

LES ENFANTS ET L'EXCLUSION

CRÉER UN CAPITAL IDENTITAIRE :

QUELQUES QUESTIONS THEORIQUES ET SOLUTIONS PRATIQUES

**Peter Evans^{1 2}, et Suzanne Bronheim, John Bynner, Stephan Klasen, Phyllis Magrab,
Stewart Ranson**

Considérations générales

1. Le présent document donne un aperçu des travaux actuellement réalisés au Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE/CERI) sur le thème de l'exclusion dans l'optique des enfants. Il fera une place particulière aux enfants et aux jeunes handicapés ou défavorisés qui sont le plus souvent exposés à l'exclusion.
2. Le terme « exclusion » a été employé pour la première fois en France en 1974 par René Lenoir, alors Secrétaire d'Etat à l'action sociale, et ce à propos des handicapés physiques et mentaux et des inadaptés sociaux. René Lenoir faisait à l'époque état de la nécessité d'améliorer la situation des laissés-pour-compte de l'économie et de renforcer la cohésion sociale.
3. Depuis une date plus récente, cette notion répond à une définition plus large qui englobe les personnes souffrant de handicaps divers, et elle a pris un sens plus complexe tant en France qu'à l'extérieur (Ebersold, 1999, internet OCDE <http://www.oecd.org/els/edu/ceri/conf220299.htm>). L'exclusion constitue

-
1. Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et des experts invités, et ne peuvent être considérés comme représentatifs de la politique officielle de l'OCDE.
 2. Ce document a été élaboré par Peter Evans, au Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE/CERI), à partir d'études réalisées par plusieurs experts nationaux à la demande de l'OCDE/CERI. L'auteur souhaiterait remercier le Professeur John Bynner et le Professeur Stephan Klasen d'avoir accepté que d'importants extraits de leurs ouvrages soient reproduits dans la première partie du présent document, ainsi que le Professeur Stewart Ranson, le Professeur Suzanne Broheim, le Professeur Phyllis Magrab et le Professeur Raymond Crowel, d'avoir accepté que soient reproduits d'importants extraits de leurs études de cas sur le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

aujourd'hui l'un des thèmes les plus importants du débat social contemporain dans bon nombre de pays de l'OCDE, en raison de la menace qu'elle représente pour la cohésion sociale.

4. Alors que les notions de pauvreté et de chômage mettent l'accent sur les individus et les ménages, et que c'est essentiellement autour d'elles que s'articulait auparavant le débat sur l'exclusion, cette dernière, telle qu'elle est conçue actuellement, possède un sens plus large et désigne ainsi l'incapacité de prendre part de façon effective à la vie économique, sociale et culturelle et, à certains égards, le fait de s'éloigner de la société (Duffy, 1995). La notion d'exclusion recouvre donc principalement l'idée de relation entre l'individu et la société et de dynamique de cette relation.

5. Les principales catégories de la population qui sont susceptibles d'être victimes de l'exclusion restent les mêmes et comprennent toujours les personnes issues d'un milieu défavorisé et les handicapés. Cependant, leur vulnérabilité n'apparaît plus comme uniquement imputable à la situation de leur famille qui restreindrait leurs chances de réussir dans la vie et entraverait leur épanouissement personnel. Désormais, la responsabilité est rejetée sur la société qui ferait ainsi obstacle au progrès de certains individus et groupes, voire à l'exercice de la citoyenneté elle-même. Considérée sous cet angle, l'exclusion toucherait donc presque tous les domaines de la vie moderne, dont l'éducation, l'emploi, la vie sociale et la citoyenneté, auxquels des individus ou des groupes n'ont pas accès ou dont ils sont exclus (Bynner, 1999).

6. Cette approche est également assez conforme à d'autres définitions qui mettent l'accent sur les droits. Par exemple, Room (1995) parle de négation ou de non-exercice des droits civils, politiques et sociaux que confère la citoyenneté. La démarche axée sur les droits, qui a inspiré le mouvement en faveur de l'intégration aux Etats-Unis, a aussi beaucoup de points communs avec la théorie des aptitudes élaborée par Sen. Selon ce dernier, des efforts doivent être faits pour garantir aux individus un accès égal aux moyens nécessaires à l'exercice des aptitudes fondamentales, telles que l'aptitude à être en bonne santé, à bien se nourrir, à bien se loger, à être intégré dans la collectivité, à prendre part à la vie sociale et publique et à bénéficier de l'assise sociale qui fonde le respect de soi (Sen, 1992) (Voir Klasen, 1999).

7. Le débat qui se déroule actuellement sur le sujet porte essentiellement sur les adultes, mais les enfants et les jeunes sont eux aussi exposés au risque d'exclusion. Par conséquent, pour élargir la notion d'exclusion afin d'y englober également les enfants, il faut mettre en avant d'autres considérations et, à cette fin, le mieux est de s'appuyer sur la Convention sur les droits de l'enfant.

Définition de l'exclusion dans le cas des enfants

8. Dans quelles circonstances peut-on dire qu'un enfant est victime de l'exclusion ? Selon la théorie des aptitudes élaborée par Sen (1992, 1999), on peut définir l'exclusion comme l'incapacité de participer à la vie sociale et d'être reconnu par la société. Cette définition serait légèrement plus rigoureuse si l'on y précisait les conditions dans lesquelles cette participation devrait se faire et cette reconnaissance s'obtenir. En particulier, on pourrait y indiquer que la participation à la vie sociale doit avoir lieu et la reconnaissance par la société s'obtenir dans des conditions d'égalité ou d'égalité des chances. L'idée serait de garantir l'égalité qu'implique la notion de citoyenneté, ainsi que le respect de la dignité humaine nécessaire dans toute relation sociale.

9. L'impossibilité de prendre part à la vie sociale et d'obtenir la reconnaissance de la société n'est pas intéressante uniquement d'un point de vue théorique. Des enquêtes d'opinion ont permis de constater qu'aux yeux des citoyens européens, cette aptitude était essentielle à la vie. A l'aide de données provenant d'une enquête Eurobaromètre, Golding (1995) montre que pour 65 % des citoyens de l'Union européenne, le fait de se sentir reconnu par la société est une nécessité absolue. D'autres indicateurs concernant la

participation à la vie sociale occupent aussi un rang très élevé, ce qui permet de penser que celle-ci est en fait considérée comme une aptitude importante et précieuse que tous les citoyens doivent pouvoir exercer.³

10. L'un des moyens de définir plus clairement l'impossibilité d'exercer ces aptitudes serait de déterminer avec davantage de précision les droits et les aptitudes dont l'enfant doit être en mesure de jouir pour pouvoir avoir des relations d'égal à égal avec les autres membres de la collectivité et être reconnu par eux comme un égal. Berghman (1995) distingue quatre formes d'intégration et de participation : l'intégration civique, qui concerne le système démocratique et juridique (par exemple, le régime juridique applicable aux enfants en général, et aux enfants appartenant à des minorités, aux enfants étrangers ou aux enfants handicapés en particulier) ; l'intégration économique, principalement liée à l'emploi ; l'intégration sociale, qui a trait à la prise en charge par le filet de sécurité offert par les pouvoirs publics ; l'intégration dans la famille et la collectivité, qui touche aux réseaux ou à ce que certains observateurs ont récemment désigné par le terme de « capital social ».

11. Dans le même ordre d'idées, on pourrait commencer par examiner un instrument concernant expressément les enfants, à savoir la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant (UNICEF, 1989) qui a été signée et ratifiée par la majorité des pays du monde. Les droits qui peuvent avoir un rapport avec l'intégration sociale et l'exclusion sont les suivants :

1. Article 2 : « Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ».
2. Article 3 : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants (...), l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».
3. Article 7 : « L'enfant est enregistré aussitôt après sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux ».
4. Article 9 : « les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré (...) ».
5. Article 17 : « Les Etats parties (...) veillent à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral (...) ».
6. Article 23 : « Les Etats parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité. Les Etats parties reconnaissent le droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux (...) ».

3. Les trois autres indicateurs relatifs à la participation sont la possibilité de sortir avec la famille et les amis (62 % la considèrent comme une nécessité), le fait d'être utile aux autres (70 %) et le fait d'avoir une vie sociale (42 %). Il n'a malheureusement pas été prévu, dans l'enquête, de poser une question plus directe sur l'aptitude à prendre part à la vie économique, sociale et publique dans des conditions d'égalité (Golding, 1995).

7. Article 27 : « Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. (...) Les Etats parties (...) [doivent] aider les parents (...) à mettre en œuvre ce droit (...) ».
8. Article 28 : « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, (...) sur la base de l'égalité des chances : ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ; ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire (...), les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ; (...) ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire (...) ».
9. Article 29 : « Les Etats parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à : favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ; (...) préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone (...) ».
10. Article 30 : « (...), un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe ».
11. Article 31 : « Les Etats parties reconnaissent que l'enfant a droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives (...). Les Etats parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique, et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité ».

12. Ainsi, dès lors que l'un quelconque de ces droits n'est pas respecté, pour quelque raison que ce soit, il y aurait lieu de penser qu'il y a exclusion, ces droits ayant tous trait à l'aptitude de l'enfant à avoir des relations avec les autres membres de la collectivité sur un pied d'égalité.⁴ S'il est intéressant d'examiner la question des enfants et de l'exclusion en prenant comme point de départ la Convention, c'est en raison de l'adhésion que celle-ci a recueillie tant auprès de l'opinion publique qu'au niveau politique au cours des processus de signature, de ratification et de surveillance auxquels elle a donné lieu.

