

**L'EXCLUSION SOCIALE AUX ETATS-UNIS :
VERS DES SOLUTIONS AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Suzanne Bronheim, PhD
Phyllis Magrab, PhD
Raymond Crowel, PsyD

Georgetown University Child Development Center
Center for Child Health and Mental Health Policy

L'échec des mesures fragmentaires dictées d'en haut

1. Au cours des années 60, avec le lancement de sa politique de la Great Society, l'administration Johnson a entrepris de s'attaquer au problème de la pauvreté aux Etats-Unis en élargissant les mesures existantes et en mettant en place des mesures et des programmes nouveaux. Dans les années 70, elle s'est aussi attaquée au problème des handicapés et de leurs droits à l'éducation, au logement, à l'emploi et à l'accessibilité. Ces diverses mesures étaient en général mises au point au niveau national puis « fournies » aux Etats et aux collectivités locales, où elles étaient mises en œuvre par l'intermédiaire d'un organisme fédéral ou parfois d'un équivalent au niveau de l'Etat. Beaucoup de ces mesures avaient en commun deux caractéristiques qui ont eu un effet pervers, celui de perpétuer ou d'aggraver l'exclusion sociale des enfants et adolescents pauvres et handicapés. La première, c'est que les « règles » de ces programmes étaient imposées par la législation et la réglementation fédérales et que les collectivités locales n'avaient guère de possibilité de donner leur avis sur l'utilité, les inconvénients potentiels et l'adéquation de ces programmes et de ces mesures pour leurs citoyens. La deuxième était que ces mesures et ces programmes ne cherchaient généralement à traiter qu'un seul problème, le manque de logements abordables, au lieu d'avoir une approche coordonnée du contexte général de la pauvreté ou de l'exclusion due aux handicaps. De ce fait, au bout de plus de trente ans, on constate qu'un grand nombre d'enfants ou d'adolescents se trouvent encore dans des situations qui débouchent sur une exclusion sociale durable ; de nombreux indicateurs de l'état de santé, de l'éducation et de la situation sociale témoignent de cette persistance de l'exclusion chez les enfants et adolescents pauvres ou handicapés.

2. Si l'on prend Baltimore (Maryland) comme exemple, on ne peut que constater que les populations pauvres, appartenant essentiellement à des minorités qui se concentrent au cœur des villes grandes et moyennes de ce pays, restent défavorisées sur le plan de l'éducation, de la santé, de la famille, de l'emploi et du statut socio-économique. Au plan national, alors que le taux d'abandon scolaire au cours du deuxième cycle du secondaire s'élevait en 1998 à 4.7 pour cent, à Baltimore il était de 10.5 pour cent (et même plus dans certains quartiers). Au plan national, 24.4 pour cent de la population de plus de 25 ans possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur ; à Baltimore, ce taux n'est que de 15.5 pour cent et il est plus faible encore dans de nombreux quartiers centraux. Au plan national, en 1996, le taux de mortalité infantile était de 7.2 pour 1000 naissances vivantes ; à Baltimore en 1997 ce taux était de 14.4. Le pourcentage national de familles monoparentales était de 27.3 pour cent ; à Baltimore, il était de 53.7 pour cent. Sur le plan économique, les taux de chômage à Baltimore sont environ le double de la moyenne nationale et les taux de pauvreté sont eux aussi nettement supérieurs à la moyenne nationale. Le seul fait encourageant, aussi bien au niveau national qu'à Baltimore, est une baisse continue du nombre d'accouchements chez les adolescentes, ce qui est important compte tenu des conséquences que cela entraîne pour elles en termes d'exclusion de l'école et du travail. Les analystes expliquent en partie cette baisse par l'utilisation croissante des moyens contraceptifs et un début plus tardif des relations sexuelles, phénomènes que l'on peut attribuer à des programmes créant dans la collectivité un réseau de jeunes qui les aident à maîtriser ces problèmes (U.S. Census Bureau, 1998 ; Ventura, et al., 1997 ; U.S. Census Bureau, 1990 ; Maryland Department of Health and Hygiene, 1996 ; Bureau of Labor and Statistics, 1999 ; National Center for Health Statistics, 1999 ; Havemann, 1999 ; Piccinino, 1998).

3. Les enfants et adolescents handicapés aussi sont confrontés à un risque important d'exclusion sociale. Alors que 80 pour cent de la population non handicapée non diplômée de l'enseignement supérieur travaillent, parmi les personnes qui présentent un handicap grave, 24 pour cent seulement ont un emploi. Si les enfants et adolescents handicapés sont intégrés dans des actions de formation et de socialisation qui leur permettent de suivre un enseignement supérieur et d'obtenir un diplôme, ils ont beaucoup plus de chances de trouver un emploi. Environ 48 pour cent des personnes gravement handicapées qui ont fait des études supérieures ont un emploi. Mais même celles-là sont confrontées à l'exclusion en termes de revenu. Le

revenu annuel médian des hommes ne souffrant d'aucun handicap est de 26.280 dollars, tandis que pour les hommes handicapés, il est de 15.144 dollars. Pour les femmes handicapées, l'écart de salaire est analogue. Cette disparité est peut-être imputable à une insuffisance d'éducation et de formation. C'est pourquoi il est important d'examiner en détail comment les enfants et adolescents handicapés sont intégrés ou non dans des actions de formation et d'éducation qui les aident à trouver un emploi approprié (Keck, 1999 ; U.S. Department of Education, 1998).

4. On abordera ici le problème de l'exclusion sociale des enfants et adolescents pauvres ou handicapés sous trois angles différents. Pour commencer, on fera brièvement l'historique de trois types de mesures fédérales qui abordaient la pauvreté et les handicaps du point de vue de leur impact sur les enfants et adolescents, leurs familles et les collectivités. Cela permettra de voir le contraste avec les plus récentes stratégies. Ensuite, on prendra l'exemple d'une ville — Baltimore — qui, pour s'attaquer à l'exclusion sociale, adopte une approche locale et participative aux problèmes des enfants pauvres ou handicapés. Enfin, on examinera en détail la mise en œuvre par un quartier de Baltimore — l'est historique de Baltimore — d'une stratégie d'action locale coordonnée et participative pour reconstruire une collectivité qui apporte à tous ses enfants et adolescents (y compris ceux qui sont handicapés) et à leur famille une aide qui leur permette d'accéder aux chances offertes par la société. On prendra l'exemple de cette stratégie appliquée à un groupe précis d'enfants et d'adolescents handicapés — ceux qui présentent des troubles affectifs et comportementaux graves — pour montrer comment le fait de considérer la collectivité comme une ressource et d'en développer les capacités permet aussi de lutter contre l'exclusion sociale des enfants handicapés. Le groupe en question a été choisi parce qu'aux Etats-Unis c'était l'un des groupes de jeunes handicapés plus difficiles à insérer socialement. On avait pris l'habitude de les placer hors de leur famille et même de leur collectivité. En outre, ceux qui ont des comportements agressifs, violents, anti-sociaux et des rapports difficiles avec autrui finissent souvent par tomber dans la délinquance et avoir affaire à la justice. C'est ainsi que les adolescents qui présentent des troubles affectifs se trouvent souvent entraînés dans un système qui n'attache aucune valeur à l'insertion sociale. En outre, ils cumulent les risques d'exclusion : ce sont souvent des garçons, noirs, appartenant à un milieu économiquement défavorisé (U.S. Department of Education, 1998).

Politiques fédérales de lutte contre la pauvreté — