garderie, un service du logement, un centre de jour pour personnes handicapées, un service de sécurité sociale, un centre d'emploi et de formation, et un centre d'initiation à l'informatique.

L'évaluation par les pairs s'est tenue les 12 et 13 juin 2007, dans les locaux du Ministère maltais de la Famille et de la Solidarité sociale. Hormis le pays hôte, sept pays pairs y ont pris part: Chypre, Hongrie, Irlande, Lituanie, Portugal, Suède et Royaume-Uni. Des membres de l'association Eurochild et du Réseau social européen y participaient également, de même que des représentants de la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, de la Commission européenne.

Le rapport de synthèse commence par décrire le contexte dans lequel AÇCESS remplit sa mission, définie dans les termes suivants: «servir de catalyseur au développement durable de la collectivité et au changement social à long terme par une approche authentiquement collaborative, participative, globale et responsabilisante, qui améliore la qualité de vie de tous les habitants».

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale demeure un défi important pour la Commission européenne et pour tous les États membres. Le Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale insiste sur la nécessité, pour les États membres, de se mobiliser en vue de tenir leurs engagements en termes de réduction de la pauvreté dans le cadre d'une approche pluridimensionnelle, notamment en favorisant l'accès à un enseignement de qualité, en facilitant la participation au marché de l'emploi et en protégeant les droits des enfants. Le bien-être des enfants était aussi un point très important parmi les questions abordées lors de l'évaluation par les pairs à Malte.

Le rapport de synthèse décrit en détail les cinq entités du Centre de ressources communautaires de Cottonera. Il donne aussi des informations concernant les budgets et les principaux dispositifs institutionnels. Le suivi et l'évaluation du projet ont été longuement discutés lors de l'évaluation par les pairs. Les contributions de la Hongrie et du Royaume-Uni ont également été très précieuses, puisque les deux pays ont mis en place des programmes «Sure Start» d'aide à l'enfance et aux familles, qui visent à améliorer les services dispensés dans les zones défavorisées. L'éclairage apporté par les résultats du programme national d'évaluation de «Sure Start» au Royaume-Uni montre qu'une étude scientifique exhaustive peut déboucher sur des éléments d'appréciation utiles afin d'orienter l'action politique. L'intérêt de l'étalonnage des performances a aussi été abordé.

L'évaluation par les pairs a examiné plus particulièrement les possibilités de transférer AÇCESS ou certaines de ses composantes essentielles à d'autres pays de l'UE. Un des grands enseignements à tirer de l'expérience d'AÇCESS est que le projet ne se borne pas à fournir des services, mais cherche à apporter des solutions sur mesure pour répondre aux besoins

spécifiques de la collectivité locale. Le service Smartkids, qui en fait partie, constitue un excellent modèle d'approche pluridimensionnelle du bien-être des enfants.

Les idées que les représentants maltais ont retenues de l'évaluation par les pairs sont notamment d'inclure des services destinés aux enfants de plus de 3 ans, de concentrer davantage leurs efforts sur l'intégration de l'enfance et de la famille au sein d'un même centre et peut-être d'y adjoindre des services de santé. Les besoins locaux doivent être sondés et cernés précisément avant la mise en place d'un (nouveau) centre de ressources communautaires.

TABLE DES MATIÈRES

1. L'objet de l'évaluation par les pairs: AÇCESS. Centre de ressources communautaires de Cottonera	5
2. Le contexte européen	8
3. Exemple de bonne pratique.....	10
3.1. AÇCESS dans la pratique	10
3.2. Budgets et dispositions institutionnelles	14
3.3. Évaluation et suivi.....	16
3.4. Développements futurs.....	19
4. Intérêt et transférabilité dans d'autres contextes nationaux.....	20
4.1. Pays pairs.....	20
4.2. Organisations et associations européennes	28
4.3. Débat entre les pays pairs sur la transférabilité d'AÇCESS	30
5. Conclusions et enseignements.....	31
Appendice	37
Références	38

1. L'objet de l'évaluation par les pairs: AĊĊESS. Centre de ressources communautaires de Cottonera

«Le concept d'AĊĊESS en tant que guichet unique pour des services de protection sociale reflète très bien la stratégie du gouvernement, qui vise à mettre la famille et la solidarité sociale au centre de sa politique nationale. AĊĊESS est un exemple concret de service dispensé à la collectivité locale, tout en permettant à celle-ci de participer à son développement.» (Ministre Dolores Cristina, 2004)

La population totale de Malte est d'environ 404 000 habitants, en incluant les détenteurs d'un permis de travail ou de séjour et les étrangers résidant à Malte. L'indice synthétique de fécondité est de 1,37, avec une tendance à la baisse du nombre de naissances au cours des dix dernières années. La population maltaise jouit d'une espérance de vie élevée (81,39 ans pour les femmes; 77,67 pour les hommes)¹ et est encore jeune par rapport au reste de l'UE, mais elle connaît aussi un vieillissement rapide. La proportion des enfants de moins de 15 ans devrait décliner lentement de 19,7% (en 2001) à 17% (en 2015)². Durant la période 1995-2005, Malte a vu baisser très fortement (de 17%) le nombre total d'enfants de moins de 15 ans, tandis que la classe d'âge des plus de 65 ans n'a cessé d'augmenter (+ 28% de 1995 à 2005).

À Malte, le taux d'emploi officiel est de 53,9% avec une différence substantielle entre les hommes (73,8%) et les femmes (33,7%). En 2005, le taux de chômage était de 7,1% et 3,4% de la population adulte étaient enregistrés comme chômeurs de longue durée, tandis que 8,9% des enfants âgés de moins de 17 ans vivaient dans des ménages sans emploi. La politique de prévention de la pauvreté a d'importants défis à relever pour inverser cette tendance. Les pouvoirs publics maltais ont donc donné la priorité au «renforcement du potentiel émancipateur des enfants et des jeunes» pour la période 2006-2008. La proportion de la population maltaise exposée au risque de pauvreté reste relativement modeste en comparaison avec de nombreux autres États membres.

Le complexe AĊĊESS est à ce jour le seul centre de ce genre à Malte et Gozo. Il a été lancé en novembre 2002 comme plateforme de services dans la région de Cottonera. Il couvre les localités de Cospicua, Senglea et Vittoriosa, ainsi que Kalkara, et se compose de cinq entités différentes: APPOĠĠ (les services communautaires de Cottonera et le centre d'aide aux familles et de garderie Smartkids); le service de logements sociaux; le centre de jour pour personnes handicapées; le service de sécurité sociale; le centre d'emploi et de formation.

La région de Cottonera et Kalkara, dont la population a diminué de 7,9% en une décennie pour compter aujourd'hui 14 287 habitants environ (voir l'Annexe) était autrefois réputée pour son industrie de constructions navales. Le secteur a subi un sérieux déclin et les taux de chômage ont grimpé en flèche. La densité moyenne de population pour Malte (1 282 personnes par km²) est très largement dépassée dans la communauté des Trois Cités, dont Senglea est la plus densément peuplée (19 293 personnes/km²).

¹ Annexe 1.1 - Aperçu statistique, in Rapport national (2006-2008).

² PNUD (2003), Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: an impact among countries to end human poverty, New York/Oxford, Oxford University Press (www.un.org/Publications), p.237.

Le taux élevé de demandeurs d'emploi, de personnes isolées et de familles vivant dans des logements locatifs, ainsi que le vieillissement démographique donnent à penser que le pourcentage de personnes exposées au risque de pauvreté dans les Trois Cités est supérieur à la moyenne nationale. L'une des principales tâches des services mis en place par ACCESS est donc d'offrir des chances égales à ceux qui sont issus de familles défavorisées pour enrayer la transmission de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'une génération à l'autre.

Dans son rapport national sur les stratégies de protection et d'intégration sociales, 2006-2008, le gouvernement maltais décrit ACCESS comme un projet parti de la constitution d'une équipe de développement communautaire. *«Le Centre propose de très nombreux services sociaux à la collectivité locale, tout en faisant aussi office de point d'ancrage pour faciliter et renforcer les initiatives de développement communautaire axées sur la participation d'organisations locales et la concertation publique³.»*

Les initiatives communautaires comme ACCESS s'efforcent de promouvoir parmi les habitants un engagement citoyen qui peut les aider à corriger la vision souvent négative qu'ils ont d'eux-mêmes et de leurs «échecs», en intervenant à différents stades de la vie de la collectivité locale. Les projets et les services visent à briser le cercle vicieux qui condamne des générations successives à subir la même absence de perspective et l'exclusion sociale dont les parents étaient victimes. Le personnel d'ACCESS se trouve constamment confronté à la dissonance entre les valeurs postmodernes prisées par les employeurs et celles des jeunes des milieux ouvriers.

Dès le départ, la philosophie d'ACCESS s'est écartée de la simple prestation de services au profit d'une démarche de responsabilisation des personnes et de la communauté. Les principes sur lesquels elle s'appuyait incluaient l'aide aux familles, considérées comme le meilleur environnement possible pour l'épanouissement personnel; la mobilisation de ressources au sein de la communauté; la mise en place de réseaux de soutien formels et informels; le développement du potentiel individuel; la participation des habitants pour favoriser un sentiment d'appropriation et d'autonomie plutôt que de dépendance. Le rapport initial esquissait plusieurs objectifs assignés au projet:

- Mettre en place un guichet unique pour satisfaire les besoins sociaux et individuels des familles et des membres de ces familles eux-mêmes;
- Renforcer le tissu social en resserrant les liens familiaux et personnels dans cette région;
- Soutenir et faciliter les efforts des associations locales existantes et de celles qui pourraient se créer en réponse à certains besoins sociaux ou intérêts communs encore négligés;
- Offrir un point de convergence pour la fourniture d'une large gamme de services aux familles et aux personnes dans la région de Cottonera;
- Favoriser la reconstruction sociale de la région, de façon à compléter la régénération matérielle et architecturale en cours ou qui sera entreprise dans un proche avenir.

³ *National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion (2006-2008) - Malte (septembre 2006, p.24).*

En 2006, ces objectifs ont encore été développés. La mission d'ACCÈSS a été définie comme suit: *«servir de catalyseur au développement durable de la collectivité et au changement social à long terme par une approche authentiquement collaborative, participative, globale et responsabilisante, qui améliore la qualité de vie de tous les habitants»*. Dans l'optique du projet, les objectifs de développement et de bien-être pour la communauté de Cottonera et Kalkara devaient être réalisés par:

- l'écoute des personnes et l'appréciation de leurs besoins ou de leurs problèmes;
- une attitude positive d'ouverture et de respect à l'égard de tous les utilisateurs des services dispensés, des bénévoles et du personnel, sans discrimination fondée sur l'âge, l'origine ethnique, la religion, le sexe, un handicap ou l'orientation sexuelle;
- le travail en partenariat et la recherche de collaborations intéressantes pour la collectivité locale;
- l'exigence de qualité dans tout ce qui est fait pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles;
- la volonté de supprimer les obstacles à la participation en garantissant l'accessibilité aux services et en travaillant avec les initiatives communautaires pour développer le savoir-faire, les connaissances et les capacités qu'elles mobilisent dans les réponses qu'elles tentent d'apporter aux besoins et aux problèmes de la collectivité;
- la planification et l'évaluation des pratiques adoptées et la formation du personnel pour lui permettre de travailler efficacement avec la communauté;
- la prise en compte des besoins spécifiques des enfants, la volonté de les écouter et de les laisser s'exprimer;
- une culture de participation des utilisateurs à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets et des services.

Une réorientation était nécessaire: le type d'action devait évoluer pour passer d'une approche interventionniste à un soutien aux initiatives communautaires. Pour faire participer les gens sur le terrain, encourager un sentiment d'appropriation et sensibiliser l'opinion aux questions de justice sociale, il convenait d'abord d'apprendre à connaître la communauté. Une étape importante de ce processus consistait à prendre contact avec les responsables communautaires, les organisations de bénévoles, les conseils locaux, les paroisses et à recenser les structures et les réseaux formels ou informels. Parfois, il y avait lieu aussi d'associer les citoyens aux débats et aux discussions sur divers aspects concernant leur collectivité pour mieux cerner leurs besoins et leurs intérêts et élaborer les stratégies nécessaires. Il s'agissait notamment de faire le bilan des ressources disponibles, à l'intérieur ou à l'extérieur de la communauté, comme les sources de financement, les qualifications des intervenants, les établissements d'éducation, etc.

L'existence d'un service de garderie de qualité comme Smartkids est d'une importance primordiale pour offrir aux enfants un environnement stimulant lorsqu'ils sont au centre. Toutefois, on s'accorde aussi à penser que cet environnement doit trouver un prolongement à la maison. Le travail avec les parents est donc un aspect crucial du rôle de la coordinatrice. Ce travail passe par l'organisation périodique de séminaires sur les compétences parentales, d'ateliers familiaux et de consultations individuelles tout au long de l'année. Le Service communautaire de Cottonera vient en aide aux personnes et aux familles à travers l'intervention des travailleurs sociaux et dans le cadre de projets locaux. Les travailleurs sociaux apportent une assistance aux familles pour éviter que les enfants à risques soient placés en institution et s'occupent aussi d'enfants et d'adolescents qui présentent des problèmes émotionnels et

comportementaux. Un changement important, comme le fait de devenir parent, une rupture, la perte d'un emploi ou d'un domicile fixe, peut rendre vulnérables des individus ou des familles et il faut parfois intervenir pour aider ceux qui ne peuvent compter sur un système de soutien adéquat. Les travailleurs sociaux se mettent aussi en rapport avec d'autres associations et organisations communautaires qui peuvent être d'un secours quelconque dans de telles situations.

L'évaluation par les pairs s'est intéressée plus particulièrement au bien-être des enfants dans le contexte d'un projet de services intégrés et de développement communautaire.

2. Le contexte européen

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale demeure un défi majeur pour la Commission européenne et tous les États membres de l'UE. Parmi les sept priorités essentielles adoptées, plusieurs trouvent un écho dans les objectifs d'ACCÈSS, notamment:

- 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.

L'éradication de la pauvreté infantile reste au nombre des priorités exposées dans le Rapport conjoint 2005 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, qui précise: *«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 entière.»*

Le Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale relève que les États membres intensifient leurs efforts pour lutter contre la pauvreté infantile, promouvoir une «inclusion active» des plus défavorisés dans la société et garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et aux soins de longue durée. La Commission salue les progrès accomplis, mais souligne que d'importants défis doivent encore être relevés.

Un examen plus approfondi du processus de paupérisation et d'exclusion sociale parmi les enfants constitue une priorité absolue pour la politique rationalisée de l'UE en matière d'inclusion sociale et de protection sociale en 2007. De nombreux États membres ont déjà répondu à l'appel du Conseil européen (de mars 2006) en faveur d'une action visant à combattre la pauvreté infantile.

Divers outils et procédures comme la *Task Force sur la pauvreté infantile et le bien-être des enfants*, récemment constituée, visent à doter l'UE et ses États membres d'une assise beaucoup plus solide pour développer des politiques efficaces en faveur de l'inclusion sociale et du bien-être des enfants. Tous ces efforts contribueront à l'établissement d'une base de référence sur l'étendue et la nature de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants dans les États membres. Des indicateurs et d'autres types de mesures peuvent améliorer le suivi et l'évaluation des progrès accomplis. Les résultats permettront d'intensifier l'échange de bonnes pratiques entre tous les acteurs et les parties prenantes.

Le rapport 2007 insiste aussi sur la nécessité, pour les États membres, de se mobiliser pour tenir leurs engagements en termes de réduction de la pauvreté dans le cadre d'une *approche pluridimensionnelle*, notamment en favorisant l'accès à un enseignement de qualité, en facilitant la participation au marché de l'emploi et en protégeant les droits des enfants.

Jusqu'il y a peu, les interventions de l'UE dans le domaine des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance (SAEE) étaient réduites à la portion congrue. Les objectifs de Barcelone concernant les gardes d'enfants s'inscrivaient uniquement dans le contexte de l'augmentation des taux d'employabilité. Ce genre de dispositions encourage une approche quantitative brute et fragmentée des services dispensés aux (très) jeunes enfants. Il n'est question que de prévoir des structures pour aider les parents qui travaillent (et notamment les mères) à rester sur le marché de l'emploi. Mais le concept général de l'aide à la petite enfance n'est guère développé. Néanmoins, à présent, la DG Éducation et Culture en particulier concentre une partie de ses efforts sur l'éducation pré-primaire (comme en témoigne, p.ex., le document de travail des services de la Commission et la Communication «Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation»)⁴.

Pour les États membres, qui fonctionnent selon la logique de différents types d'États-providence (avec différents modèles d'éducation et d'aide à l'enfance), chaque pratique mérite d'être envisagée. Il existe effectivement diverses manières d'élaborer des politiques de services destinés aux enfants, aux parents et aux familles. Le choix dépend beaucoup du système de SAEE voulu et du raisonnement suivi. Par exemple, ces services sont-ils considérés comme des biens de consommation privés ou des services publics? Les pouvoirs publics souhaitent-ils instaurer un système de marchés concurrentiels ou des réseaux de collaboration? L'État entend-il prendre en charge les services dispensés à certains enfants (populations ciblées) ou à tous les enfants?⁵

À ce stade, le gouvernement maltais se trouve à la croisée des chemins et il lui faut décider quel type de services il compte développer pour les jeunes enfants et leurs familles. Si Malte veut mettre en place un système universel intégré pour les 0-6 ans, où les services sont disponibles de plein droit pour tous les enfants et les fournisseurs sont les collectivités locales ou des associations à but non lucratif, les politiques et les pratiques développées par la Suède ou le Danemark constituent sans doute les exemples les plus utiles d'un type d'État-providence social-démocrate.

D'un autre côté, si Malte choisit de concentrer les efforts sur des services ciblant les enfants les plus défavorisés, il y a certainement des enseignements à tirer des politiques et des pratiques mises en place au Royaume-Uni ces dix dernières années. Un système de planification très élaboré a été développé, mais il se fonde sur des services destinés aux très jeunes enfants (moins de 3 ans) fournis principalement par des prestataires «à but lucratif», dans un système de marché relevant explicitement d'un État-providence libéral. Il incombe aux autorités locales de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de places disponibles dans les structures d'accueil en développant un marché efficace. Mais il apparaît clairement que les places continuent à manquer dans les zones moins profitables pour les prestataires privés.

⁴ http://ec.europa.eu/education/policies/2010/back_gen_en.html. Voir aussi le rapport Eurydice «Equity in pre-primary» (à paraître).

⁵ OCDE (2001, 2006). Starting Strong I - II. Paris: OECD Education Committee (www.oecd.org/edu).

La France offre un autre modèle, qui repose sur un système scindé en deux (sécurité sociale pour les moins de trois ans, éducation nationale pour les 3 à 6 ans). Les ressources considérables de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sont utilisées dans le cadre d'un système de contrats passés avec les pouvoirs publics locaux pour stimuler la prestation de services. L'attention se porte essentiellement sur les très jeunes enfants, puisque le système pré-primaire français détient déjà un record historique, avec une fréquentation couvrant presque tous les enfants. La Belgique partage avec la France cette dernière caractéristique. Dans une structure d'État fédéral, les services destinés aux enfants de moins de 3 ans sont de la compétence des communautés linguistiques, qui délèguent cette responsabilité à une agence, séparée du gouvernement, lequel reste cependant son autorité de tutelle. Cette agence s'occupe de stimuler l'offre, de définir les critères à respecter et de contrôler l'accessibilité (universelle) et la qualité des services fournis. Ce système a débouché sur une expansion appréciable des structures d'accueil de qualité dans le pays.

Depuis novembre 2002, le gouvernement maltais manifeste une volonté affirmée d'accorder aux premières années de la vie l'attention et les efforts qu'elles méritent dans l'intérêt des enfants, mais aussi de la société (en termes de rentabilité des investissements, notamment). Dans leur rapport national sur les stratégies de protection et d'intégration sociales (2006-2008), les autorités maltaises mettent en avant les améliorations suivantes au cours des dernières années:

- une culture informatique accrue dans la population, avec un taux de pénétration élevé de l'accès à Internet et de la téléphonie mobile. Pour intensifier cette croissance, une stratégie nationale en faveur des TIC a été lancée en 2004-2006 et est actuellement déployée;
- un secteur des services financiers efficace et intégré;
- *des politiques d'inclusion sociale efficaces*; et
- un taux de chômage relativement bas et stable sur le marché du travail.

Le gouvernement s'est aussi engagé à *préserver une société solidaire* où chacun est assuré de bénéficier d'un niveau d'existence correct et d'une participation pleine et entière à la vie sociale et économique.

3. Exemple de bonne pratique

3.1. ACCÈSS dans la pratique

ACCÈSS est agréé par le ministère de la Famille et de la Solidarité sociale, son autorité de tutelle. Le centre est financé par un projet qui associe APPOĠĠ, l'Employment and Training Corporation (ETC), le Département des services aux personnes âgées et à la communauté, l'administration des logements sociaux et le ministère des Travaux publics et de l'Infrastructure.

En 2002, quand le centre a été fondé, il existait déjà divers services opérationnels dans la région de Cottonera. Il s'agissait notamment du Département des offices régionaux de sécurité sociale, du bureau de placement de l'ETC et de l'Unité de développement communautaire, tous situés à Cospicua. Les trois localités de Cospicua, Senglea et Vittoriosa présentaient aussi la plus forte densité de population dans la région sud, avec un vieillissement démographique renforcé par le fait que beaucoup de jeunes couples quittaient la région; les taux de chômage les plus élevés; l'un des niveaux de participation les plus bas des femmes au marché du travail; les taux de

réussite et les ambitions universitaires les plus bas, couplés à des taux d'absentéisme considérables; et l'un des pourcentages les plus élevés de personnes vivant dans des conditions d'habitation inappropriées ou inférieures aux normes. Il paraissait donc indiqué de lancer un projet-pilote dans cette région pour tenter d'intervenir sur des facteurs socioculturels complexes dans le cadre d'une approche communautaire intégrée, pluridisciplinaire, combinant divers services et axée sur les attentes des bénéficiaires. On espérait ainsi améliorer l'accessibilité à certains services sociaux, apporter de nouvelles réponses à des besoins criants et développer des initiatives communautaires en vue de donner des moyens d'agir à des personnes susceptibles de contribuer à l'instauration d'un changement positif.

Comme il a été précisé ci-dessus, le Centre de ressources communautaires de Cottonera réunit cinq partenaires:

- APPOGG (les services communautaires de Cottonera et le centre d'aide aux familles et de garderie Smartkids);
- le service du logement;
- le centre de jour pour personnes handicapées;
- le service de sécurité sociale (office régional); et
- le centre d'emploi et de formation (bureau de placement).⁶

Le *centre d'aide aux familles et de garderie Smartkids d'APPOGG* est de plus en plus reconnu comme un modèle de bonne pratique sur l'île pour la prise en charge des enfants âgés de 18 mois à trois ans. Il combine une garderie et des services d'aide qui s'adressent à toute la famille. Le Centre s'emploie à offrir aux enfants une structure d'accueil de qualité pour soutenir et renforcer l'unité familiale, en se fondant sur le principe que la famille représente le meilleur environnement possible pour l'épanouissement personnel. Le Centre propose aussi des programmes de formation destinés aux adultes afin de les aider à mieux faire face à leurs responsabilités, en tant qu'individus et en tant que parents. Il dispose d'installations modernes, conformes aux normes européennes. Les frais perçus sont évalués en fonction des revenus cumulés de chaque famille: environ 90% d'entre elles entrent dans la catégorie des clients non payants, tandis que 10% versent un montant modéré. En gardant un pourcentage de familles de la classe moyenne comme clientèle payante, on réduit également le risque de stigmatiser les enfants qui fréquentent la garderie.

Le Centre utilise un système où chaque enfant est suivi par un responsable en particulier qui planifie ses activités et mesure ses progrès. La communication n'est pas à sens unique puisque les parents ou autres personnes qui s'occupent des enfants informent aussi les responsables. Les parents peuvent, par ailleurs, compter sur le soutien de la coordinatrice du centre, qui les reçoit en consultation individuelle, le cas échéant.

L'existence d'un environnement stimulant dont profitent les enfants lorsqu'ils sont au centre est d'une importance primordiale. Toutefois, on s'accorde aussi à penser que cet environnement doit trouver un prolongement à la maison. Le travail avec les parents est donc un aspect crucial du rôle de la coordinatrice pour veiller à ce qu'ils comprennent la nécessité d'offrir à l'enfant des jouets et du matériel éducatif, de l'encourager dans l'acquisition du langage, d'éveiller son intérêt,

⁶ Un Centre de formation aux technologies informatiques a aussi été récemment intégré au projet ACCÈSS, avec le soutien du ministère des Technologies de l'information.

d'organiser son cadre de vie, de lui fournir un modèle, de répondre à ses demandes et, pour eux-mêmes, d'accepter leurs responsabilités parentales. Ce travail passe par l'organisation périodique de séminaires sur les compétences parentales, d'ateliers familiaux et de consultations individuelles tout au long de l'année.

Le Centre forme en permanence plusieurs étudiants stagiaires, ce qui lui permet d'accroître sa capacité d'accueil pendant les mois d'été pour inclure des enfants de 3 à 5 ans, qui avaient précédemment bénéficié de ses services. Le Centre dispose aussi d'une pièce spécialement conçue pour favoriser l'acquisition du langage et des capacités de communication.

Les *services communautaires d'APPOĠĠ* sont implantés dans la région de Cottonera depuis plus de dix ans et ont élargi leur couverture pour englober non seulement Cospicua, mais l'ensemble des Trois Cités, ainsi que Kalkara, à l'occasion du lancement d'ACĠCESS. Sa mission est de collaborer étroitement avec la population locale pour faciliter et encourager un processus de changement dans la collectivité avec la participation des citoyens. Les conditions d'existence des bénéficiaires se caractérisent par diverses difficultés, notamment les habitations insalubres, le chômage, la détérioration des relations au sein des ménages, les problèmes de santé, la drogue, la complexité des familles nombreuses ou recomposées et le manque d'aptitudes sociales. La nature des dossiers traités varie considérablement: adolescents présentant des problèmes émotionnels et comportementaux, enfants à risque, personnes souffrant de troubles mentaux, manque de structure d'accueil pour les enfants, problèmes familiaux et difficultés associées au vieillissement. Plusieurs projets communautaires portent notamment sur l'alphabétisation, l'emploi, l'exercice de responsabilités et l'éducation informelle. Ces services ont aussi largement contribué à la création d'une ONG, Homestart Malta, qui vient en aide aux parents d'enfants âgés de moins de cinq ans.

Le bureau de placement de l'*Employment and Training Corporation (ETC)* dépend de l'administration publique de l'emploi à Malte et a été mis en place en 1990. C'est l'un des quatre centres régionaux qui proposent divers services de recherche d'emploi et de formation. Il consiste en un bureau d'inscription, où l'on peut accéder à toutes les informations en rapport avec des opportunités d'emploi et de formation. En plus de ces services proposés par tous les bureaux de placement, l'ETC participe activement au développement de projets spécifiques, en partenariat avec d'autres services d'ACĠCESS, comme le projet Women in Work, ou encore Reach qui traite du problème de l'absentéisme scolaire. L'un des programmes de l'ETC destinés aux jeunes demandeurs d'emploi, intitulé Job Skills, a été lancé dans le cadre d'ACĠCESS en collaboration avec le délégué communautaire de l'agence APPOĠĠ et a ensuite été adopté au niveau national.

Le *Département des offices régionaux de sécurité sociale* dispense ses services aux citoyens de tous âges, quelles que soient les demandes de prestations sociales qu'une personne puisse introduire à un moment ou un autre de son existence (aide sociale, allocation de maternité, allocations familiales, attribution d'un numéro de sécurité sociale, délivrance de la «*Karta Roza*» qui permet de recevoir gratuitement des médicaments et demandes de tarifs sociaux pour la fourniture d'eau et d'électricité). L'office régional s'occupe aussi de divers régimes de pensions, notamment les pensions de retraite, les pensions d'invalidité, les pensions de veuves et les pensions étrangères. Il a par ailleurs participé à l'organisation de séances d'information pour les personnes inscrites à l'ETC ou celles qui participaient au projet Women in Work.

Le *Service du logement* s'est progressivement écarté des tâches strictement administratives pour privilégier le travail sur le terrain: un délégué communautaire s'emploie à sensibiliser la population aux divers programmes et services offerts par l'administration du logement. Le délégué aide aussi les bénéficiaires à remplir leurs formulaires de demande et apporte une assistance aux personnes et aux familles durant tout le processus. Les Trois Cités figurent parmi les localités qui comptent le plus de logements insalubres. La majorité des maisons dans l'enceinte des fortifications de Cottonera ne sont pas la propriété de leurs habitants, ce qui entraîne souvent un manque d'entretien et des dégradations nécessitant des réparations considérables.

Le *Centre de formation pour personnes handicapées* accueille quotidiennement environ 18 adultes souffrant de déficiences intellectuelles variées. Les activités proposées sont conçues pour inciter et aider les bénéficiaires à mieux prendre leur vie en main. Le suivi personnel occupe donc une place importante. Des activités sociales, éducatives et récréatives sont organisées durant toute la semaine. La formation individuelle et en groupe est dispensée de façon régulière afin d'accroître l'indépendance de chaque personne chez elle comme dans la société. Les services du centre de jour, tout en gardant un rôle secondaire, procurent aussi un peu de répit et de soutien aux parents et aux proches, souvent assez âgés, qui s'occupent ordinairement des adultes déficients et qui ont eux-mêmes besoin d'aide.

Les pages qui suivent présentent des informations plus complètes sur l'un des organismes mentionnés ci-dessus: les services communautaires de Cottonera. Leur mission est d'aider les personnes et les familles par un accompagnement à court ou à long terme qui consiste aussi bien en une action sociale que dans la mise en œuvre de projets communautaires. Les travailleurs sociaux assistent les familles des enfants à risques pour éviter que ces enfants soient placés en institution. Ils travaillent avec les parents pour tenter de trouver des solutions à des problèmes de négligence, de violences verbales ou physiques, d'équilibre psychologique et, le cas échéant, les orientent vers des services spécialisés de désintoxication ou de suivi psychiatrique. Ils s'occupent aussi des enfants et adolescents qui présentent des troubles affectifs et comportementaux. Ces problèmes les exposent davantage aux risques de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale. Un changement important, comme le fait de devenir parent, une rupture, la perte d'un emploi ou d'un domicile fixe, peut rendre vulnérables des individus ou des familles et il faut parfois intervenir pour aider ceux qui ne peuvent compter sur un système de soutien adéquat. Les travailleurs sociaux se mettent aussi en rapport avec d'autres associations et organisations de la collectivité locale qui peuvent être d'un secours quelconque dans de telles situations.

ACCÈSS a aussi lancé plusieurs projets qui illustrent bien le travail des services communautaires:

- L'initiative «*Progett Taghlim*» vise à améliorer les résultats scolaires des enfants, en favorisant notamment l'alphabétisation et l'apprentissage du calcul et en revalorisant l'éducation. Ce projet mobilise de jeunes volontaires âgés de 16 à 20 ans qui travaillent chacun avec un enfant, une fois par semaine, pour l'aider dans ses devoirs, après l'école.
- Le projet *Reach* s'adresse aux adolescents qui manquent souvent l'école et risquent donc davantage d'être touchés par le chômage de longue durée. En abordant tout à la fois les facteurs individuels, familiaux et scolaires, le projet tente de réduire l'incidence

de l'absentéisme pour améliorer le niveau d'éducation et les perspectives d'emploi de ces jeunes.

- Le projet «*Klabb Sajf*» (club de vacances) offre à des enfants de 6 à 12 ans un environnement protégé et des animations à caractère éducatif. Il propose, deux fois par semaine, des activités créatives et pédagogiques, avec la contribution de bénévoles de la collectivité locale. L'apprentissage passe par l'art et le bricolage, le théâtre, le sport et la danse, et le programme débouche sur un spectacle produit par les enfants eux-mêmes. ABACUS, un groupe local de bénévoles, a ainsi monté plusieurs pièces de théâtre, jouées dans des écoles primaires et secondaires, sur des thèmes qui visent à sensibiliser le public à des problèmes psychosociaux comme les brutalités et difficultés relationnelles entre parents et enfants.

APPOĠĠ a consacré beaucoup d'efforts au lancement de Homestart Malta. L'ONG a récemment fêté son premier anniversaire. L'objectif est de former des bénévoles qui apportent un soutien amical et une assistance pratique à des familles en crise avec au moins un enfant âgé de moins de cinq ans, afin d'aider les couples à surmonter leurs difficultés et éviter la séparation. APPOĠĠ a joué un rôle déterminant pour rassembler des capitaux privés, mettre en place les structures nécessaires, comme un comité de direction, recruter une coordinatrice et trouver des locaux pour le projet.

3.2. Budgets et dispositions institutionnelles

AĊĊESS dépend du ministère de la Famille et de la Solidarité sociale (MFSS), comme la plupart des organismes qui font partie du complexe, à l'exception de l'Employment and Training Corporation (qui relève du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et de l'Emploi). Un conseil, où siègent des hauts fonctionnaires des administrations représentées au sein d'AĊĊESS ainsi que le directeur du Centre, supervise la stratégie d'ensemble du complexe et ses divers services ou projets et se réunit tous les deux mois. Une équipe de gestion comprenant les chefs d'unité de différentes entités d'AĊĊESS se réunit toutes les deux semaines pour discuter des opérations en cours, des projets communs, des besoins qui se font sentir, des récents développements dans la communauté, de la formation du personnel et s'informer mutuellement des nouvelles initiatives qui pourraient être entreprises par chaque service.

Plusieurs projets communs sont menés en collaboration avec une ou plusieurs autres entités d'AĊĊESS ou avec des organisations présentes dans la collectivité locale. L'Office régional de sécurité sociale a été le plus difficile à intégrer. Il a tendance à se cantonner dans les services dispensés par d'autres offices régionaux dans le pays sans guère participer à des projets communs. Cette situation s'est améliorée ces derniers mois avec l'arrivée d'un nouveau directeur régional.

Les autorités maltaises ont beaucoup investi dans le nouveau programme, en allouant pour 2005 un budget total ventilé comme suit:

(en milliers de Lm) (1 Lm = approx. 0,429 €)

APPOĠĠ	70 Lm
Employment and Training Corporation	20 Lm
Administration des logements sociaux	15 Lm
Ministère des Travaux publics et de l'Infrastructure	45 Lm
Dpt des services aux personnes âgées et à la communauté	15 Lm
Total	165 Lm

Il n'y a pas d'ensemble commun de politiques et de procédures car chaque entité relève d'une «société» mère. Smartkids et les Services communautaires de Cottonera, qui font partie d'APPOĠĠ, et le Centre de formation pour personnes handicapées sont des agences de la Fondation des services de protection sociale et pourraient avoir des stratégies politiques en commun. Néanmoins, comme nous l'avons indiqué, la mission et l'optique d'ACCÈSS sont partagées par toutes les entités. À l'exception du Département des offices régionaux de sécurité sociale, qui dépend de la fonction publique, toutes les entités sont des organismes du secteur public.

Hormis la structure officielle des réunions du Conseil et de l'équipe de gestion, des séances de formation communes et des activités de «team building» contribuent à faciliter les relations de travail au sein du personnel des diverses entités. Les usagers et bénéficiaires sont souvent orientés, de façon informelle, vers l'un ou l'autre service par l'entité à laquelle ils se sont adressés en premier. C'est d'autant plus simple que toutes les entités sont regroupées au sein du même complexe. Des documents explicatifs sur tous les services sont d'ailleurs disponibles à la réception, à l'intention du personnel aussi bien que des usagers. Plusieurs projets sont organisés avec la collaboration d'une ou plusieurs autres entités d'ACCÈSS, mais aussi d'organisations locales ou nationales actives dans la communauté. Un aspect important du travail d'ACCÈSS consiste à développer des réseaux avec d'autres initiatives de la région. Pour ce faire, des réunions sont régulièrement organisées avec les maires, les prêtres de paroisses locales et des représentants d'ONG afin d'explorer les possibilités de coopération. Les relations avec les conseils municipaux se sont enrichies au fil des ans, à mesure que la confiance et le respect mutuel s'instauraient entre les différents intervenants, au vu de leurs efforts respectifs et de leur contribution à la collectivité locale.

Le personnel d'ACCÈSS a des compétences et des qualifications diverses, selon la nature du travail effectué: emplois peu qualifiés (p.ex. jardinage, entretien), tâches administratives ou activités plus spécialisées (p.ex. travailleurs sociaux, éducateurs et animateurs). La plupart des membres du personnel sont des fonctionnaires ou des salariés du secteur public. Il existe des possibilités de promotion. La plupart des entités offrent diverses opportunités de formation durant l'année et l'éducation tout au long de la vie est soutenue et encouragée. La contribution des bénévoles (souvent associés à des projets de développement communautaire) est appréciée à sa juste valeur et ils sont généralement formés et encadrés. Plusieurs étudiants effectuent aussi des stages auprès des entités d'ACCÈSS.

3.3. Évaluation et suivi

Les responsables politiques comme les gestionnaires, les prestataires de services et les usagers accordent un intérêt croissant au suivi et à l'évaluation des services. Pourtant, il reste très difficile de trouver des mesures ou des indicateurs de l'efficacité et de l'efficience (E&E) des services, sans parler de leur impact sur divers acteurs et intervenants. On constate souvent l'absence de dispositions claires prévoyant le contrôle régulier et l'évaluation de la mise en œuvre des programmes et de leur impact dans les États membres de l'UE. D'une manière générale, il semble qu'ACCÈSS ne dispose pas encore d'un ensemble de données complet permettant une évaluation approfondie des *services dispensés par les diverses entités*.

Le programme de travail d'ACCÈSS est défini dans les grandes lignes par le plan d'activités établi chaque année. Depuis 2006, un plan de développement couvrant une période de trois ans a aussi été adopté. Le directeur d'ACCÈSS est chargé de superviser son application. Jusqu'à présent, deux rapports sur le travail effectué à ACCÈSS ont été rédigés: l'un couvrant la période qui va du lancement du projet à décembre 2003 et l'autre pour 2004-2005. La plupart des entités comme APPOGĠ et l'ETC produisent aussi des rapports qui comportent des données sur les services fournis dans le cadre d'ACCÈSS. Toutes ces informations contribuent à tenir les usagers au courant du travail accompli et leur fournissent aussi une occasion de réagir et de participer aux discussions.

En outre, tous les services conservent des données et statistiques variées qui donnent des indications sur leur fréquentation et les listes d'attente. Des rapports d'évaluation sont aussi établis pour des projets spécifiques (voir ci-dessus). Les services d'APPOGĠ remettent des rapports mensuels traitant notamment de leurs taux de fréquentation, leurs listes d'attente, leur charge de travail, et la mise en œuvre des projets en cours. Des évaluations du personnel sont menées chaque année pour apprécier les performances, ainsi que les besoins de formation et les objectifs de développement professionnel de chacun. Des réunions régulières et une procédure de supervision contribuent à garantir la qualité des résultats et à prévenir le stress et le surmenage. Les opportunités de formation encouragent le personnel à mettre à jour ses compétences et ses connaissances, tout en servant aussi d'activités de «team building» qui facilitent le travail d'équipe. Des critères ont été définis et sont scrupuleusement respectés pour assurer la qualité des services.

Une initiative communautaire comme ACCÈSS a pu renforcer l'impact et l'utilité de son travail pour les localités desservies parce qu'elle a été autorisée et souvent encouragée à développer une approche flexible dans la planification et la fourniture des services. Une culture de participation des usagers gagne progressivement du terrain au sein du conseil de direction et de l'équipe de gestion. Même s'il reste des progrès à faire, le personnel est de plus en plus conscient de la nécessité d'associer les bénéficiaires aux différents niveaux de planification, de fourniture et d'évaluation des services. Le travail sur le terrain constitue un autre atout, surtout en matière de développement communautaire, sur lequel les projets d'ACCÈSS peuvent s'appuyer pour cibler les personnes les plus touchées par l'exclusion, qui prennent rarement l'initiative de chercher à obtenir de l'aide. Des ressources humaines plus importantes sont nécessaires pour toucher les personnes les plus exposées, qui requièrent souvent des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre, comme les visites à domicile et le travail de rue.

Des gains d'efficacité ont pu être obtenus de plusieurs manières et dans divers domaines d'intervention. La Fondation des services de protection sociale s'occupe de la gestion financière d'ACCESS et apporte aussi un soutien logistique pour les commandes d'équipement de bureau et de fournitures, de services informatiques, la négociation de contrats d'entretien, etc. C'est un appui appréciable en termes de rentabilité aussi bien que d'efficacité puisqu'il libère du temps pour la mise en œuvre pratique du projet. Le regroupement des services sous un même toit renforce également l'efficacité, du simple fait de la proximité qui limite au strict minimum le temps et les ressources nécessaires pour orienter des bénéficiaires vers d'autres services, demander des informations ou même organiser des réunions. L'implantation locale permet en outre d'identifier plus facilement les besoins et d'être au courant des nouvelles initiatives ou des problèmes qui risquent de se poser.

Faute de données complètes sur tous les aspects des activités d'ACCESS, il est difficile de jauger l'impact que sa mise en place a eu sur la collectivité locale. On peut cependant tirer certaines conclusions.

Il est évident que Smartkids, par exemple, a eu un effet profitable pour les bénéficiaires et jouit d'une bonne réputation. Les parents apprennent souvent l'existence du service grâce au bouche-à-oreille. Les retours d'informations sont très favorables et la liste d'attente confirme aussi la forte demande pour ce service, tant dans la classe moyenne que parmi les familles à bas revenus. La fréquentation des séminaires sur les compétences parentales est également très élevée. C'est un indice de la qualité du service et de sa capacité à s'adapter aux besoins des usagers, car il est souvent difficile de trouver des amateurs pour ce genre d'activités. La participation des pères est un autre indicateur de l'impact du service, puisque ce sont traditionnellement les mères qui s'occupent de l'éducation des enfants à Malte. Le succès de la transition vers les jardins d'enfants traduit aussi un impact positif. Smartkids remplit en outre une mission de formation en proposant des stages à des étudiants qui s'orientent vers la puériculture. Le programme a aussi contribué à définir des normes de qualité pour les structures d'accueil. Il est encore trop tôt pour estimer l'influence éventuelle que Smartkids aura sur les résultats scolaires des enfants. Il y aurait lieu de prévoir un suivi.

En premier lieu, on peut s'intéresser à la question de l'**efficacité**. Comment apprécier la capacité d'ACCESS à produire les résultats escomptés? Il va sans dire qu'il faut tenir compte des objectifs et des groupes cibles de la politique. Plusieurs indicateurs peuvent être envisagés:

- Travail sur le terrain. Possibilité de cibler (surtout en matière de développement communautaire) les personnes les plus touchées par l'exclusion qui ne cherchent probablement pas d'elles-mêmes à obtenir de l'aide.
- Service nettement circonscrit. Un projet communautaire opérant dans une zone particulière permet de mieux identifier les caractéristiques et les besoins spécifiques des sous-groupes de population en termes de services ou d'autres formes d'aide.
- L'implantation du service dans la collectivité locale permet d'identifier rapidement les besoins et les usagers potentiels, ce qui facilite une intervention en temps opportun, voire des actions préventives.

Ensuite, la question de l'**efficience**. Comment apprécier la capacité d'ACCÈSS à accomplir les tâches et les missions qui lui incombent de la meilleure façon possible? Les indicateurs suivants peuvent être envisagés:

- Le complexe facilite les interactions et la coordination avec les ONG et les réseaux de soutien informels.
- Il contribue à développer la confiance et le respect mutuels entre les prestataires et leurs clients (potentiels).
- Le regroupement des services sous un même toit permet d'économiser du temps et des ressources.
- Comme la Fondation des services de protection sociale s'occupe de la gestion financière d'ACCÈSS et apporte aussi un soutien logistique pour les commandes d'équipement de bureau, de fournitures et de services informatiques, la négociation de contrats d'entretiens, etc., la rentabilité s'en trouve améliorée et l'équipe a plus de temps à consacrer au projet.

Enfin, la question de l'**impact** est probablement la plus difficile à évaluer. Là encore, certains indicateurs peuvent être examinés. Par exemple, le directeur général d'ACCÈSS met en avant les résultats positifs suivants:

- Réactions très favorables des parents.
- Une liste d'attente confirme la forte demande.
- La fréquentation des séminaires sur les compétences parentales est élevée.
- La participation des pères (traditionnellement, à Malte, ce sont plutôt les mères qui s'occupent de l'éducation des enfants).
- Le service Smartkids proposé par ACCÈSS remplit en outre une mission de formation en proposant des stages à des étudiants qui s'orientent vers la puériculture. Il a aussi contribué à définir des normes de qualité pour les structures d'accueil. Il est encore trop tôt pour estimer l'influence éventuelle que Smartkids aura sur les résultats scolaires des enfants. Il y aurait lieu de prévoir un suivi.
- L'impact d'ACCÈSS s'exerce sur les enfants et sur les familles. Plusieurs projets ont été lancés à travers des initiatives communautaires portant sur l'alphabétisation et les résultats scolaires. Le Centre joue un rôle déterminant, grâce à l'action des travailleurs sociaux qui veillent au suivi des enfants à risques dans la collectivité locale et évitent autant que possible leur placement en institution. Un travail intensif peut être effectué avec les familles pour modifier les comportements dommageables et améliorer les compétences parentales.
- Au cours des trois dernières années, le projet Reach a travaillé avec des élèves en situation de décrochage scolaire ou souvent absents et recueille à présent certains succès en termes de taux de fréquentation et de reprise de la scolarisation.

Dans l'ensemble, sur la base des informations actuellement disponibles, les perspectives paraissent encourageantes. Elles peuvent même être jugées très bonnes à certains égards. Mais les données recueillies sur une période de quatre ans ne permettent de mesurer que les résultats à court terme. Il est encore trop tôt pour suivre les effets à moyen terme, sans parler d'éventuels effets «dormants». Plusieurs conditions préalables cruciales demandent beaucoup de temps pour se développer (le climat de confiance, par exemple).

3.4. Développements futurs

Une évaluation externe plus ciblée d'ACCÈSS est prévue pour fin 2007. Son objectif général est de déterminer quel genre d'impact ACCÈSS a pu avoir, pour autant qu'il y en ait eu un, sur les communautés de Cottonera et Kalkara. Cette évaluation examinera les taux d'activité des divers services, le degré de participation des usagers et leur niveau de satisfaction. Il est prévu aussi de sonder la communauté de Cottonera pour vérifier dans quelle mesure les services offerts par ACCÈSS sont connus. Enfin, l'évaluation analysera la complémentarité des services, la mise en commun des méthodes de travail, ainsi que les activités et projets innovants.

Parallèlement, des initiatives comparables à ACCÈSS seront lancées à La Valette, Birkirkara et San Pawl il-Baħar. Ces régions ont été choisies en fonction des besoins de leurs propres collectivités locales.

Il ressort d'une étude commandée par l'Employment and Training Corporation (ETC) que près de la moitié des sondés ignoraient ce qui constitue une structure d'accueil adéquate pour les enfants, tandis que 71% estimaient que l'opinion publique n'était pas très bien informée des avantages des services de garderie. À propos du centre Smartkids intégré au complexe d'ACCÈSS, la ministre Cristina (MFSS) a expliqué que le gouvernement maltais s'emploie à développer un autre centre calqué sur ce modèle en collaboration avec le conseil local de Birkirkara, car ce genre de structures d'accueil suscite dans le public un véritable intérêt, auquel les autorités se doivent de répondre efficacement. «Puisque nous avons maintenant une base solide sur laquelle nous appuyer, il nous faut aller de l'avant. Les services de garderie et toutes les mesures prises récemment par le gouvernement en faveur des enfants, qu'il s'agisse des textes de lois ou des dernières dispositions budgétaires, sont autant de preuves que nos enfants viennent en tête des priorités politiques de ce pays⁷.»

Pour assurer le succès d'innovations similaires à ACCÈSS dans d'autres communautés défavorisées de Malte, il semble utile que les pouvoirs publics et les prestataires de services commencent par examiner dans quelle mesure trois conditions sont remplies simultanément. Pour qu'une innovation (p.ex. un nouveau type de service) ou une attitude nouvelle (p.ex. le recours à un service de garderie) parvienne à s'imposer, il est nécessaire que les citoyens soient *prêts* (il faut que ce soit avantageux), *favorables* (il faut que ce soit acceptable, au regard de leur culture morale ou religieuse) et *aptés* (il faut que les moyens «techniques», et notamment matériels ou juridiques, soient disponibles). Le changement de comportements (l'adoption d'un nouveau service ou d'un autre style de vie) implique parfois que la condition qui évolue le plus lentement (sur les trois) donne le rythme d'une transition effectivement observable. Il est souvent plus facile d'adopter des innovations dans les milieux aisés (les élites culturelles et économiques), tandis que les catégories de population défavorisées, avec peu de moyens et de ressources humaines, éprouvent plus de difficultés.

⁷ Allocution lors de la conférence sur la qualité des structures d'accueil pour les enfants – 27 avril 2007.

4. Intérêt et transférabilité dans d'autres contextes nationaux

La transférabilité paraît plus aisée ou envisageable pour les politiques ou les programmes qui poursuivent des objectifs uniques et s'attaquent à des problèmes simples, avec peu d'effets connexes, lorsque les différents intervenants sont bien informés et/ou que les résultats sont faciles à prévoir. On ne peut pas dire que ces conditions soient remplies dans le cas d'ACCÈSS et il est donc plus difficile d'évoquer la perspective d'un transfert. Toutefois, comme le modèle adopté par le gouvernement maltais est essentiellement centralisé, l'expérience présente un intérêt en termes d'ingénierie sociale (développement des structures appropriées, volonté de concentration des services, gestion de projets impliquant divers acteurs et parties prenantes), avec des processus et des mécanismes, dont on peut également tirer de précieux enseignements.

ACCÈSS a commencé ses activités et a été ouvert au public en novembre 2002. Cela coïncidait avec la conférence du Conseil de l'Europe sur «L'accès aux droits sociaux en Europe», où le rapport du même nom⁸ a été présenté. Le projet a été cité comme un exemple de bonne pratique dans le rapport PAN/Inclusion maltais 2004-2006. ACCÈSS sert de lien entre le niveau politique et la lutte contre la pauvreté sur le terrain. Aujourd'hui le centre Smartkids intégré au complexe ACCÈSS est salué comme un succès par le Conseil de l'Europe. Il peut à présent inspirer des initiatives similaires au sein de l'UE.

4.1. Pays pairs

Deux pays pairs en particulier, la Hongrie et le Royaume-Uni, ont été invités à partager leurs expériences avec les autres participants au séminaire, car ils pouvaient apporter un éclairage particulièrement intéressant à la réflexion sur le travail d'ACCÈSS. Les deux pays avaient présenté leurs programmes lors de l'évaluation par les pairs consacrée à Sure Start⁹, qui s'est tenue au Royaume-Uni en 2006, et la réunion à Malte un an plus tard offrait une opportunité intéressante d'actualiser les informations fournies. Si l'intervention britannique se concentrait sur les nouveaux développements du programme Sure Start, celle de la Hongrie a fait le point sur l'expérience plus récente des Centres pour enfants (inspirée par les programmes Sure Start).

Hongrie

Avant d'évoquer Sure Start et les Centres pour enfants, la représentante hongroise a décrit la situation de son pays dans le contexte plus large de la pauvreté infantile et des politiques déployées pour y remédier.

En 2005, la Hongrie comptait 2,2 millions d'enfants et de jeunes adultes de moins de 20 ans à la charge de leurs parents. Environ 19% d'entre eux vivent dans des conditions qui les placent sous le seuil de pauvreté, et à peu près un tiers sont dans des ménages qui ne gagnent pas le minimum d'existence. La pauvreté infantile affecte surtout la population rom, les familles qui

⁸ Daly, M. (2002), L'accès aux droits sociaux en Europe, Strasbourg, Conseil de l'Europe – Voir aussi Munday, B. (2007), Services sociaux intégrés en Europe, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (<http://book.coe.int>).

⁹ Voir <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2006/sure-start>.

résident dans des régions défavorisées de Hongrie, les familles monoparentales et celles qui élèvent des enfants souffrant d'un handicap.

Le gouvernement s'efforce de promouvoir la lutte contre la pauvreté infantile dans le cadre de sa Stratégie nationale (ancien «Programme national de lutte contre la pauvreté infantile») et de son deuxième Plan de développement national (2007-2013) qui poursuit trois objectifs majeurs:

- diminuer sensiblement le pourcentage d'enfants et de familles vivant dans la pauvreté et, de ce fait, augmenter les opportunités qui s'offrent aux enfants en matière d'éducation;
- réduire radicalement les formes extrêmes d'exclusion, de ségrégation et de pauvreté parmi les enfants;
- changer la philosophie et le mode de pensée qui sous-tendent les services fournis, en vue de mieux encourager le développement des enfants.

Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie a été élaboré (en vue d'une adoption à l'été 2007). Outre les objectifs de la Stratégie nationale, le deuxième Plan de développement national vise à obtenir un financement européen pour combattre la pauvreté.

L'aide financière qui contribue à soulager la pauvreté infantile comprend les allocations familiales et les prestations liées au congé parental. Les allocations familiales consistent en une somme fixe versée à toutes les familles qui élèvent des enfants de moins de 18 ans. Le congé parental peut être accordé, sous certaines conditions, jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans, avec le versement d'une indemnité variable selon que le parent était ou non salarié avant la naissance de l'enfant. Les parents de jumeaux ont droit à un congé de six ans (jusqu'à dix ans pour des enfants souffrant d'un handicap). Une somme forfaitaire est allouée pendant trois ans aux parents qui étaient sans travail. Cette disposition englobe évidemment la plupart des personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Pour beaucoup de familles vivant dans des régions défavorisées, les aides et allocations liées au fait d'avoir des enfants constituent l'unique source de revenus. La valeur réelle de ces prestations en nature a augmenté au fil des années.

Les principaux services publics à la disposition des familles avec de jeunes enfants sont les centres de soins de santé, les centres d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, et les jardins d'enfants pour les enfants âgés de 3 à 6 ans; ces derniers prennent en charge les enfants à temps plein, leur dispensent une éducation et leur donnent quatre repas par jour. Les parents paient une contribution modique, mais les enfants des familles dans le besoin peuvent bénéficier des repas gratuitement. Depuis 1997, les services de protection de l'enfance doivent collaborer avec d'autres services (garderie, santé, aide sociale et éducation) pour aider les familles en difficulté ou à risques. Il leur incombe de procéder à des études de cas en groupe et, au besoin, de transmettre les dossiers à des spécialistes ou à d'autres services. La loi les oblige également à agir en concertation avec les parents. Depuis son entrée en vigueur en 1997, d'autres lois (sur l'éducation et la santé) ont aussi prévu l'obligation pour tous les services et les professionnels de travailler ensemble.

En outre, des programmes Sure Start ont été lancés dans plusieurs régions de Hongrie depuis 2003. Au total, onze antennes locales ont pris part aux activités, couvrant plusieurs centaines d'enfants et leurs familles. Une évaluation générale a montré que ces programmes ont été

fructueux, mais elle a néanmoins fait ressortir certaines faiblesses. Plusieurs conditions sont cruciales pour assurer le bon fonctionnement de ce genre de programmes¹⁰.

À propos de l'évaluation, certains commentaires peuvent être formulés. Il reste difficile d'obtenir des données opérationnelles fondamentales parce que les programmes ont été mis en œuvre en tirant parti de l'infrastructure d'autres services existants et que les activités étaient étroitement liées. Faute de données d'inscription spécifiques aux programmes, on manque d'information sur les familles participantes et les résultats ne peuvent être évalués. La documentation disponible est souvent celle demandée par les bailleurs de fonds. Les meilleures informations qui peuvent être obtenues proviennent de discussions avec les professionnels qui s'occupent du programme. Les avantages sont appréciés assez diversement selon les parties prenantes. L'élaboration d'indicateurs différents pour mesurer et évaluer les résultats est en cours en Hongrie. Un vaste système de contrôle (basé sur les données SILC) en rapport avec la Stratégie nationale est actuellement développé. Entre-temps, les ensembles de données de l'Office statistique central et les résultats de recherche peuvent être utilisés.

Comme la philosophie et les principes du système hongrois sont similaires à ceux d'ACCÈSS, son concept pourrait être transféré en Hongrie. Il y a cependant une différence essentielle: la plupart des services «de base» (protection de l'enfance, garderie et prise en charge temporaire à l'extérieur) en Hongrie sont dispensés par les pouvoirs publics locaux tandis que les budgets sont alloués par le gouvernement central. La fourniture directe des services permet d'aider plus facilement ceux qui en ont besoin. Les pouvoirs publics locaux servent des repas gratuits aux enfants des familles qui comptent plus de trois enfants ou qui sont défavorisées (qui reçoivent p.ex. des indemnités au titre de la protection de l'enfance).

Les questions qui suscitent des débats en Hongrie sont essentiellement liées au financement. La part du budget central dévolue aux services couvre moins de la moitié des coûts dans beaucoup de cas. Les pouvoirs publics locaux doivent y suppléer en puisant dans leurs propres budgets. Le système privilégie la fourniture directe des services par les autorités locales et impose à tous les intervenants de collaborer, mais les prestataires qui dispensent des services avec ou sans but lucratif se heurtent à des difficultés pour obtenir les fonds nécessaires, même si des améliorations pourraient être apportées en termes de flexibilité. La façon dont la loi est appliquée au niveau local fait, elle aussi, l'objet de discussions. Les autorités locales remplissent-elles toutes leurs obligations?

Royaume-Uni

La contribution britannique était intitulée: Intervention communautaire – l'exemple de Sure Start¹¹. En 1997, les élections ont porté au pouvoir un nouveau gouvernement travailliste. L'un des premiers soins du chancelier de l'Échiquier a été d'inciter la fonction publique à réfléchir au moyen de rompre la spirale infernale de la pauvreté qui se transmet de génération en génération. La réponse a été : «Il faut commencer tôt.» C'est ce qui a conduit au lancement des programmes Sure Start en Angleterre, qui visaient à aider les enfants et les familles à s'en sortir en améliorant les services dispensés dans les régions défavorisées. Les programmes locaux Sure Start (SSLP)

¹⁰ Pour plus de précisions, voir le *compte-rendu* du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – intervention de Marta Korintus.

¹¹ Pour plus de précisions, voir le *compte-rendu* du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – intervention d'Edward Melhuish.

étaient différents d'autres mécanismes dans la mesure où ils se concentraient sur une zone particulière, mais à l'intérieur de cette zone, l'accès aux services était universel, principalement pour éviter de stigmatiser leurs bénéficiaires. Quand les programmes Sure Start ont été lancés, ils n'avaient pas à se conformer à un modèle de prestation de services, même s'ils étaient censés dispenser certains services essentiels.

Peu après la mise en place des services, l'évaluation de Sure Start a commencé. L'une des premières constatations était qu'il fallait beaucoup plus de temps qu'on ne l'avait pensé au départ (3 ans pour que les services deviennent pleinement opérationnels). Des économies d'échelle ont été envisagées. Les petits programmes dépensaient plus par enfant que les grands. L'impact des programmes Sure Start a été évalué en termes de changements observés dans les zones concernées. Cette analyse du contexte local a fait ressortir plusieurs points. D'une manière générale, les naissances ont été plus nombreuses que précédemment dans les zones Sure Start, mais on a aussi enregistré une réduction de la proportion d'enfants élevés dans des ménages sans emplois. On relève aussi une certaine diminution des admissions aux urgences d'enfants de 0 à 3 ans pour des blessures graves ou des infections pulmonaires. L'incidence des cas de faible poids à la naissance a été réduite pour certaines catégories de la population, notamment les personnes ayant des attaches avec le sous-continent indien. Des augmentations supérieures à la moyenne anglaise ont été constatées pour la proportion d'enfants identifiés comme ayant des besoins spéciaux en termes d'éducation et le nombre d'enfants de 14 à 17 ans bénéficiant d'une allocation de subsistance pour handicapés. La raison en est probablement que les parents ont eu davantage de contacts avec les services et que leurs difficultés ont été prises en compte plus précocement. Des améliorations des résultats scolaires ont été observées dans les zones desservies par les programmes Sure Start. La baisse de certaines formes de criminalité, comme les cambriolages et la criminalité visant les véhicules, a été plus marquée que dans le reste de l'Angleterre. Toutefois, le nombre de voies de fait a augmenté dans les zones Sure Start.

En ce qui concerne la mise en œuvre du programme, des problèmes d'adaptation ont été constatés par rapport à la stratégie basée sur les zones, car les personnes actives dans les services concernés travaillaient jusqu'à présent selon un modèle plus traditionnel. Tout au long des projets, des problèmes n'ont cessé de se poser pour maintenir le contact avec les groupes difficiles à atteindre, notamment les pères, les parents adolescents, les familles en proie à des violences domestiques et quelques groupes ethniques minoritaires. Des ajustements ont en outre été nécessaires au niveau des ressources humaines. Avant 1997, il n'existait que peu de services de ce type. Avec l'explosion soudaine des programmes Sure Start, le personnel correctement formé a commencé à manquer et n'est pas encore disponible en nombre suffisant. Les meilleurs programmes présentaient un niveau élevé de collaboration interservices, avec des échanges d'information et une bonne gestion du programme permettant de former des équipes pluridisciplinaires. Les relations avec la communauté desservie (climat de confiance, confidentialité, et combinaison adéquate de professionnalisme et de convivialité) ont aussi été déterminantes dans le succès des programmes.

Une autre étude d'impact a cherché à établir si les enfants et les familles des zones SSLP s'en sortaient mieux. Dans l'ensemble, elle a conclu que plusieurs programmes Sure Start fonctionnaient bien, mais que beaucoup d'autres présentaient des lacunes. Les meilleurs programmes se caractérisaient par certains aspects de leur mise en œuvre dans lesquels ils étaient particulièrement performants. Les aspects les plus importants étaient l'efficacité de la gouvernance et de la gestion ou du leadership, une approche assez informelle mais néanmoins professionnelle et la responsabilisation des prestataires de services et des usagers. Les stratégies permettant d'optimiser les résultats passaient par la compréhension des points de vue

de la collectivité locale, l'identification des besoins et l'intervention rapide auprès des familles nécessitant des services spécialisés, un recrutement bien pensé et la formation du personnel, ainsi que l'organisation du travail d'équipe englobant plusieurs services.

Les défis qui restent à relever sont notamment la nécessité d'étendre la couverture des services (surtout pour les catégories difficiles à atteindre), l'amélioration de la collaboration interservices, la mise en place de systèmes de suivi communs et durables, une mesure plus rigoureuse de l'impact des services, et un meilleur contrôle des coûts et de l'efficacité des services par les prestataires.

L'évaluation a fait ressortir qu'un type de service, les *Children's Centres*, était particulièrement efficace. Ce constat a débouché sur la décision, en 2004, de renoncer au modèle existant pour les SSLP. Chaque programme devait être réorganisé en *Children's Centre* pour 2006. La principale différence entre l'ancien et le nouveau modèle est que les *Children's Centres* offrent une gamme de services beaucoup plus spécifique. La fourniture de ces services s'accompagne aussi d'une orientation plus ciblée. Les programmes se sont améliorés au fil des ans et les *Children's Centres* représentent un pas dans la bonne direction. On compte de nombreux exemples de bonnes pratiques. Toutefois, de grandes variations subsistent entre les meilleurs et les moins performants. La collaboration interservices doit être renforcée, surtout dans le domaine de la santé. Dans bien des cas, le personnel n'est pas encore formé comme il faudrait pour les tâches à accomplir. Son renouvellement continue à poser de sérieux problèmes, qui perturbent la prestation des services¹².

En ce qui concerne la transférabilité des expériences d'ACCÈSS, les participants britanniques ont surtout retenu l'intérêt de réunir dans les mêmes locaux des centres d'accueil pour enfants et des bureaux de placement, afin de faciliter la recherche d'un emploi pour les parents. Il y a lieu d'établir des lignes directrices concernant la qualité des structures d'accueil et des systèmes d'autorisation devraient être mis en place. ACCÈSS offre un très bon modèle d'approche pluridimensionnelle du bien-être des enfants.

Chypre¹³

C'est principalement l'administration de la Protection sociale (ministère du Travail et de l'Assurance sociale) qui est compétente pour les prestations de services sociaux. Les services sont dispensés par les six offices régionaux. Diverses ONG, ainsi que des conseils locaux reçoivent un soutien financier et technique dans le cadre du mécanisme de subventions pour l'organisation au niveau local de programmes et de services qui répondent à des objectifs politiques.

À Chypre, les communautés rurales, les communautés adjacentes à la zone tampon et les vieux quartiers des centres urbains de Nicosie et Limassol sont particulièrement marginalisés et pourraient tirer profit de programmes conçus sur le modèle d'ACCÈSS. En raison des multiples problèmes sociaux que subissent les habitants de ces derniers quartiers, le ministère de l'Éducation et de la Culture les a classés comme Zones d'éducation prioritaires. L'objectif est de

¹² Pour les rapports d'évaluation des programmes Sure Start, voir www.ness.bbk.ac.uk.

¹³ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – CHYPRE: Spyros Spyrou, pp.43-47

remédier par une discrimination positive aux inégalités auxquelles sont confrontés les jeunes élèves.

L'un des grands défis à relever par le système social chypriote est l'absence de procédure systématique de contrôle et d'évaluation pour suivre la mise en œuvre des politiques, leurs résultats et leur impact.

À l'exception notable des normes adoptées par l'administration de la Protection sociale concernant les structures d'accueil, il manque une procédure de collecte de données périodiques et d'indicateurs clairement définis. En 2006, cependant, l'administration a commandé une étude d'évaluation pour analyser les services préventifs destinés aux familles.

Actuellement, le débat le plus important porte sur la mise en place de mécanismes permettant de fournir des services sociaux de qualité à tous les groupes vulnérables, compte tenu des nombreux problèmes que Chypre rencontre aujourd'hui (immigration, exclusion sociale et pauvreté, changements démographiques).

Du point de vue de Chypre, certaines questions liées au travail d'ACCESS sont particulièrement pertinentes: Comment réussir à faire participer activement les citoyens les plus marginalisés et touchés par l'exclusion? Quel succès rencontrent les séminaires parentaux? Comment mobiliser en faveur d'une mission des personnes qui travaillent dans différentes agences, avec des demandes et des obligations disparates?

Irlande¹⁴

Dans le cadre de son PAN pour l'inclusion sociale 2007-2016, le gouvernement irlandais s'est fixé une stratégie cohérente de lutte contre l'exclusion basée sur une approche du cycle de vie. Un réseau national de 100 Centres de ressources familiales (Family Resource Centres, FRC) occupe une place centrale dans les efforts pour faire progresser plusieurs thèmes recensés dans le PAN/Inclusion irlandais.

Les FRC sont financés, pour l'essentiel, par l'Agence d'aide à la famille, qui opère sous les auspices du ministre des Affaires sociales et familiales. Ils s'appuient sur les principes et la pratique du développement communautaire. La philosophie qui sous-tend les FRC souscrit à une approche visant à conforter et responsabiliser les familles et les communautés pour les aider à encourager l'épanouissement des enfants, des jeunes et des autres membres du ménage.

Le réseau des FRC dispose d'un outil commun de soumission de rapport électronique, qui permet à chaque FRC de s'auto-évaluer. Comme toutes les informations sont rassemblées dans une banque de données nationale, leur centralisation offre un énorme potentiel pour appréhender l'ensemble du programme et ses impacts.

¹⁴ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – IRLANDE: Richard Hickey, pp.53-59.

On peut relever plusieurs similitudes et différences entre le projet ACCESS et les Centres de ressources familiales irlandais. Ces derniers se distinguent notamment par:

- une portée moins étendue en termes de niveau et de nombre de services disponibles;
- une organisation moins formelle;
- la gestion par un conseil de direction local composé de bénévoles.

Le concept de base du «centre de ressources» a été introduit en Irlande depuis plus d'une décennie. La nécessité de fournir des services intégrés pour répondre aux besoins des citoyens est de plus en plus reconnue, surtout dans le cadre des réformes de l'aide apportée aux familles monoparentales et à bas revenus. La question du soutien de l'État et de la façon dont il est dispensé et perçu dans les régions défavorisées est actuellement débattue, dans le contexte d'une procédure qui examine la cohésion des services publics et bénévoles.

Dans l'optique de l'Irlande, certaines questions liées au travail d'ACCESS sont particulièrement pertinentes: Puisque chaque entité dépend d'une société mère, qui est elle-même une agence, des difficultés peuvent-elles survenir si des politiques et des objectifs différents interfèrent avec le fonctionnement de ce «guichet unique»? Dans ce cas, comment sont-elles résolues?

La participation des bénéficiaires à la gestion du projet s'opère-t-elle rapidement?

Lituanie¹⁵

L'enquête sur le revenu et les conditions de vie (SILC) a fait ressortir que le taux de risque de pauvreté en 2005 était très élevé (20,5%). Des analyses ont montré que le groupe d'âge le plus jeune (moins de 16 ans) est tout particulièrement exposé.

En 2004, le Programme national 2005-2007 des centres de jour pour enfants a été approuvé. Ces centres proposent un encadrement éducatif, une aide aux devoirs, des activités récréatives et des services de restauration. Un travail social systématique est effectué avec les parents des enfants qui fréquentent les centres de jour (sensibilisation aux responsabilités parentales, aide pour faire face aux problèmes sociaux, formation à l'économie domestique), dans le but de prévenir les facteurs qui conduisent à la mise sous tutelle des enfants.

Il semble que la Lituanie ne dispose pas encore d'un réseau suffisamment développé de services d'aide à l'enfance et aux familles visant à réduire la pauvreté infantile et l'exclusion sociale. Ce sont surtout les mesures préventives destinées à maintenir les enfants dans le milieu familial qui font défaut.

La Lituanie est aussi confrontée au problème du manque de données statistiques sur les services dispensés aux enfants et aux familles. Cette lacune contrarie l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des services disponibles et ne laisse guère de perspectives d'amélioration dès lors que les conditions préalables ne sont pas remplies. Une tâche importante du PAN lituanien pour la mise en œuvre de la politique nationale en matière de protection de l'enfance (2005-2012) sera donc d'y remédier.

¹⁵ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – LITUANIE: Rasa Zabarauskaitė, pp. 61-65.

Portugal¹⁶

Des initiatives similaires à ACCESS sont actuellement développées au Portugal.

Les Réseaux sociaux locaux font intervenir des partenariats entre les citoyens, les autorités locales, les services publics décentralisés, des organismes de solidarité sociale et d'autres entités privées. Il revient à ces réseaux sociaux d'ajuster les mesures politiques nationales aux spécificités locales. En 2006, presque toutes les municipalités portugaises avaient mis en place un programme de réseau social, à des degrés d'avancement divers, associant en moyenne 50 à 60 partenaires.

Les Centres communautaires locaux, qui administrent la plupart des services et des équipements sociaux pour les enfants, les familles et les personnes âgées, sont gérés par des institutions privées et des associations de développement local. Ils jouent un rôle important dans le système de protection sociale, comme dans la mise en œuvre des dispositions de la politique nationale en la matière (p.ex. le développement de projets locaux de lutte contre la pauvreté). Les normes et les budgets sont fixés par le ministère du Travail et de la Solidarité, qui contrôle la qualité des services dispensés.

Plusieurs problèmes ont été constatés durant le déploiement de ces initiatives portugaises circonscrites à des territoires bien définis. Il reste difficile d'apporter des réponses adaptées aux besoins individuels et locaux, car certains professionnels et organisations renâclent face aux pratiques innovantes et à la culture du partage d'information que les initiatives entendent instaurer. Par ailleurs, la mise en œuvre du système d'échange d'information demeure limitée.

Dans la perspective portugaise, l'élément intéressant à propos d'ACCESS et de sa prochaine évaluation externe porte sur les indicateurs et autres mécanismes de contrôle qui seront développés pour évaluer l'efficacité et l'efficience des services dispensés. Les bénéficiaires seront-ils associés au processus d'évaluation? Qui d'autre? Et comment s'assurer leur participation?

Suède¹⁷

En Suède, la prévention de l'exclusion est une compétence qui relève principalement du niveau local. Les comités de protection sociale municipaux s'occupent de prévention d'une manière générale et s'emploient activement à lutter contre la consommation d'alcool et d'autres substances susceptibles de créer une dépendance parmi les enfants et les adolescents. Leur but est de veiller à ce que l'enfant et les jeunes puissent se développer dans des conditions favorables et sûres. La coopération étroite avec les familles est une priorité. La Suède compte environ 100 «guichets uniques» pour les services de protection sociale, d'emploi, d'assurance sociale et de soins de santé.

¹⁶ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – PORTUGAL: Ana M. Canhao, pp.67-70.

¹⁷ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – SUÈDE: Leif Klingensjö, pp. 71-74.

Certaines similitudes apparaissent si l'on compare le projet ACCESS à l'expérience suédoise, notamment la collaboration avec les parents pour garantir aux enfants et aux jeunes le soutien et la protection dont ils ont besoin, et les nouvelles formes d'aide parentale ou de formation destinées à les aider à mieux assumer leur rôle de parents, ainsi que les «Centres familiaux». Ces derniers comptent parmi les exemples les plus intéressants de coopération entre les municipalités et les conseils régionaux. Cette collaboration couvre les services sociaux, les soins de santé pour la mère et l'enfant et les «centres familiaux» préscolaires mentionnés ci-dessus.

Cependant, la Suède n'a pas de politique commune aussi clairement définie dans le domaine important de la coopération entre le système d'éducation, la protection sociale et le marché du travail. Un autre élément intéressant pour la Suède est de trouver des moyens de mettre en place au niveau municipal un travail de qualité basé sur des données objectives. Comment la société peut-elle lutter le plus efficacement contre la transmission intergénérationnelle de l'exclusion sociale?

4.2. Organisations et associations européennes

Eurochild¹⁸

Le projet ACCESS améliore l'accessibilité, en particulier pour les groupes les plus vulnérables, en réunissant tous les services dans un même bâtiment. Il présente une approche intégrée des actions visant à résoudre le problème de la pauvreté.

Eurochild préconise de mettre en place des systèmes de contrôle plus rigoureux pour garantir une adéquation optimale des services par rapport aux besoins des enfants et obtenir les meilleurs résultats possibles. L'initiative hollandaise «Kinderen in Tel» est citée à cet égard comme exemple de bonne pratique pour la collecte de données. Ce programme de recherche mené en collaboration par diverses organisations nationales et internationales procède chaque année à une enquête sur la situation et le bien-être des enfants et des jeunes aux Pays-Bas.

Eurochild formule également plusieurs recommandations générales:

- l'intérêt de l'enfant doit être la priorité centrale de ce type de services à la communauté;
- ces services doivent être gratuits pour les familles à faibles revenus, quelle que soit la situation des parents en termes d'emploi;
- l'aide parentale (fondée sur le partenariat et la responsabilisation) mérite une reconnaissance et des investissements beaucoup plus considérables. Elle doit être intégrée dans les services d'éducation et de soins pour la petite enfance;
- Le rôle et les responsabilités des professionnels de l'aide à l'enfance ne reçoivent pas toute la considération qui leur revient et qui devrait se traduire par des niveaux de formation et de rémunération suffisants.

En ce qui concerne l'intérêt du projet ACCESS, la représentante d'Eurochild a insisté particulièrement sur certains points. Il est crucial d'améliorer la collecte des données et les méthodes de suivi/évaluation afin de mesurer correctement les résultats du point de vue des enfants. Il faut prêter plus d'attention et consacrer plus de moyens à la formation et aux

¹⁸ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – EUROCHILD: Karen Del Biondo & Meghaen Anderson, pp.77-87.

qualifications des professionnels chargés d'accueillir les enfants qui ne sont pas encore en âge d'aller à l'école. Il faut aussi leur offrir de meilleures perspectives de carrière. Enfin, Eurochild salue les efforts consentis pour aider les parents à assumer leurs responsabilités et leur rôle d'éducateurs de leurs enfants. Toutefois cette approche risque de se polariser sur les lacunes dans les compétences parentales et d'évoluer vers des mesures pénalisantes ou de fixer des conditions supplémentaires pour avoir droit aux prestations. Eurochild souhaite que les politiques aient pour but de responsabiliser et soutenir les familles, mais aussi qu'elles s'attaquent avant tout aux racines de la pauvreté et de la précarité dans la société.

Réseau social européen¹⁹

ESN est un réseau indépendant de services sociaux régionaux et locaux, dont les membres s'occupent aussi des questions de santé, d'éducation, d'emploi et d'aide à la jeunesse. Sa mission est d'offrir un forum pour l'échange ou le développement de politiques et de bonnes pratiques, et de représenter les services sociaux locaux et régionaux en Europe. À ce titre, ESN soutient la coordination et l'intégration des services à l'échelon local.