13. Il convient toutefois de remarquer que la Convention sur les droits de l'enfant n'est pas toujours rigoureusement conforme à la théorie des aptitudes définie par Sen (1992, 1999). En particulier, dans certains de ses articles, la Convention préconise simplement l'égalité des chances et la non-discrimination, ce qui peut sembler aller moins loin qu'un appel à l'égalité des aptitudes.⁵

4. Les articles de la Convention ne sont pas tous formulés dans des termes qui en font un devoir légal et, dans la plupart des pays, la Convention dans son ensemble n'a force exécutoire que si elle a été transposée en une législation nationale appropriée. Nous ne nous intéressons pas ici à cet aspect du problème et nous n'utilisons la Convention que pour mettre en lumière les domaines dans lesquels l'esprit des articles précités n'est pas respecté.

5. Par exemple, veiller à l'égalité des chances dans l'accès aux activités de loisir pourrait être compris simplement comme le fait d'assurer un accès non discriminatoire à ces activités. Alors que pour garantir l'égalité des aptitudes, il faudrait de surcroît faire en sorte que toutes les catégories de la population aient réellement le sentiment de pouvoir prendre part à ces activités, et il peut être nécessaire de prendre des mesures précises pour les ouvrir aux enfants qui souffrent de handicaps particuliers.

14. Par ailleurs, la Convention reconnaît spécialement aux enfants physiquement ou mentalement handicapés le droit de bénéficier d'un soutien spécial qui leur permette de mener une vie pleine et décente dans la dignité et l'autonomie, en participant activement à la vie de la collectivité (article 23). Elle ne fait pas particulièrement état des enfants qui ne sont pas handicapés mais qui sont défavorisés à d'autres égards par leur naissance, leur milieu social ou toute autre situation, et elle n'octroie pas expressément à tous les enfants le droit de mener une vie pleine et décente et de prendre une part active à la vie de la collectivité. Comme il a déjà été indiqué, on ne voit pas bien pourquoi les enfants défavorisés qui ne sont pas handicapés (et d'ailleurs tous les enfants) ne devraient pas jouir de ces mêmes droits.⁶

15. Les articles précités concernant les droits de l'enfant touchent à des aspects très divers de la vie des enfants. Un grand nombre d'entre eux ont trait aux droits légaux qui déterminent l'intégration (droit d'acquérir une nationalité, d'être protégé contre la discrimination, de grandir avec ses parents, d'avoir accès aux médias, d'obtenir le respect de sa propre culture et de sa propre langue, etc.) et peuvent généralement être appliqués à l'aide de textes de loi bien conçus et dont l'application est convenablement assurée. D'autres, en particulier les articles 23, 27, 28, 30 et 31, portent sur l'interaction des facteurs économiques et sociaux et de l'action gouvernementale, les pouvoirs publics étant invités à parer au risque d'exclusion qui peut être engendré par ces facteurs économiques et sociaux (voir également Klasen, 1999).

16. Cette approche du développement de l'enfant qui fait fond sur l'exercice des aptitudes ou le respect des droits se distingue nettement de la conception utilitariste dont la finalité est d'accroître le plus possible les richesses ou la consommation. L'article 29, qui concerne les objectifs de l'éducation, fait ressortir cette différence. Alors qu'une approche utilitariste de l'éducation consisterait à orienter l'action en faveur de celle-ci dans un sens propre à faire croître la somme globale des résultats positifs du système d'enseignement et, par conséquent, à diriger les ressources essentiellement vers ceux qui sont le mieux placés pour les mettre à profit, la démarche fondée sur le respect des droits vise à développer au maximum les potentialités de chaque enfant, que cela ait ou non pour effet de favoriser la croissance ou le progrès technologique ou d'améliorer la situation du pays sur le marché mondial. Il s'ensuit que pour s'attaquer au problème de l'exclusion, les politiques de l'éducation et les autres politiques doivent s'intéresser à l'exercice des aptitudes par les plus défavorisés, et non à ceux qui sont capables de tirer le meilleur parti du système. Elles doivent donc mettre fortement l'accent sur la répartition des possibilités d'accès à l'éducation et des acquis, plutôt que sur les moyennes⁷. L'OCDE/CERI a d'ailleurs commencé à travailler sur ces questions (Evans, 2000).

Raisons intrinsèques et raisons utilitaires

17. L'approche fondée sur les droits ou les aptitudes qui a servi plus haut à définir l'exclusion conduit à s'intéresser tout particulièrement aux problèmes que pose *intrinsèquement* l'exclusion. Si cette dernière représente une violation de ces droits ou résulte de l'impossibilité d'exercer ces aptitudes, il s'ensuit directement qu'une société qui tolère l'exclusion est *intrinsèquement* déficiente dans la mesure où elle ne parvient pas à assurer à ses membres, en l'occurrence à ses enfants, la possibilité d'exercer leurs aptitudes ou leurs droits fondamentaux. La Convention sur les droits de l'enfant, qui a été signée, ratifiée,

6. L'attention particulière qui est portée aux enfants physiquement et mentalement handicapés est compréhensible, étant donné que ces enfants se heurtent toujours à de nombreux obstacles dans les pays développés et en développement. Mais en même temps, il existe de bonnes raisons d'accorder la même attention aux enfants non handicapés qui sont défavorisés sur d'autres plans.

7. Cela ne signifie évidemment pas que les politiques de l'éducation doivent viser exclusivement à assurer l'exercice de ces droits. L'idée est simplement que, lors d'une évaluation des coûts et des avantages de politiques de l'éducation différentes, ces droits sont un élément important à prendre en compte et doivent être considérés comme tels.

et donc acceptée, par la majorité des pays du monde, fait bien ressortir l'importance de ce facteur intrinsèque.

18. En même temps, plusieurs sortes de raisons à caractère *utilitaire* expliquent pourquoi la question du traitement des enfants doit faire l'objet d'un examen rigoureux. Premièrement, les enfants exclus risquent de devenir des adultes qui seront de même victimes de l'exclusion dont il faut se préoccuper pour des motifs intrinsèques. Par conséquent, combattre l'exclusion chez les enfants peut aider à combattre l'exclusion chez les adultes.

19. Deuxièmement, les enfants victimes de l'exclusion peuvent, du fait de cette situation, avoir de la peine à exercer certaines aptitudes importantes, comme l'aptitude à être en bonne santé, à s'instruire convenablement, à être bien logé ou bien nourri. Leur bien-être s'en trouve nettement amoindri, mais il peut y avoir des répercussions plus grandes sur la collectivité (car elle ne pourra profiter des effets externes positifs que produisent la santé et l'éducation, par exemple). En outre, des liens étroits peuvent s'établir dans la pratique entre l'exclusion et d'autres problèmes sociaux qui menacent la stabilité et la prospérité de la société dans son ensemble, comme le crime, la violence, les pathologies sociales, les clivages sociaux, le racisme, la xénophobie, etc.

20. Troisièmement, on peut également craindre que les enfants victimes de l'exclusion ne constituent une menace pour le bien-être futur de la collectivité, car ils risquent de devenir pour elle un fardeau économique et social ou, ce qui est pire, de perturber sensiblement l'organisation sociale si la préservation de l'ordre établi a peu de sens pour eux. De plus, dans la mesure où l'exclusion se transmet de génération en génération, celle des enfants peut engendrer au sein de la collectivité des fractures toujours plus grandes qui s'élargiront d'une génération à l'autre.

21. Quatrièmement, il peut exister des cas dans lesquels on ne peut parler d'exclusion des enfants, mais où ceux-ci se trouvent dans une situation propre à favoriser leur exclusion à l'âge adulte. Citons, par exemple, les établissements d'enseignement où les enfants ayant des difficultés d'apprentissage ou souffrant d'autres handicaps sont bien intégrés et ne sont pas exclus de la société, mais qui ne prennent pas suffisamment en compte leurs besoins et ne leur assurent par conséquent qu'une prise en charge médiocre.

22. Il importe de souligner que les raisons intrinsèques et les motifs utilitaires qui peuvent justifier la lutte contre l'exclusion s'inscrivent, du point de vue moral, dans une optique très différente. Alors que les raisons intrinsèques sont tributaires de l'adhésion à la théorie qui les sous-tend (comme la théorie des aptitudes ou du respect des droits), les motifs utilitaires sont tributaires de la véracité des liens de causalité pris comme postulats, ce qui relève dans une large mesure de l'expérience. Cette différence revêt beaucoup d'importance pour la recherche sur l'exclusion. Si la stratégie de recherche consiste essentiellement à vérifier s'il existe un rapport entre l'exclusion et certains critères concernant le bien-être dont il est souhaitable de jouir, elle se conforme implicitement à la conception utilitariste, alors que si elle admet les motifs intrinsèques relevant, par exemple, de la théorie précitée des droits ou des aptitudes, elle peut s'orienter directement vers les questions de fond soulevées par l'exclusion.⁸ En pratique, même si l'approche retenue privilégie les problèmes intrinsèques que pose l'exclusion, elle doit aussi faire une place aux considérations utilitaires. En effet, si l'exclusion est source d'autres maux pour la société, lesquels sont eux-mêmes intrinsèquement problématiques, ceux qui la déplorent pour des motifs intrinsèques devraient la trouver d'autant plus préoccupante.

8. En même temps, il peut être très important de déterminer les interactions qui s'exercent dans les faits afin de susciter, au sein du corps social, un consensus en faveur des mesures de lutte contre l'exclusion, surtout si l'on parvient à montrer que cette dernière est préjudiciable à tous et pas seulement à ceux qui en sont directement victimes. Il est assez délicat de faire totalement fond sur cette approche car le risque est de se laisser enfermer dans les questions concrètes et de ne pas être suffisamment attentif aux grands problèmes de fond.

23. Comme nous l'avons déjà indiqué, les enfants, en tant que membres de la famille, peuvent aussi pâtir de l'exclusion de leurs parents. Les limites que cette situation pose à leur épanouissement seront à l'origine de l'exclusion dont ils seront eux-mêmes victimes plus tard dans leur vie. Il s'ensuit qu'il faut aussi être particulièrement attentif aux premières phases de leur vécu dans leur milieu familial et à l'école, qui détermineront en définitive leur situation dans la société adulte. La liste présentée ci-dessous donne une idée de la nature de ce processus :

- acquisition médiocre des mécanismes fondamentaux de la lecture, de l'écriture et du calcul,
- mauvais résultats tout au long de la scolarité,
- abandon prématuré de la scolarité sans qualification,
- difficultés précoces d'insertion sur le marché du travail, y compris dans les emplois non qualifiés,
- travaux occasionnels et chômage,
- grossesses précoces,
- démêlés avec la police,
- alcoolisme,
- condamnations par la justice,
- mauvaise santé physique et surtout mentale.

24. Chacun de ces phénomènes constitue à la fois un indicateur d'exclusion précoce et un facteur propre à favoriser l'exclusion ultérieurement, ce qui amène la notion de facteur de risque et de facteur de protection. Par exemple, la prévention de l'échec scolaire par une action visant l'éducation préscolaire est un moyen de protéger les enfants qui en bénéficient contre le risque d'être exclus du marché du travail à l'âge adulte.

25. Ce processus est continu, c'est-à-dire qu'un phénomène en entraîne un autre et, dans une certaine mesure, il est aussi circulaire dans ses effets, en ce sens que ces divers phénomènes se renforcent mutuellement et peuvent être préjudiciables aux acquis antérieurs. Par exemple, un conflit familial à un moment particulier de l'enfance peut non seulement entraîner un retard scolaire de l'enfant par rapport à ses camarades, mais aussi le faire régresser à des niveaux antérieurs dans ses compétences cognitives et son comportement (Bergman et Magnusson, 1991 ; Caspi et al, 1996).

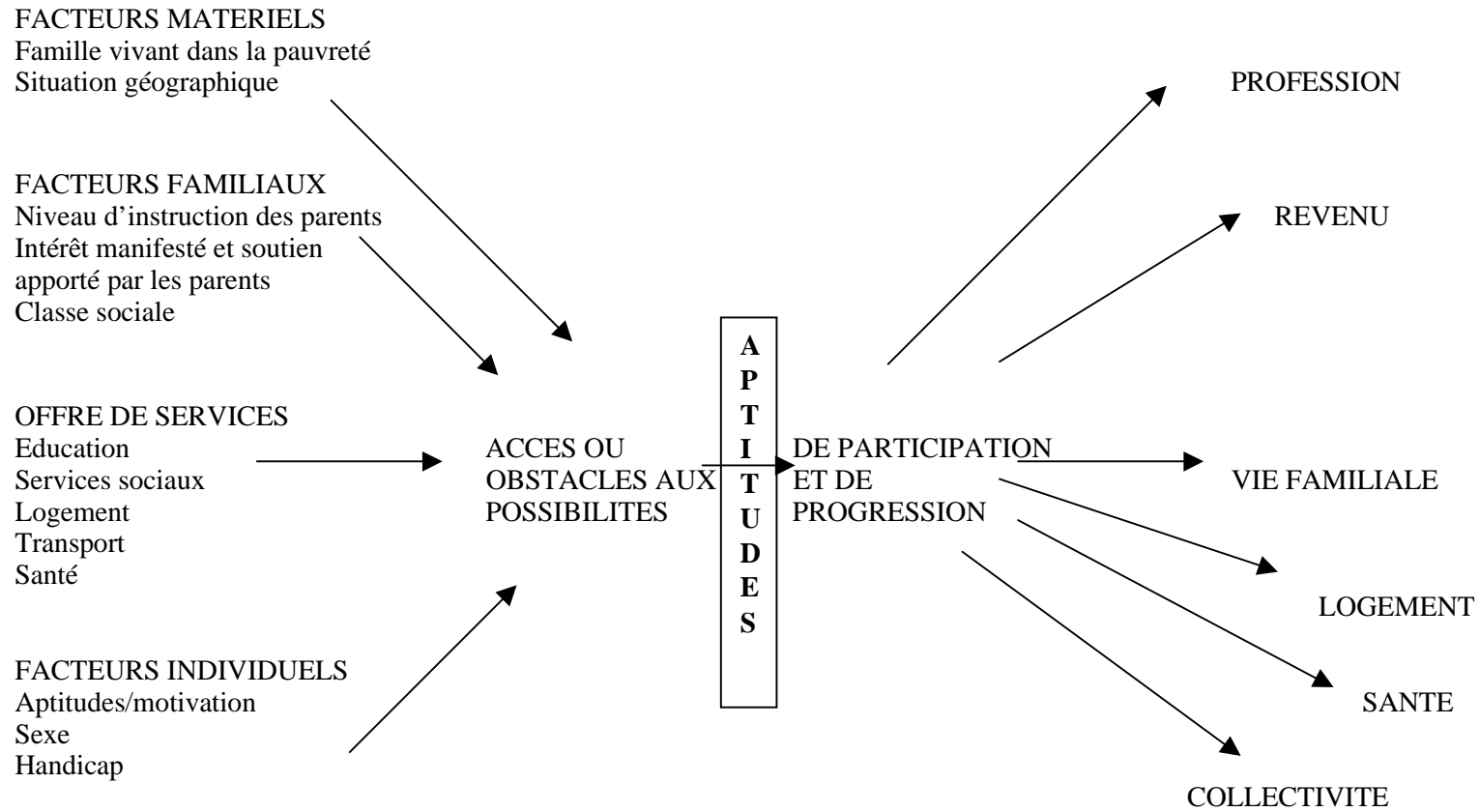
26. Cette large définition de l'exclusion signifie qu'il y a restriction de l'acquisition des aptitudes essentielles pour mener une vie normale à l'âge adulte. C'est au cours des premiers stades de l'enfance que se construisent tout d'abord les fondements de l'individu et ensuite les aptitudes elles-mêmes. Cette évolution se manifeste principalement à travers les résultats de l'enseignement liés au développement des compétences cognitives, comme les acquis en matière de lecture, d'écriture et de calcul dans l'enfance, et les diplômes obtenus durant l'adolescence, qui constituent l'assise de la *formation de capital humain* (Becker, 1975). Mais à côté des compétences cognitives, se trouvent les ressources psychologiques et sociales qui étayent le développement de l'être humain dans ceux de ses aspects qui touchent au *capital social* et *culturel*. La somme de tous ces éléments forme ce que Côte (1996) désigne par l'expression « capital identitaire », qui est le principal rempart contre l'exclusion à l'âge adulte à la fin de l'époque moderne.

27. La figure 1 donne une représentation concrète de cette idée en montrant schématiquement comment les premiers signes précurseurs qui peuvent marquer la vie d'un enfant se concrétisent dans des effets externes ou des phénomènes particuliers d'exclusion par le biais des aptitudes. Parmi ces signes précurseurs figurent les aspects matériels du foyer de l'enfant et les caractéristiques de ses parents à l'époque de sa naissance, ainsi que ses propres caractéristiques individuelles, comme le sexe, l'appartenance ethnique ou le fait d'être handicapé. Dès sa naissance, l'enfant est soumis aux aspects tant positifs que négatifs des services qui lui sont destinés. Ceux-ci comprennent, au début de la vie, les services de santé et d'éducation préscolaire et ensuite l'école, puis, à l'adolescence, les services d'enseignement, les services conçus pour les jeunes et les services d'orientation professionnelle. A l'âge adulte, l'éventail s'élargit pour englober toutes les institutions de l'Etat : protection sociale, emploi, logement, transport, santé et système judiciaire. C'est dans ces institutions que résident aussi bien les obstacles qui empêchent l'individu d'acquérir les aptitudes et, en définitive, le capital identitaire, que les possibilités d'y accéder (Bynner, 1999).

28. L'intégration scolaire, par exemple, peut permettre aux enfants ayant des besoins particuliers de fréquenter le système scolaire ordinaire. Cependant, dans les classes aux effectifs nombreux, les difficultés éprouvées par certains élèves peuvent être occultées et, faute d'un soutien de la part de leurs parents, ceux-ci ne parviennent pas à suivre au même rythme que leurs camarades. Entrent en jeu ici les ressources tant physiques qu'éducatives, mais aussi les ressources psychologiques et culturelles, moins visibles mais néanmoins très importantes, sur lesquelles se construit le capital identitaire. Le fait de cataloguer certains enfants comme peu doués ou stupides fournit aux enseignants des classes nombreuses un alibi pour renoncer à les prendre en charge car ils seraient irrécupérables. Les préjugés relatifs au sexe ou à l'appartenance ethnique peuvent insidieusement renforcer leur marginalisation.