On peut considérer que le modèle d'ACCÈSS s'inscrit dans un courant plus large de coordination et d'intégration des services publics locaux dans divers domaines d'action: services sociaux et emploi (Pays-Bas, Norvège), services sociaux et services de santé (Italie), services sociaux et éducation (Royaume-Uni). La collaboration au sein d'une même structure devrait naturellement et spontanément permettre aux organisations et aux professionnels de mieux se comprendre, mais elle ne garantit pas que les services parviendront à unir efficacement leurs efforts pour aider les personnes confrontées à des problèmes multiples. Les échos recueillis de façon informelle auprès des bénéficiaires paraissent bons pour certains services d'ACCÈSS, mais la participation des usagers à la conception et à l'organisation des services pourrait en général être plus développée.

Il semble aussi qu'il n'y ait guère de procédures officielles d'évaluation de la qualité de chaque service ou d'inspection. Aussi positives que soient les aspirations exprimées dans la vision d'ACCÈSS, à laquelle tous les partenaires ont souscrit, il pourrait être utile d'apprécier dans quelle mesure cette vision commune a été concrétisée. Cela contribuerait à faire ressortir les forces et les faiblesses du modèle et à cerner les aspects qui gagneraient à être développés. Il paraît crucial d'assurer une concertation avec les prestataires de services internes, la collectivité locale et les usagers. Une piste envisageable pourrait être de mettre au point des évaluations intégrées des dossiers individuels (pour les personnes dont les besoins sont les plus complexes) et d'assigner à chaque client un assistant social (moins il doit rencontrer de personnes différentes, plus l'accès aux services est facilité).

Le projet de créer des centres similaires à Malte offre une opportunité de continuer à innover. Les directeurs des différents centres et services pourraient être encouragés à rester en contact dans le cadre d'un mécanisme de soutien professionnel réciproque. Ils seraient ainsi en mesure d'échanger de bonnes pratiques et de tirer les enseignements de divers projets, de discuter de problèmes communs et des solutions adoptées en divers endroits de l'île ou de l'archipel. ACCÈSS constitue actuellement un ensemble de services en colocation qui collaborent sur

¹⁹ Voir les documents soumis lors du séminaire d'évaluation par les pairs (12-13 juin 2007) – RÉSEAU SOCIAL EUROPÉEN: Stephen Barnett, pp.89-91

certaines projets spécifiques. La question est de savoir comment les autorités envisagent de le développer. Il serait intéressant à cet égard de réfléchir aux besoins futurs des communautés pour les 5 ou 10 ans à venir et aux services ou aux types de coopération qui seraient nécessaires pour y parvenir.

4.3. Débat entre les pays pairs sur la transférabilité d'ACCESS

Les représentants britanniques ont été impressionnés par les avantages manifestes de la coopération entre plusieurs services réunis dans un même bâtiment. Ils estiment que l'adjonction d'une clinique pour enfants pourrait être utile. À leurs yeux, les principaux atouts d'ACCESS sont l'intégration du site, la formation du personnel en commun et le partage d'une même vision.

La Suède a adopté une approche similaire. Elle dispose de centres familiaux qui regroupent différents services, mais leur attention se porte essentiellement sur les enfants et tout ce qui les concerne. Ils combinent des soins de pédiatrie et de maternité et des services sociaux. Tous les courants politiques représentés en Suède manifestent un intérêt pour la promotion des centres familiaux et débattent actuellement de la meilleure façon d'organiser un soutien pour les parents.

Les représentants irlandais, tout en se disant impressionnés par l'approche d'ACCESS, s'interrogent néanmoins sur les possibilités réelles d'une adaptation à la situation irlandaise. Les services dispensés par ACCESS relèvent, en Irlande, de la compétence de nombreuses agences et il serait extrêmement difficile de les amener à partager un même site. Les Centres de ressources familiales sont plutôt envisagés comme un moyen de faciliter l'accès des usagers à toute la gamme des services fournis par différentes agences. Le souci de répondre aux besoins exprimés par la communauté est sans doute le meilleur atout d'ACCESS aux yeux des représentants irlandais. C'est un bon moyen de maintenir le contact avec les bénéficiaires et, pour les prestataires de services, de se montrer plus ouverts au changement.

Pour la représentante lituanienne, les méthodes et l'organisation du centre ACCESS, ainsi que ses objectifs méritent d'être salués, notamment la volonté de faire pleinement participer les parents et les enfants. C'est un point qu'il importe de ne jamais perdre de vue dans ce genre de centre. La combinaison de l'accueil des enfants et des services aux parents est aussi très intéressante. En Lituanie, les garderies ne sont pas associées à ces services, et il pourrait être utile de s'inspirer de ce modèle pour lutter contre l'exclusion sociale.

Les représentants chypriotes ont également été impressionnés par le regroupement de services si divers en un même lieu, mais ils se demandent quelles sont les possibilités d'accueil prévues pour les 5 à 12 ans en dehors des heures d'école, par exemple l'après-midi.

La Hongrie envisage de regrouper certains services administratifs, tandis que les services en rapport avec l'aide à l'enfance coopèrent déjà étroitement. Mais un centre comme ACCESS réunit ces deux catégories et il est donc intéressant de voir comment les choses se passent dans la pratique. Ces centres permettent aux usagers de choisir les services appropriés. Une autre approche consiste à établir des points d'information plus petits, auxquels les clients peuvent s'adresser pour obtenir des conseils personnalisés.

Les représentantes portugaises ont gardé une impression très positive de la visite du site. En particulier, l'approche systématique des problèmes familiaux dans le cadre de Smartkids apparaît comme un élément essentiel pour la prévention. Les parents doivent être associés aux efforts

préventifs car ils sont en première ligne à cet égard. La présence et la participation des parents à la garderie, le fonctionnement du bureau de placement de l'Employment and Training Corporation (ETC), de même que le lien avec l'office de sécurité sociale ont aussi été appréciés.

Les représentants irlandais considèrent qu'une structure intégrant l'office de sécurité sociale et l'aide à l'emploi constitue le meilleur service possible. Des tentatives ont souvent été faites dans ce sens en Irlande, mais les deux services dépendent de ministères différents, avec des objectifs distincts, et l'intérêt du citoyen n'apparaît pas toujours comme la priorité absolue. L'approche intégrée d'ACCÈSS favorise certainement l'inclusion sociale, et la définition de stratégies communes, dans le cadre des réunions des directeurs par exemple, est évidemment un élément essentiel à cet égard. De même, la première inscription des demandeurs d'emploi est du ressort des services de sécurité sociale. Le développement de l'informatique et des technologies d'e-gouvernement à Malte tend à décloisonner les différentes administrations, a-t-on ajouté.

La représentante d'Eurochild a souligné la nécessité d'intervenir dès le plus jeune âge pour briser le cercle vicieux de la précarité. Aussi a-t-elle été frappée par le nombre de jeunes enfants couverts par le programme Smartkids. La participation des parents est aussi très importante, tout comme l'agencement du bâtiment d'ACCÈSS et la coopération entre le personnel des différentes entités. Il apparaît que le travail de Smartkids concerne principalement le secteur de la prévention. Des objectifs doivent être définis, mais l'expérience d'ACCÈSS peut servir de base pour cette tâche. Il était très important de commencer par un travail sur le terrain.

Les représentants maltais ont eux aussi retenu certaines idées des échanges de vues qui ont émaillé cette évaluation par les pairs. Ils pourraient en particulier envisager d'inclure des services destinés aux enfants de plus de 3 ans dans les activités d'ACCÈSS, de concentrer davantage leurs efforts sur l'intégration de l'enfance et de la famille au sein d'un même centre et peut-être d'y adjoindre des services de santé (comme au Royaume-Uni).

Il manque aussi une analyse systématique des véritables problèmes de la région. Certains participants ont fait valoir qu'un programme de recherche devrait être mis en place pour définir des objectifs chiffrés spécifiques sur la base de données scientifiques. Mais une autre approche est également possible. ACCÈSS a cerné quatre types de besoins et de priorités. Ce constat devrait être très utile pour procéder à une évaluation plus large des besoins de la région. Comme 60% des dossiers traités par les assistants sociaux d'ACCÈSS depuis le début 2007 sont le résultat de demandes spontanées, on peut en conclure que les attentes des bénéficiaires ont été prises en compte et satisfaites. ACCÈSS adopte en outre une démarche plus proactive à mesure que les besoins de la population sont mieux connus. Le Centre dispose à présent d'une expérience suffisante pour comprendre les priorités.

5. Conclusions et enseignements

Il est évidemment essentiel de recadrer le débat dans son propre contexte en tenant compte, pour les besoins de la comparaison, des spécificités économiques, historiques, politiques et sociales afin de faire ressortir les similitudes et les différences de situations dans chaque pays participant.

Il convient plus particulièrement de garder à l'esprit certaines caractéristiques de la société maltaise quand on cherche à comprendre et évaluer le fonctionnement d'ACCÈSS: sa

«petitesse», combinée à une conception centralisée des services d'aide sociale, des associations de bénévoles fortes d'une longue tradition, le fait que la culture du partage d'information ne soit pas très profondément enracinée et surtout une mentalité qui continue à prévaloir dans certaines parties de la société, selon laquelle les autorités et les services publics doivent pourvoir aux besoins des citoyens, qui se cantonnent dans une attitude plus passive. Tous ces facteurs sont autant d'entraves à la promotion d'un réseau de prestation de services sociaux efficace.

L'évaluation a mis en évidence des différences majeures entre les pays pairs, en termes de superficie, de densité de population, d'âge d'entrée à l'école et de modèles structurels régissant les services publics. Les États membres se situent aussi à des stades différents dans l'organisation des services dispensés, notamment du point de vue de la coopération et l'intégration. Cette question peut être envisagée en considérant principalement l'adéquation, l'accessibilité et le coût abordable des services. Ces critères peuvent s'appliquer dans une mesure variable aux entités et aux types de services offerts par le complexe ACCESS. La conscience de la diversité des perspectives selon les intervenants demeure essentielle. Les ressources humaines sont bien sûr cruciales pour un service de qualité. Il en découle plusieurs implications en termes de qualifications, de formation (notamment en interne) et de budgets.

Mais en dehors de ces différences, la plupart des pays sont confrontés à des problèmes similaires, qui appellent des mesures de leur part. Par exemple, la formation des professionnels concernés par la fourniture du service (travailleurs sociaux, etc.), les phénomènes d'immigration ou d'émigration, ou encore les défis auxquels se heurtent les familles monoparentales. De l'avis général, le modèle de la collectivité locale est le mieux adapté. Mais quelle population représente la «collectivité locale»? La façon dont les budgets sont délimités dans certains pays ne laisse guère de place à la flexibilité pour la prestation des services.

Certains pays pairs ont été impressionnés par le fait que les services sont ouverts à tous pour éviter une stigmatisation éventuelle, concernant notamment les populations migrantes. Le regroupement de nombreux services différents sous un même toit est aussi plus propice à l'anonymat des visiteurs et des clients. Dans ce contexte, les participants ont remarqué que l'agencement de l'espace dans le Centre ne garantit pas la confidentialité des demandes de prestations de sécurité sociale. La direction d'ACCESS partage cette préoccupation et a déjà examiné des moyens d'assurer un respect plus strict de la vie privée des visiteurs.

Quant à reproduire le modèle d'ACCESS, les discussions entre les pays pairs ont montré que cela pourrait être difficile, même à Malte. Étant entendu qu'une copie conforme ne fonctionnerait pas, les participants se sont accordés à penser que les grands principes établis par ACCESS pourraient être adaptés à des situations et des pays différents. Le plus important paraît être d'identifier d'abord les priorités d'une zone particulière, et peut-être aussi de délimiter cette collectivité locale. Une fois les besoins évalués, un plan d'action devrait être formulé, avec des calendriers et la désignation explicite des entités chargées de dispenser les principaux services d'un centre de ressources communautaires. En ce qui concerne la mise en œuvre, les pays pairs ont aussi reconnu l'importance de fournir des services intégrés pour les parents et leurs enfants.

Il y a également une question d'échelle. ACCESS peut être considéré comme un exemple encourageant d'ingénierie sociale, puisque le centre a introduit un changement radical en développant un type de prestation de services différent. Mais ce qui est faisable à Malte est-il pour autant envisageable dans de plus grands États membres? La Hongrie et la Suède ont évoqué la possibilité de s'inspirer du modèle d'ACCESS dans leurs petites municipalités, où les services ne peuvent être dispensés sans un minimum de coopération.

De nombreux participants ont souligné l'importance de l'intégration des services dans l'approche d'ACCESS. Mais ils ne parlaient probablement pas tous de la même chose. Entre la fragmentation et l'intégration, il existe toute une série de stades intermédiaires. L'intégration structurelle représente davantage qu'une collaboration. L'insuffisance du financement public est évidemment un obstacle à un degré d'intégration appréciable. Des sources de financement séparées pourraient être nécessaires à l'intégration des services dispensés, alors que les différentes composantes d'ACCESS sont financées par une ligne budgétaire directe allouée par les agences ou les ministères dont elles dépendent.