Figure 1

PROCESSUS D'EXCLUSION OU D'INTEGRATION DANS LA SOCIETE



29. Les études longitudinales (par ex., Bynner, 1999) montrent qu'à mesure que les enfants avancent dans la scolarité, l'écart se creuse entre les nantis et les démunis de l'éducation, certains progressant plus vite tandis que d'autres restent en arrière. La conséquence en est l'exclusion pour les premiers, et le plein exercice de la citoyenneté pour les seconds, comme l'illustre la partie droite de la figure 1. Les domaines dans lesquels s'exerce cette citoyenneté sont notamment la profession, le revenu, la vie familiale, le logement, la santé et la collectivité (dont la vie politique et sociale). Le processus d'exclusion peut être défini comme un processus au cours duquel la probabilité d'accéder à ces domaines s'amointrit considérablement, voire disparaît totalement.

Approche du problème dans le domaine de la recherche

30. L'OCDE a adopté plusieurs points de vue pour aborder l'étude de l'exclusion dont sont victimes les enfants. Il ressort clairement de ce qui précède que la notion d'exclusion doit être appréhendée selon une optique très vaste permettant de considérer les problèmes en tenant compte du développement de l'enfant sous tous ses aspects. Cette démarche est comparable à celle que l'OCDE a précédemment appliquée pour examiner la question des enfants à risque et celle des enfants handicapés (OCDE, 1995, 1996, 1998, 1999).

31. S'agissant de la présente étude, trois approches complémentaires sont suivies. Elles s'appuient principalement sur des données quantitatives provenant d'études longitudinales internationales, des données tirées d'études transversales, ainsi que des études comparatives et des études de cas à caractère qualitatif réalisées par l'OCDE. Ces travaux couvrent aussi des publications relevant de différentes écoles.

32. Il n'est pas possible ici d'exposer ces travaux en détail. Nous nous contenterons de noter que les observations recueillies selon diverses méthodes montrent l'importance de tout un éventail de facteurs susceptibles d'accroître le risque d'exclusion, qui se manifestent à travers les premières expériences de l'apprentissage, le processus éducatif, et ensuite la vie professionnelle, la santé et la délinquance. Un exposé plus complet paraîtra ultérieurement dans des publications de l'OCDE (voir Bynner, 1999 ; et Klasen, 1999).

33. La section suivante rend brièvement compte de certaines mesures qui ont été prises dans deux pays, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, pour s'attaquer au problème de l'exclusion chez les enfants. Ces deux pays ont articulé, autour de la création de « zones » spéciales, des démarches assez différentes.

Exemples d'approches nationales

Royaume-Uni⁹

34. Les Education Action Zones (EAZ -- zones d'action pour l'éducation) ont été mises en place par l'actuel gouvernement en vue de s'attaquer à l'exclusion au moyen du développement local. Elles ont surtout pour but de lutter contre l'échec scolaire et de remédier au faible niveau des élèves, qui sont souvent à l'origine de l'engrenage constitué par l'absentéisme scolaire, puis l'exclusion de l'école et la délinquance. Les EAZ sont destinées à apporter de nouvelles solutions à ces problèmes grâce à la définition de nouveaux modes de gestion, qui permettent de renforcer progressivement les moyens et ressources existants et de créer au fil du temps des conditions propices à l'intégration des individus dans la société. Les EAZ doivent en principe élaborer des plans d'action visant à améliorer les résultats de

9. Cet exposé s'appuie sur une description plus complète du fonctionnement des Education Action Zones mises en place au Royaume-Uni (Ranson, 1999).

l'éducation par l'application d'un certain nombre de stratégies reliées les unes aux autres, qui associent les écoles, les familles, les entreprises, les services de santé, les services sociaux, etc. selon une démarche fondée sur la coordination des services (voir, par exemple, OCDE, 1996, 1998) dans le but d'améliorer l'apprentissage et l'enseignement. Dans les EAZ, le niveau des élèves est souvent bas, les résultats obtenus au General Certificate of Secondary Education (GCSE – certificat général de l'enseignement secondaire) y étant nettement plus faibles que dans d'autres parties du territoire couvert par la LEA (Local Education Authority – administration régionale de l'enseignement) et dans l'ensemble de l'Angleterre. C'est particulièrement vrai pour les garçons. L'attitude à l'égard de l'apprentissage est généralement négative et 30 pour cent des jeunes de 16 ans ne s'engagent pas dans la formation ou l'enseignement postsecondaire. Le taux d'abandon scolaire après 16 ans dans les EAZ peut être deux fois plus élevé que le chiffre local.

35. Cette démarche s'inscrit dans le mouvement de création de communautés apprenantes qui vise par là même à améliorer la gestion des affaires publiques grâce au renouveau de la société civile. Parmi les autres caractéristiques qu'elle comporte figurent le développement de la formation tout au long de la vie, l'instauration d'un partenariat entre les divers secteurs, la participation des populations concernées et des efforts visant à mieux les consulter et à mieux dialoguer avec elles.

36. Dans bien des cas, les EAZ sont isolées sur le plan géographique car elles couvrent, par exemple, des quartiers d'habitation qui se situent en bordure de grands ensembles mal desservis par les moyens de transport et de communication. Celles qui sont implantées en milieu rural connaissent aussi fréquemment le même problème, surtout si les familles ne possèdent pas de voiture. Les quartiers en question sont souvent très défavorisés en ce qui concerne les équipements collectifs et l'accès aux centres commerciaux, aux bibliothèques et aux installations sportives. Beaucoup de leurs habitants sont pauvres, notamment parce qu'ils sont nombreux à être touchés par le chômage. Il n'est pas rare que les enfants aient faim ou n'aient pas de vêtements qui conviennent, par exemple, pour se rendre à l'école sous la pluie.

37. En outre, dans bien des cas, les enfants sont en mauvaise santé, ce qui engendre aussi chez eux des difficultés d'apprentissage, ont un développement affectif limité, souffrent de troubles mentaux, tombent dans la délinquance ou subissent des grossesses précoces.

38. Les familles monoparentales où aucun modèle masculin n'est présent sont très nombreuses. Les mères doivent donc avoir plusieurs emplois pour pouvoir obtenir un revenu suffisant et préserver l'unité de la famille. Il n'y a pas non plus beaucoup de modèles masculins dans les écoles maternelles et primaires et beaucoup d'EAZ cherchent des moyens d'amener des hommes dans les écoles pour leur confier des postes d'enseignant ou d'assistant.

39. Du fait de cette situation, le niveau des élèves est faible, ce qui les expose à l'exclusion car ils sont soumis à des facteurs tels que l'inertie et un vécu limité, l'esprit de « clocher », le pessimisme vis-à-vis de l'avenir, le manque de motivation pour les études, un sentiment d'insatisfaction et l'exaspération de la collectivité.

40. Les EAZ ont été mises en place non seulement parce qu'elles sont nécessaires, mais aussi à cause de l'apparition de nouvelles préoccupations ou de nouvelles conceptions concernant l'apprentissage et l'éducation au Royaume-Uni. Les principes essentiels que celles-ci recouvrent, lesquels sont appliqués aux EAZ, sont les suivants :

- *Apprendre pour acquérir des compétences et devenir un membre actif de la collectivité*

L'éducation repose sur une conception trop étroite des compétences que les individus doivent acquérir. L'objectif est de redéfinir la finalité de l'éducation en la considérant comme un moyen de préparer les individus à vivre et être des citoyens actifs dans la communauté à laquelle ils appartiendront et où ils travailleront.

L'éducation est fondée de façon erronée sur une dissociation des connaissances et de l'expérience. Si l'on acquiert des connaissances, c'est pour les mettre en pratique. L'apprentissage doit désormais être relié au vécu des individus sous ses divers aspects et aux aspirations qui détermineront leur vie. La mission des spécialistes de l'éducation à tous les niveaux est de faire en sorte que celle-ci soit en prise directe sur la vie des individus.

- *Valoriser l'apprenant tout entier - prendre en compte la totalité des besoins de tous les apprenants*

L'apprentissage est considéré à tort comme un processus cognitif restreint, qui sépare la pensée du sentiment. Les travaux de Goleman (1996) et d'autres chercheurs ont mis en lumière l'importance du bien-être affectif, de la santé et de la qualité des relations avec les autres pour l'apprentissage et la réalisation de soi. Les spécialistes de l'éducation commencent à comprendre qu'il est important non seulement d'assurer le développement des aptitudes et compétences cognitives de base, mais aussi de prendre en compte la santé mentale de tous dans sa dimension sociale, afin de renforcer chez chacun le respect de soi, la motivation et le bien-être.

- *Les apprenants ont des capacités*

Pour beaucoup d'individus, l'éducation ne peut être profitable car elle repose sur des postulats erronés concernant les capacités et l'intelligence. Les travaux de Gardner (1993) sont en train de transformer notre conception des aptitudes et du potentiel de l'être humain. Dans le modèle qu'il a étudié, l'intelligence passe pour être beaucoup plus diverse et d'une étendue beaucoup plus grande que dans les approches classiques. Elle n'est pas considérée comme une caractéristique intrinsèque immuable de l'individu, mais chacun est censé avoir un potentiel et posséder un éventail différent d'aptitudes qui demandent à être développés et cultivés avec soin afin que les qualités qu'ils recouvrent puissent pleinement s'épanouir. Le comportement intelligent s'apprend (Perkins, 1995) par l'expérience, le travail assidu et le développement de l'aptitude à porter sur soi-même un regard critique. Les acquis obtenus dans tous les domaines d'apprentissage doivent être reconnus.