La plupart des pays pairs estiment qu'une structure intégrant l'office de sécurité sociale et l'aide à l'emploi constitue le meilleur service possible. D'autres sont d'avis que les mécanismes de contrôle auraient pu être confiés à l'ETC. Pour peu que ces deux services dépendent de ministères différents, avec des objectifs distincts, la mise en place d'une coopération efficace pourrait se trouver compromise. Le développement de l'informatique et des technologies d'e-gouvernement (à Malte) tend à décloisonner les différentes administrations, a-t-on ajouté.

On a beaucoup insisté sur la nécessité de donner la priorité au travail préventif plutôt que d'attendre que des cas nécessitant une intervention soient signalés. En revanche, l'approche systématique des problèmes familiaux dans le cadre de Smartkids apparaît comme un élément essentiel pour la prévention. Les parents doivent être associés aux efforts préventifs car ils sont en première ligne à cet égard. De nombreux participants ont tenu à rappeler que des structures d'accueil de qualité sont souhaitables pour le bien-être des enfants mais aussi pour les finances publiques. Les investissements dans les installations préscolaires ont une rentabilité économique à long terme.

Les recherches sur le développement des enfants ont clairement montré la multiplicité des influences. L'importance d'un milieu familial attentif et stimulant et d'une prise en charge de qualité dans les structures d'accueil a été confirmée. Cela démontre aussi la nature multidimensionnelle du concept de bien-être des enfants. D'où l'intérêt d'opter pour une perspective préventive en garantissant un soutien universel minimum et un accès à des services précoces d'aide à l'enfance (abordables et de bonne qualité), combinés à des services correctement ciblés.

Les pouvoirs publics doivent donc également adopter des lignes directrices en termes de qualité des structures d'accueil et des systèmes d'autorisation. Il convient surtout de procéder à des inspections et des contrôles pour veiller à ce que ces niveaux de qualité soient respectés. ACCESS offre un modèle intéressant d'approche multidimensionnelle du bien-être des enfants. L'adjonction de soins de santé (en pédiatrie) pourrait compléter ce modèle.

À propos des garderies, certains ont fait valoir qu'un changement de perspective devait encore s'accomplir dans la société maltaise. Pour l'heure, les premières années de la vie restent trop souvent considérées comme une préparation à l'éducation qui suivra, alors qu'il s'agit d'une période formatrice cruciale. En outre, de nombreux États membres peinent à résoudre leurs problèmes de ressources humaines inadéquates, tant du point de vue du nombre que des qualifications. Dans le cas de Malte, il reste beaucoup de travail à faire pour améliorer la qualité des dispositions prévues pour les 3 à 5 ans et assurer la liaison avec les installations destinées au groupe d'âge de 0 à 3 ans.

La volonté de plus en plus affirmée de fonder les politiques sur des données objectives fait ressortir la nécessité de divers types d'évaluation. Au Royaume-Uni, le programme national d'évaluation de Sure Start (NESS, National Evaluation of Sure Start) offre un bon exemple d'analyse complète et approfondie. Il illustre l'importance, pour les pouvoirs publics, de faire une distinction entre différents aspects du «succès» de politiques ou de services nouveaux. L'évaluation de l'organisation et du fonctionnement d'un programme et la mesure de la satisfaction des utilisateurs apportent une information utile. Mais des évaluations d'impact sont nécessaires pour mettre en évidence la mesure dans laquelle le programme induit un changement attestant d'une réduction des indices d'exclusion sociale. Enfin, l'analyse coûts-bénéfices reste très importante pour apprécier la rentabilité, bien que certaines données spécifiques concernant les coûts soient rarement disponibles²⁰.

Mais même si la quantification revêt aujourd'hui une importance croissante, il n'en demeure pas moins que le message fondamental d'ACCESS est axé sur la qualité. L'accent mis sur la nécessité de garantir aux enfants un bon départ dans l'existence réaffirme encore cette volonté de donner la priorité à la qualité de vie. Dans cette optique, on peut se demander si la définition d'objectifs rigoureux, les contrôles et certaines formes d'évaluation laissent encore une place à l'ingénierie sociale, à la réflexion novatrice et à l'espoir d'une amélioration future.

Les participants à l'évaluation par les pairs ont formulé *plusieurs suggestions*:

- La mise en place d'ACCESS n'a pas été précédée d'une analyse scientifique des besoins de la région. Tel qu'il opère à présent, le programme donne plutôt l'impression d'une décentralisation des services que d'une initiative spécialement conçue pour la collectivité locale et ses besoins spécifiques. Une analyse systématique, régulièrement mise à jour, des problèmes de la région pourrait être très utile. Sur cette base, on pourrait envisager de développer davantage le travail préventif d'ACCESS.
- Les services peuvent être intégrés dans une mesure différente (il existe toute une série de stades intermédiaires entre la fragmentation et la fusion complète ou entre l'intégration informelle et formelle). Dans le cas d'ACCESS, les avantages d'une intégration plus poussée pourraient être examinés (un budget plus intégré, des protocoles interservices pour faciliter la transmission de l'expérience aux nouveaux venus, la désignation d'une personne chargée de coordonner les services en vue de répondre aux besoins d'un utilisateur particulier).
- Des dispositions plus formelles pourraient être envisagées pour renforcer l'implication des parties prenantes (p.ex. des questionnaires sur la satisfaction des clients, la participation d'utilisateurs au conseil de direction).
- Il pourrait être utile d'intégrer plusieurs services additionnels au centre, p.ex. des services destinés aux enfants de plus de 3 ans et des soins de santé (notamment des visites médicales).
- Bien que les demandes d'aide introduites spontanément constituent en elles-mêmes un résultat positif, l'absence de contrôle formel et d'évaluation du projet a suscité certaines interrogations lors de la réunion. Les représentants maltais ont annoncé qu'une première évaluation externe à grande échelle d'ACCESS est prévue pour la fin 2007.

²⁰ Voir les commentaires – Royaume-Uni (Melhuish, Whitley & Jackson).

Les travaux de recherche mettent en évidence divers facteurs particulièrement importants pour le développement des enfants. Il pourrait être souhaitable d'examiner les critères suivants dans le cadre d'une évaluation du personnel qui travaille (directement) avec de jeunes enfants, afin de voir quels sont les points qui appellent encore des améliorations:

- personnel qualifié et motivé par le travail avec les enfants;
- installations sûres, hygiéniques et accessibles aux parents;
- ratios et tailles des groupes permettant une interaction appropriée du personnel avec les enfants;
- développement suffisant des ressources humaines de façon à assurer la continuité, la stabilité et l'amélioration de la qualité des services;
- formation en interne complétant les qualifications formelles;
- rémunérations adéquates pour que le personnel soit satisfait de son emploi;
- programme d'activités propice au développement des enfants.

Les représentants maltais ont eux aussi retenu certaines idées des échanges de vues qui ont émaillé cette évaluation par les pairs. Ils pourraient en particulier envisager d'inclure des services destinés aux enfants de plus de 3 ans dans les activités d'ACCÈSS, de concentrer davantage leurs efforts sur l'intégration de l'enfance et de la famille au sein d'un même centre et peut-être d'y adjoindre des services de santé (comme au Royaume-Uni).

Bien qu'il soit communément question du rôle des parents, il faut tenir compte d'une importante disparité entre les sexes dans la mesure où ce sont surtout les mères qui s'occupent des enfants. D'une manière générale, il est donc souhaitable que les politiques, les programmes et les services soient aussi envisagés dans une perspective qui distingue les disparités entre hommes et femmes des différences de milieux ou d'origine ethnique. On peut estimer par exemple que la situation des mères célibataires (pauvres) peut servir d'indicateur de la condition générale des femmes dans un certain contexte national. Quel est le discours dominant à propos du rôle des pères? Une autre question en rapport avec ces considérations tient à la répartition des emplois féminins et masculins au sein du personnel d'ACCÈSS, en particulier dans les services à la petite enfance et donc aux effets de la féminisation des soins et de l'éducation.

Les résultats de la recherche font aussi ressortir plusieurs principes positifs pour les programmes d'aide aux parents. Il pourrait être utile de réfléchir aux pratiques de certaines entités d'ACCÈSS à la lumière de ces principes: une attitude qui s'abstient de juger et de stigmatiser, une approche qui part de la base, des services polyvalents et flexibles, l'expérience des minorités ethniques ou autres.

Traditionnellement, les programmes d'aide aux parents ont toujours ciblé leurs services sur les mères. La société maltaise n'y fait pas exception. D'une manière générale, les programmes comparables destinés aux pères n'en sont qu'à leurs balbutiements. Il reste donc un formidable défi à relever pour examiner quels types de programmes parviennent efficacement à influencer la façon dont les pères envisagent leur rôle parental.

Les années écoulées ont été marquées par des succès notables. Cependant, une bonne partie du travail doit se poursuivre dans un calendrier approprié afin de permettre à tous les acteurs d'accomplir leurs tâches. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics maltais ont apporté un soutien clair à ce type de philosophie et de pratiques. Dès lors que de nouveaux défis et d'autres objectifs sont venus s'ajouter aux priorités (politiques), il est nécessaire de pourvoir à la viabilité

financière à moyen terme des services. De toute évidence, des politiques ambitieuses, cohérentes et durables restent nécessaires. Les autorités politiques et administratives maltaises peuvent-elles maintenir les engagements et les investissements qui ont assuré la réussite de l'initiative ACESS jusqu'ici? Ces efforts pourraient-ils même être accrus alors que le projet franchit le cap de son 5^e anniversaire?

Annexe

Tableau 1: Population de Malte, par localité (1931-2005)

	1931	1948	1957	1967	1985	1995	2005
MALTE	241 621	305 991	319 620	314 216	345 418	378 132	404 039
Malte	217 784	278 311	292 019	288 238	319 736	349 106	372 986
Gozo et Comino	23 837	27 680	27 601	25 978	25 682	29 026	31 053
Birgu	6 573	3 816	4 242	4 017	3 572	3 069	2 691
Isla	7 683	2 756	5 065	4 749	4 158	3 528	3 083
Bormla	12 163	4 822	9 095	9 123	7 731	6 085	5 642
Kalkara	1 899	2 068	2 101	1 945	2 086	2 833	2 871
	28 318	13 462	20 503	19 834	17 547	15 515	14 287

Tableau 2: Population de Malte, par sexe et par localité (1995-2005)

	1995			2005		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
MALTE	186 836	191 296	378 132	200 715	203 324	404 039
Malte	172 668	176 438	349 106	185 366	187 620	372 986
Gozo et Comino	14 168	1 4858	29 026	15 349	15 704	31 053
Birgu	1 562	1 507	3 069	1 393	1 298	2 691
Isla	1 740	1 788	3 528	1 548	1 535	3 083
Bormla	2 997	3 088	6 085	2 780	2 862	5 642
Kalkara	1 438	1 395	2 833	1 448	1 423	2 871
	7 737	7 778	15 515	7 169	7 118	14 287

Tableau 3: Densité de population à Malte (1995-2005)

	1995			2005		Évolution 1995-2005
	Population	Habitants par km ²	Superficie (km ²)	Population	Habitants par km ²	
MALTE	378 132	1 200	315.15	404 039	1 282	82
Malte	349 106	1 417	246.49	372 986	1 513	96
Gozo et Comino	29 026	422	68.67	31 053	452	30
Birgu	3 069	5 852	0.52	2 691	5 132	-720
Isla	3 528	22 078	0.16	3 083	19 293	-2 785
Bormla	6 085	7 125	0.91	5 642	6 215	-910
Kalkara	2 833	1 611	1.76	2 871	1 632	21

Tableau 4: Population de Malte, par tranche d'âge et par localité (pourcentages) (novembre 2005)							
	0-14	15-24	25-49	50-64	65-79	80+	N=100%=
MALTE	17,1	14,4	34,5	20,3	10,8	2,9	
Malte	17,0	14,0	34,7	20,3	10,7	2,9	100,0
Gozo et Comino	17,4	14,4	32,2	20,0	12,0	4,0	100,0
Birgu	13,0	14,1	29,8	24,2	16,0	2,8	100,0
Isla	14,8	14,0	31,5	22,3	13,7	3,8	100,0
Bormla	17,7	14,7	30,1	20,1	14,0	3,5	100,0
Kalkara	18,3	15,3	35,8	18,6	10,2	1,9	100,0

Références

www.peer-review-social-inclusion.net

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2006/sure-start (Royaume-Uni)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2005/review-22 (Portugal)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/review-18 (Irlande)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/review-11 (Finlande)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/review-7 (Suède)

www.oecd.org/edu/earlychildhood

www.mfss.gov.mt

http://mfss.gov.mt/documents/msp/nap_inc_2006_2008.pdf

www.childcaremalta.org

www.appogg.gov.mt