- *Faire participer la famille*

La conception plus globale de l'apprenant que l'on s'efforce de mettre en pratique avec le nouveau modèle éducatif trouve son expression dans la démarche consistant à faire participer les parents et la famille. Cette démarche exige aussi qu'un soutien particulier soit apporté à la cellule familiale, afin d'encourager tant les parents que leurs enfants à donner le meilleur d'eux-mêmes grâce à un apprentissage en famille et le développement de relations positives entre parents et enfants.

- *Une pédagogie conçue pour un apprentissage souple et actif*

Pour que les apprenants deviennent des membres actifs de la communauté dans laquelle ils vivent, les établissements d'enseignement doivent devenir le creuset de l'apprentissage actif en renouant les liens entre l'acquisition des connaissances et leur mise en pratique, afin de permettre à leurs élèves de bien saisir la finalité de l'éducation. Lorsque cette dernière prend appui sur l'apprentissage par la recherche et sur la réflexion collective pour la résolution des problèmes, les élèves ont davantage envie de s'investir dans leur apprentissage. Les travaux de Gardner ont montré que les individus apprennent de différentes manières. La musique, la couleur et le mouvement ont autant d'importance que les outils utilisés dans les modes traditionnels de transmission des connaissances.

– *Prolongation du temps d'enseignement et enrichissement du programme*

La nouvelle conception de l'éducation traduit la prise de conscience de l'intérêt qu'il y a à encourager et soutenir l'apprentissage à l'extérieur du cadre de la classe. Comme l'a souligné Macbeath (1999), l'incitation à l'apprentissage autodirigé en dehors de la classe et du temps scolaire influe favorablement sur les résultats des élèves. Le ministère britannique de l'éducation et de l'emploi a insisté sur l'importance des activités périscolaires pour la réussite à l'école, lesquelles s'inscrivent dans le cadre d'un enrichissement du programme (clubs et ateliers de sport, de théâtre, de photographie, etc.) et d'une prolongation du temps d'enseignement (possibilités de soutien scolaire offertes avant et après la classe et pendant les vacances).

– *Coordination des services*

La volonté de répondre à tous les besoins de l'apprenant et de sa famille conduit à adopter une approche beaucoup plus globale de l'éducation, qui se traduit par un effort de coordination des services d'aide aux familles, des services de santé et des services sociaux.

– *Participation de l'ensemble de la collectivité*

La nouvelle pédagogie, qui s'attache à relier l'apprentissage à la pratique et à l'intérêt général, ainsi qu'à mettre les familles à contribution, crée des conditions propices à une participation de l'ensemble de la collectivité. Un système éducatif qui permet aux adultes à la fois d'être acteurs de leur propre apprentissage et de soutenir les jeunes dans leur scolarité, offre de vastes possibilités de préparation à la formation tout au long de la vie.

Conclusions

41. Les EAZ sont confrontées à d'énormes problèmes qui exigent des transformations profondes. Des apports supplémentaires de ressources financières, s'ils peuvent être utiles, ne sont pas suffisants. Par conséquent, beaucoup mettent en place des innovations qui s'articulent autour de trois grands thèmes.

La nouvelle pédagogie visant à l'acquisition des aptitudes nécessaires à une citoyenneté active, qui consiste notamment à :

- Relier l'apprentissage à la vie par une préparation à l'exercice d'une citoyenneté active ;
- Prendre en compte tous les besoins de l'apprenant, en particulier ceux qui sont liés à son bien-être affectif ;
- Enrichir la connaissance des aptitudes et du potentiel humains ;
- Assurer un apprentissage actif propre à faire des élèves des apprenants responsables et capables de réfléchir.

Apprendre à apprendre dans une école formatrice

42. L'école formatrice met le dialogue au cœur de la stratégie de gestion qu'elle applique pour promouvoir le changement, afin d'aider les enseignants à s'unir autour d'objectifs communs. Cette

démarche permet aux écoles d'apprendre à valoriser tous les élèves et ainsi de développer leur intérêt pour l'apprentissage.

Gestion des affaires publiques locales

43. Une bonne gestion des affaires publiques locales est censée présenter, entre autres, les caractéristiques suivantes :

- elle permet de « gérer la différence », c'est-à-dire à la fois de prendre en compte les différences en matière de besoins et d'aspirations et de créer des différences, la différence étant plus enrichissante que l'uniformité ;
- elle offre des moyens de faire des choix à l'échelon local, créant ainsi des possibilités d'innovation, cette dernière étant elle-même source de connaissances
- elle résulte d'une déconcentration des pouvoirs : il est plus facile d'effectuer des changements sur une petite échelle, les possibilités des pouvoirs publics à l'échelon central étant limitées ;
- elle prend en compte les besoins de la communauté en allant au-delà de la simple fourniture de services ;
- il s'agit d'une gestion réellement locale et visible : les membres de la communauté se sentent davantage concernés par les décisions lorsqu'elles sont prises tout près d'eux, plutôt que dans les couloirs et au sein des organes de l'administration centrale ;
- elle permet de rénover les fondements de la responsabilité dans la démocratie locale (Stewart et Stoker, 1988).

Etats-Unis¹⁰

44. Dès la grande dépression des années 30, l'administration fédérale des Etats-Unis a pris des mesures pour venir en aide aux personnes défavorisées. Ces mesures, généralement parcellaires, ont consisté par exemple à créer de grands ensembles d'habitation, ce qui répondait certes à l'objectif de donner un toit à ceux qui n'en avait pas, mais a eu aussi pour effet d'ouvrir la voie à leur exclusion. Ce système a ainsi entraîné la formation de poches de pauvreté, avec tous les problèmes qui leur sont associés — délinquance, phénomène des bandes, toxicomanie et absence de modèles dont les jeunes puissent s'inspirer.

45. Les Job Corps (centres de préparation à l'emploi) constituent un autre exemple de dispositif à caractère parcellaire. Mis en place dans les années 60, ils étaient destinés à s'attaquer à un facteur très précis d'exclusion des jeunes, à savoir un niveau d'instruction insuffisant, l'absence de qualifications professionnelles et une inaptitude à vivre en société, toutes choses nécessaires pour accéder à l'emploi. Le système des Job Corps consiste pour les jeunes qui en bénéficient à quitter leur famille et la communauté dans laquelle ils vivent afin d'aller suivre une formation et de recevoir d'autres formes de soutien dans des centres résidentiels. Toutefois, le fait de retirer les jeunes de leur communauté pose deux problèmes liés l'un à l'autre. Premièrement, ces jeunes risquent d'être coupés du monde et d'avoir par la suite encore plus

10. L'exposé présenté dans cette section est tiré d'une description plus complète des solutions adoptées à l'échelon local aux Etats-Unis pour favoriser l'insertion sociale (Bronheim, Magrab et Crowel, 1999).

de mal à s'insérer durablement, et deuxièmement, cette formule ne prend nullement en compte les grands problèmes qui affectent cette communauté, lesquels ont engendré les difficultés de ces jeunes et rendu nécessaire la création des Job Corps (voir Job Corps, 1999).

46. Des actions analogues ont été engagées à l'intention des élèves handicapés. Avant 1975, ces derniers étaient généralement exclus du système éducatif, mais une loi adoptée cette année-là leur a garanti l'accès à un enseignement public gratuit et adapté. Ce changement s'est traduit par la création d'écoles et de classes spéciales, et si ultérieurement la législation a souligné l'importance de l'intégration scolaire, celle-ci s'est en fait révélée difficile à réaliser pour beaucoup d'élèves, surtout ceux qui souffraient de troubles du caractère ou de déficiences mentales importantes. Ce type d'élèves finissent souvent par être renvoyés de l'école et par se retrouver, du fait de leurs problèmes de comportement, devant les tribunaux pour mineurs et les services de protection infantile, ce qui aggrave encore leur exclusion. Cependant, plus récemment, les autorités fédérales et les Etats ont réorienté leurs politiques dans ce domaine de manière à appréhender ces questions dans l'optique de la communauté. Nous prendrons ici comme exemple le cas de Baltimore, dans le Maryland.

47. La situation des zones défavorisées de Baltimore n'est guère différente de celle des EAZ au Royaume-Uni. Par exemple, si au niveau national le taux d'abandon de l'école secondaire était de 4.7 pour cent, à Baltimore il était de 10.5 pour cent. De même, alors que le taux de diplômés dans la population nationale était de 24.4 pour cent, à Baltimore il n'était que de 15.5 pour cent. En 1996, le taux national de mortalité infantile était de 7.2 pour 1 000 naissances vivantes, mais à Baltimore, ce taux était de 14.4 en 1997. Les taux de chômage y sont aussi presque deux fois plus élevés que la moyenne nationale.

48. En ce qui concerne la question des personnes handicapées, on constate que celles-ci sont aussi victimes de l'exclusion au niveau national. Environ 80 pour cent de la population valide non diplômée de l'enseignement supérieur possèdent un emploi, ce qui n'est le cas que de 24 pour cent des personnes lourdement handicapées. S'agissant des diplômés de l'enseignement supérieur, seulement 48 pour cent de ceux qui sont atteints d'un handicap exercent une activité rémunérée, mais leur revenu médian ne représente qu'un peu plus de la moitié de celui des travailleurs valides [15.144 dollars contre 26.280 dollars (Keck, 1998)].

49. Dans l'Etat du Maryland, où se trouve Baltimore, 30 pour cent des élèves souffrant de graves troubles du caractère fréquentent des écoles spéciales, et 11 pour cent sont placés dans des foyers d'accueil ou des établissements hospitaliers. Ces chiffres sont environ deux fois plus élevés que la moyenne nationale qui est respectivement de 15 pour cent et 6 pour cent. L'examen de l'ensemble de ces statistiques fait donc apparaître pour les intéressés un risque non négligeable d'exclusion.

50. Baltimore a commencé à s'attaquer à ces problèmes en s'appuyant sur l'initiative Empowerment Zone/Enterprise Community (EZ/EC) mise en place par l'administration fédérale en faveur du développement local.

L'INITIATIVE « EMPOWER BALTIMORE », UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT LOCAL AXEE SUR LE QUARTIER

51. L'initiative Empowerment Zone/Enterprise Community (EZ/EC) prise par l'administration fédérale des Etats-Unis constitue une excellente illustration de l'orientation vers des mesures déterminées et prises en main à l'échelon local pour faire face à la pauvreté. Ce dispositif a été conçu pour occuper une place essentielle dans une stratégie de création d'emplois destinée à l'ensemble du pays. Il se distingue des précédents dispositifs de revitalisation urbaine par le fait qu'il a été élaboré de manière que ce soit la communauté qui guide la prise de décision. Ainsi, celle-ci commence par définir ses objectifs en les chiffrant. Puis l'administration fédérale l'aide à en assurer la réalisation de façon autonome en lui accordant des avantages fiscaux et des subventions liées aux résultats visés pour le financement des actions qu'elle a choisi de mener. En 1994, 72 zones urbaines ont été classées Empowerment Zones (EZ, zones de développement autonome). Ces communautés, ainsi que 33 communautés rurales ayant également le statut d'Empowerment Zone ou d'Enterprise Community, reçoivent plus de 1.5 milliard de dollars de subventions liées aux résultats visés et 2.5 milliards de dollars d'aides fiscales. Chacune des EZ urbaines s'est vu accorder 100 millions de dollars de subventions. Les employeurs ont droit à 3 000 dollars de crédit d'impôt à chaque fois qu'ils recrutent un habitant de l'EZ. Les entreprises des zones de développement autonome peuvent en outre bénéficier d'aides fiscales supplémentaires pour l'achat d'équipements. Le dispositif permet également aux EZ de recourir à l'emprunt obligataire exonéré d'impôt pour financer des projets d'aménagement, de rénovation et d'agrandissement d'entreprises. Ces communautés bénéficient aussi d'avantages moins tangibles grâce aux efforts déployés par les organismes fédéraux pour réduire les formalités administratives et assurer une application plus souple de la réglementation, ainsi que pour faire fonctionner un réseau électronique de communication et leur offrir d'autres moyens d'échanger leurs expériences et leurs idées (Empowerment Zone/Enterprise Community Initiative, 1999).

52. La société Empower Baltimore, qui assure la mise en œuvre du dispositif EZ dans cette ville, a été largement reconnue comme un modèle d'application réussie de ce programme. Son succès semble tenir au fait que Baltimore a pris à cœur le principe de la conduite du dispositif par la communauté, la municipalité ayant en effet encouragé l'indépendance des communautés appartenant à l'EZ. Si Baltimore a ancré son programme dans trois districts séparés, Empower Baltimore est allée encore plus loin avec le concept de planification et de mise en œuvre à l'échelon local. Baltimore est une ville dont les différents quartiers ont une identité fortement marquée, ainsi que des exigences et une histoire très particulières. Les responsables du dispositif Baltimore EZ ont considéré cette spécificité comme un atout dont ils ont tenté de tirer parti en créant six Village Centres, organismes qui constituent l'infrastructure nécessaire à l'aménagement de la communauté. Selon les propos de Diane Bell, directrice de Empower Baltimore, cette société considère que son rôle est non pas d'intervenir mais de faciliter (Paige, 1999 ; Guidera, 1997).

53. Afin d'illustrer l'application des principes de création d'emplois et d'aide aux entreprises qui caractérisent le système des EZ, nous citerons quelques exemples d'initiatives prises par Empower Baltimore. Dans chaque cas, l'EZ élabore des programmes de nature à faciliter la réalisation des objectifs et l'application des décisions arrêtés au niveau des six Village Centres, qui forment l'infrastructure destinée à aider les communautés concernées à prendre leur développement en main. Parmi ces initiatives figurent des services à la carte pour la mise en valeur des ressources humaines (Customized Services for Workforce Development), ainsi qu'un dispositif de prêt. En outre, Empower Baltimore a pris part à quelques actions visant expressément les enfants et les adolescents, dont des programmes d'activités périscolaires et des dispositifs de prévention de la délinquance juvénile. Cependant, les projets réalisés sont en grande partie organisés et mis en œuvre au sein des communautés liées aux Village Centres.

Services à la carte de mise en valeur des ressources humaines

54. Ces services sont destinés à aider les entreprises à trouver et former du personnel nouveau ou à améliorer les compétences de leurs salariés. En offrant ces services, l'EZ crée aussi des possibilités d'emploi pour ses habitants et leur permet d'acquérir des compétences négociables précises grâce auxquelles ils pourront obtenir un emploi dans l'entreprise bénéficiaire de ces services. Empower Baltimore assure ainsi l'évaluation des besoins en main-d'œuvre, l'analyse de compétences professionnelles déterminées, le financement de la formation des nouveaux salariés, la sélection des candidats aux postes proposés, l'amélioration des compétences des salariés en activité et une formation en cours d'emploi spécifique à l'entreprise. Ces services sont offerts à toutes les entreprises de la zone qui ont des postes à temps complet intéressants à pourvoir. Les communautés qui font partie de l'EZ peuvent faire appel à eux pour soutenir les entreprises installées sur leur territoire et trouver des emplois pour leurs habitants (Empower Baltimore, 1998).

55. Afin d'illustrer la nature des efforts déployés dans le cadre de cette démarche pour développer les possibilités d'emploi et améliorer les compétences professionnelles, nous citerons l'exemple d'un dispositif destiné à former des habitants de l'EZ à des emplois de technicien de laboratoire dans le secteur de haute technologie, sur lequel l'Etat compte pour alimenter la croissance économique au cours des dix prochaines années. Faute de bagage scientifique ou technologique, bon nombre d'habitants de l'est de Baltimore sont exclus de ces activités d'avenir. Empower Baltimore a donc créé une entreprise commune qui associe Johns Hopkins University, Baltimore City College et l'entreprise en quête de main-d'œuvre, afin de sélectionner neuf candidats parmi les habitants de l'EZ et de les former au métier de technicien de laboratoire. L'employeur en question bénéficiera également de 3 000 dollars de crédit d'impôt au titre des salaires qu'il versera aux candidats recrutés. Lorsque les participants à cette initiative auront achevé leur formation et passé avec succès l'examen final, ils seront employés comme techniciens de laboratoire et percevront une rémunération de 20 000 dollars par an. Qui plus est, c'est toute une carrière qu'ils verront s'ouvrir devant eux (Guidera, 1997).

Dispositifs de prêt

56. Les fonds consacrés aux Empowerment Zone servent à promouvoir le développement de débouchés économiques, notamment l'expansion des petites entreprises, les initiatives entrepreneuriales, la création d'emplois et le maintien des entreprises implantées dans la zone. Empower Baltimore a chargé le Community Lending Group, organisme affilié à la société Development Credit Fund, d'assurer la gestion du dispositif de prêt Empowerment Zone Finance Vehicle Track Loan Fund. Sur ce fonds d'avances remboursables, qui représente 1.5 million de dollars, peuvent être effectués des emprunts d'une durée de un à dix ans, assortis d'un calendrier de remboursement flexible et de taux d'intérêt favorables. Par ailleurs, le Community Lending Group coopère avec d'autres organismes spécialisés dans le domaine des prêts en vue d'apporter une aide financière et technique aux petites entreprises de la zone. Les communautés appartenant à l'EZ peuvent tirer parti de ce dispositif pour retenir les entreprises installées sur leur territoire, leur permettre de se développer ou en attirer d'autres, afin de répondre à des objectifs locaux précis.

Activités axées sur les enfants et les jeunes

57. Empower Baltimore a conclu un accord de partenariat avec le Baltimore School Board en vue d'apporter des fonds à certaines écoles pour le financement de programmes d'activités périscolaires. Dans le cadre d'un système de financement de contrepartie, les écoles et les communautés peuvent définir un de ces programmes et demander à bénéficier des crédits en question. Les programmes d'activités périscolaires peuvent jouer un rôle important car ils permettent aux enfants d'être en sécurité et de s'occuper de façon

constructive pendant des heures où ils sont susceptibles d'être laissés sans surveillance. En outre, ils donnent aux enfants la possibilité d'avoir des activités à travers lesquelles ils pourront acquérir des compétences et nouer des relations qui contribueront à leur intégration dans l'école et, plus tard, dans le monde du travail. La définition et la mise en œuvre de ces programmes peuvent là aussi être assurées par les communautés concernées.

58. Afin de faire face à la délinquance juvénile, une approche novatrice a été définie au sein de l'EZ qui consiste à mettre à profit les atouts et les points d'appui dont dispose la communauté. Le vandalisme est souvent considéré comme un délit de « débutant », c'est-à-dire comme le premier pas sur la voie de l'illégalité. Si l'on peut empêcher les jeunes qui commettent ce type d'actes d'avoir affaire à la justice et de tomber dans des infractions plus graves, on pourra dans une large mesure leur éviter de connaître à l'âge adulte la forme ultime d'exclusion, à savoir l'emprisonnement. Cette exclusion tient non seulement au fait d'être physiquement mis à l'écart de la société, mais aussi aux effets durables de cette mise à l'écart qui vont la perpétuer. Les personnes qui ont un casier judiciaire ont du mal à trouver du travail et celles qui ont été condamnées pour une infraction majeure¹¹ perdent définitivement leurs droits civiques. Cette approche revêt une importance particulière pour la plupart des quartiers qui composent l'EZ de Baltimore, en raison du pourcentage élevé de jeunes Africains-Américains qui y vivent. Les membres de cette catégorie de jeunes sont particulièrement susceptibles d'avoir affaire à la justice. Alors qu'ils représentent 15 pour cent des jeunes âgés de 10 à 17 ans, ils sont l'objet de 26 pour cent des arrestations de mineurs. Il est peut-être plus frappant de constater que 41 pour cent des délinquants en détention sont des Africains-Américains (Rasberry, 1999). A l'intérieur de l'EZ, a été mis en place un dispositif de surveillance à l'aide de caméras vidéo dont le but est de surprendre les jeunes qui commettent des actes de vandalisme. Les habitants de la communauté participent à l'identification des auteurs de ces actes. Mais ceux-ci ne sont pas remis aux tribunaux pour mineurs. Au contraire, la communauté utilise certaines de ses ressources pour travailler avec eux afin de les aider à ne pas recommencer. Elle s'emploie ainsi à préserver ses jeunes du risque d'être isolés de la société et, en même temps, elle améliore la qualité de la vie de tous ses membres en s'efforçant de faire reculer la délinquance.

Plan mis en place par Baltimore en faveur des enfants et des familles

59. Outre les activités entreprises dans l'Empowerment Zone en vue d'aider les communautés à protéger les enfants et les jeunes, Baltimore a pris une importante initiative qui vise tout particulièrement les enfants, les jeunes et leur famille.

60. La Family League of Baltimore City (organisme privé sans but lucratif) est officiellement chargée des services destinés aux enfants et aux familles. En tant que conseil local de gestion (système mis en place dans l'Etat du Maryland pour permettre à la collectivité d'exercer un contrôle plus grand sur l'administration des dispositifs conçus pour les enfants et les familles), elle a pour mission de mettre au point un système très complet de services à l'intention des familles et des enfants de la ville de Baltimore, ainsi que d'en assurer la surveillance. La première étape de ce processus a consisté à définir une série de six « Résultats » que Baltimore souhaite obtenir pour eux. En outre, 22 indicateurs ont été élaborés en vue d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. L'une des principales fonctions de la Family League est de rassembler des moyens matériels et humains suffisants pour faire évoluer les facteurs qui déterminent les indicateurs.

61. Un important concours lui est apporté dans cette tâche par la Safe and Sound Campaign. Ce dispositif de planification et d'action, mis en place à l'échelle de la ville en vue de protéger les enfants, est l'une des cinq initiatives urbaines financées par la Fondation Robert Wood Johnson. Il s'articule autour de

11. Les Etats-Unis établissent une distinction entre les « misdemeanors » ou délits mineurs, et les « felonies », qui sont des infractions graves.

cinq grandes stratégies qui, une fois mises en œuvre, apporteront une contribution assez considérable à l'obtention des six « Résultats » évoqués plus haut.

62. Ces initiatives ont donné lieu à la définition d'objectifs, de résultats et de plans d'action dans le cadre d'un processus qui a largement mis à contribution les communautés concernées. Selon une démarche judicieuse, elles ont été réunies, leur coordination étant assurée par la Family League of Baltimore City qui a ainsi défini un ensemble unique d'objectifs, de plans d'action et d'outils de collecte et de communication des données.

63. La stratégie adoptée pour la ville de Baltimore repose sur l'idée selon laquelle toutes les initiatives et tous les dispositifs de fourniture de services destinés aux familles et aux enfants doivent s'inscrire dans le cadre des six « Résultats » qui ont été définis, à savoir :

- Les enfants trouvent dans leur famille un milieu stimulant.
- Lorsque les enfants entrent à l'école, ils sont prêts à réussir.
- Les enfants et les jeunes adultes sont instruits.
- Les enfants et leur famille sont en bonne santé et les jeunes évitent les comportements à risque.
- Les enfants vivent dans des communautés et des quartiers sûrs qui leur procurent un soutien.
- Les familles dans lesquelles vivent les enfants sont capables de subvenir elles-mêmes à leurs besoins.

64. Ces objectifs sont autant de facteurs propres à atténuer le risque d'exclusion à long terme des enfants et des jeunes. Ils sont eux aussi le reflet d'une approche diversifiée, intégrée et bien ancrée dans la communauté, et non d'une série d'efforts incohérents visant à remédier à tel ou tel problème. Il est entre autres considéré comme essentiel que les enfants et les jeunes vivent au sein de communautés saines pour pouvoir trouver en elles le soutien et les possibilités d'épanouissement dont ils ont besoin. Un ensemble de 22 indicateurs fondamentaux a été défini à partir de ces six objectifs, sur lesquels ont en outre été rassemblées des données de base. Une série de plans d'action ont été élaborés en vue de les réaliser.

65. Les 22 indicateurs fondamentaux définis pour Baltimore, qui recouvrent les domaines de la santé, de l'éducation et des questions sociales, sont les suivants :

- soins prénatals
- naissances prématurées
- nouveau-nés de poids insuffisant
- mortalité infantile
- maternités chez les adolescentes
- taux de toxicomanie chez les enfants et les adolescents
- maturité scolaire

- niveaux de lecture des élèves de troisième année
- taux de fréquentation scolaire
- emploi du temps des enfants d'âge scolaire
- emploi du temps des jeunes adultes
- taux de pauvreté
- enfants et familles sans abri
- taux d'achèvement des études secondaires
- taux de chômage
- placements d'enfants et de jeunes en dehors de leur famille
- enfants maltraités et victimes de négligence
- dommages corporels ayant laissé des séquelles chez les enfants et les adolescents
- délinquance juvénile
- délits avec violence commis par des jeunes
- taux de morts violentes chez les jeunes
- risque d'être victime de délits ou de crimes.

66. Ces efforts ne font que débiter et il n'existe pour le moment que des données rétrospectives et de base. Il faut donc encore rassembler des informations sur les effets des initiatives évoquées plus haut afin de les examiner à la lumière des indicateurs précités.

67. Le fait que Baltimore ait été choisie pour faire partie des 13 communautés des Etats-Unis retenues pour prendre part à l'initiative Boost4Kids du Vice-Président Gore, constitue un important hommage à l'efficacité des efforts que cette ville a déployés en matière de planification et de collecte de données en faveur des enfants et des familles. Les partenaires de l'initiative Boost4Kids (les communautés en question, ainsi que l'administration fédérale et celle des Etats) s'emploieront à assurer aux enfants de meilleures chances et un meilleur devenir en s'efforçant de simplifier les formalités administratives qui empêchent les communautés de mettre efficacement en œuvre les ressources et les programmes en vue de répondre aux besoins de leurs habitants. Boost4Kids aidera celles-ci à évaluer les résultats, recherchera des moyens de mettre en commun l'épargne réalisée sur le plan administratif dans le cadre des programmes de subventions discrétionnaires afin qu'elle serve à améliorer les résultats, rationalisera les procédures administratives et offrira aux communautés une plus grande marge de manœuvre pour la gestion des fonds provenant de subventions, s'attaquera aux obstacles d'ordre législatif et réglementaire à tous les niveaux, et veillera à une utilisation optimale des ressources au profit des enfants et des familles. Les communautés qui participent à l'initiative Boost4Kids ont été sélectionnées dans le cadre d'un concours. Baltimore a été retenue parce qu'elle disposait déjà des moyens nécessaires pour mener ces actions et faire profiter les autres communautés des aspects positifs de son expérience.

68. Toutefois, si ces efforts ont été engagés à l'échelle de la ville, la réalisation des objectifs visés ne s'appuie pas sur une stratégie unique pour l'ensemble de cette ville. Les quartiers s'emploient activement à organiser et mettre sur pied à leur propre niveau les actions prévues. Ainsi, non seulement les données relatives aux 22 indicateurs fondamentaux concernant la santé et le bien-être des enfants ont été recueillies pour l'ensemble de la ville, mais les données de base et les données faisant l'objet d'une collecte permanente ont été ventilées par quartier. Par exemple, dans le cadre du dispositif Safe and Sound, pas moins de 15 quartiers de Baltimore, choisis d'après les données portant sur ces indicateurs ont été invités à prendre part à la planification à l'échelon local. Un maximum de huit des communautés qui auront répondu recevront des subventions de planification, ainsi qu'une assistance et un soutien techniques pour la définition de leurs propres stratégies locales d'application du programme d'aide aux familles Safe and Sound. Enfin, six de ces communautés bénéficieront de subventions de mise en œuvre. Le financement des activités entreprises par les quartiers s'inscrit également dans le cadre d'un effort de collaboration, la Family League of Baltimore City fournissant les fonds destinés aux subventions de planification, et United Way of Central Maryland apportant, avec d'autres partenaires, les ressources nécessaires à la mise en route de services de quartier.

69. La Family League of Baltimore City contribue en outre au développement local en faisant fonction de mécanisme de centralisation des subventions. Elle aide ainsi les organismes d'intérêt local à s'informer au sujet des possibilités d'obtenir des subventions, coordonne les demandes émanant de ces organismes, fait fonction de centre de recherche et d'assistance technique, et aide ainsi à accroître les apports de ressources financières à la ville de Baltimore pour mieux répondre aux besoins des enfants et des familles.

70. Comme nous l'avons déjà indiqué, dans les efforts qu'elle déploie pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, Baltimore met particulièrement l'accent sur les résultats et considère que les données sont déterminantes pour le processus de planification (Baltimore Data Collaborative, 1998 ; Baltimore Data Collaborative, 1999). Une grande part des efforts d'aménagement local en faveur des enfants et des familles se heurte au manque de données portant précisément sur la zone ou le quartier considéré. Dans bien des cas, les données provenant de l'échelon fédéral et des Etats portent uniquement sur des dispositifs existant au niveau de l'Etat, de la ville ou du comté. D'autres données peuvent concerner les secteurs de recensement et parfois les codes postaux (ZIP codes), mais souvent ces appellations géographiques imposées de l'extérieur ne correspondent pas à des communautés ou des quartiers formant un tout. En partenariat avec la Safe and Sound Campaign of Baltimore et le Maternal and Child Health Community Health Science Consortium de la Johns Hopkins University School of Hygiene and Public Health, la Family League of Baltimore a créé, en 1998, le Baltimore City Data Collaborative. Parmi les autres organismes participants figurent la Direction de la santé de la ville de Baltimore, la Direction de la santé et de l'hygiène mentale du Maryland et l'Urban Institutes National Neighbourhood Indicators Project. Data Collaborative suit l'évolution des 22 indicateurs fondamentaux afin de déterminer dans quelle mesure ils se rapprochent des six objectifs ou « Résultats » définis pour Baltimore. Avec le concours de la Family League of Baltimore City, il fait le point sur les progrès accomplis dans ce sens. Un site web présente des données analytiques portant sur l'ensemble de la ville, mais permet aussi d'apporter une aide à certaines de ses communautés en fournissant des données précises sur chacune d'elles, étayées d'une localisation géographique, ainsi que des listes de ressources locales. Les efforts d'aménagement local ont donc pris appui sur une volonté et un soutien concret exceptionnels visant à leur permettre de porter pleinement leurs fruits.

Conclusions générales

71. Le débat sur l'exclusion qui s'est amorcé en France dans les années 70 était axé sur les personnes handicapées ou très marginalisées. Mais aujourd'hui, il porte sur des populations beaucoup plus importantes et s'intéresse davantage à des aspects de la vie moderne qui, de manière générale, menacent d'exclure certaines personnes de la citoyenneté et de les priver de l'exercice de certains droits. Ce cadre

d'analyse est tout à fait conforme à d'autres théories contemporaines sur l'exclusion, comme celle qui a été élaborée par Sen (1992, 1999) à l'aide d'un modèle axé sur la notion d'aptitude. Par analogie, on peut considérer que pour bien cerner le problème de l'exclusion chez les enfants, le mieux est de l'appréhender selon une approche fondée sur les droits qui découle de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

72. Une approche fondée sur les droits soulève un grand nombre de questions qui concernent non seulement les caractéristiques des services et de l'aide qu'il faut assurer pour éviter qu'il y ait négation des droits, mais aussi la façon dont les systèmes sont évalués. Par exemple, une approche utilitariste de l'éducation consisterait à promouvoir cette dernière de manière à augmenter la somme des résultats positifs du système éducatif, et conduirait donc à orienter les ressources vers ceux qui sont les mieux placés pour en faire un usage optimal. En revanche, dans l'optique d'une approche fondée sur les droits, les possibilités de chaque enfant doivent être développées au maximum, quelle que soit la contribution que cet effort puisse apporter à l'ensemble de l'économie. Par conséquent, les politiques visant à lutter contre l'exclusion devraient modifier l'orientation des critères d'évaluation, qui ne devraient plus seulement reposer sur des moyennes, mais aussi sur la répartition de l'accès et des résultats positifs. Cette approche permettrait d'aller au-delà de la formation de capital humain pour tenir également compte des ressources psychologiques et sociales qui servent à étayer le capital social et culturel, afin de dégager de cet ensemble ce que l'on appelle le capital identitaire, principal rempart contre l'exclusion des adultes dans la société moderne.

73. Il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à mieux cerner tous ces facteurs, mais il ressort clairement des deux études de cas concernant respectivement le Royaume-Uni et les Etats-Unis qu'un premier pas a été fait dans le sens qui nous intéresse. Un pas qui traduit la prise en compte de la complexité des phénomènes susceptibles de conduire à l'exclusion, ainsi que de la nécessité de consacrer des efforts novateurs et constructifs aux populations concernées pour prévenir l'exclusion.

REFERENCES

- The Baltimore City Data Collaborative (1998). Baltimore's plan for children and families: Where we begin! Baseline statistics of well-being for Baltimore's 23 core indicators. Baltimore, MD.
- The Baltimore City Data Collaborative (1999), Fact sheet. Baltimore, MD: Author.
- Becker, G.S. (1975), "Human Capital". Washington D.C.: National Bureau of Economic Research.
- Berghman, Jos. (1995), "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework." Dans Room, Graham (dir.publ.) *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press.
- Bergman, L.R. et Magnusson, D. (1991), "Stability and change in patterns of extrinsic adjustment problems" dans Magnusson, D, Bergman, L.R., Rudinger, G. et Trestad, B. (dir.publ.) *Problems and Methods in Longitudinal Research: Stability and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bronheim, S., Magrab P., Crowel R., (1999), "*L'exclusion sociale aux Etats-Unis : vers des solutions au niveau des collectivités locales*". OCDE, Paris, polycopié.
- Bynner, J. (1999), "*Risques et résultats de l'exclusion sociale – Ce que montrent les données longitudinales*". OCDE, Paris, polycopié.
- Caspi, A, Harkness, A.R., Moffitt, T.E. et Silver, P.A. (1996), "Intellectual Performance: Continuity and Change", dans Silver, P.A., Stanton, W.R. (dir.publ.) (1996) *Child to Adult*, Oxford: Oxford University Press.
- Côte.E. (1996), "Sociological Perspectives on Identity Formation: the Culture Identity link and identity capital", *Journal of Adolescence*, 19, 491-496.
- Duffy, K. (1995), "*Exclusion sociale et dignité de la personne en Europe*". Conseil de l'Europe.
- Ebersold, S. (1999), "Exclusion et handicap", site Internet de l'OCDE
<http://www.oecd.org/els/edu/ceri/conf220299.htm>.
- Empower Baltimore. (1998), "*Customized services for workforce development*". Baltimore, MD: Author.
- Empowerment Zone/Enterprise Community Initiative. (1999), accessible à l'adresse :
<http://www.hud.gov/cpd/ezec/ezecinit.html>.
- Evans, P. (2000), "*In pursuit of equity*", OCDE. Sous presse.
- Gardner, H. (1993), "*Multiple Intelligence: The Theory in Practice*", New York, Basic Books.

- Golding, Peter. "Public Attitudes to Social Exclusion: Some Problems of Measurement and Analysis". Dans Room, Graham (dir. publ.) *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press.
- Goleman, D. (1996), "*Emotional Intelligence: Why it can matter more than IQ*", (Londres, Bloomsbury).
- Guidera, M. (1997, 28 novembre), "A bridge to high-tech jobs". *The Baltimore Sun*.
- Job Corps. (1999), Job Corp serves. [On-line]. Accessible à l'adresse : <http://www.jobcorps.org/servetxt.htm>.
- Keck, L. (1999, 8 mars), "*Talking points from a briefing given to congressional staff on demographics of disability*".
- Klasen, S. (1999), "*Social Exclusion, Children, and Education: Conceptual and Measurement Issues*".
- Macbeath, A. (1999), "*Schools Must Speak for Themselves: The Case for School Self-Evaluation*" (Londres, Routledge).
- OCDE. (1995), "*Children and Families at Risk*".
- OCDE. (1996), "*Des services efficaces pour les enfants et familles à risque*".
- OCDE. (1998), "*Coordonner les services pour les enfants et jeunes à risque. Une perspective mondiale*".
- OCDE. (1999), "*L'insertion scolaire des handicapés*".
- Paige, S. (1999, 15 mars), "Bill's ez money". Insight on the News, *The Washington Times*.
- Perkins, D. (1995), "*Outsmarting IQ: The Emerging Science of Learning Intelligence*" (New York, Free Press).
- Ranson, Stewart, (1999), "*The New Learning for Inclusion and Capability: Towards Community Governance in the Education Action Zones*".
- Rasberry, W. (1999, 14 mars). "Race, crime, and punishment". *The Washington Post*.
- Room, Graham. (1995), "Beyond the Threshold". *The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: Polity Press.
- Sen, Amartya. (1992), "*Poverty Reexamined*". Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1999), "*Development as Freedom*". New York: Knopf.
- Stewart, J. et Stoker, G. (1998), From Local Administration to Community Government, FabianResearch Series 351. London: Fabian Society.
- UNICEF. (1989), "*Convention sur les droits de l'enfant*". New York: UNICEF.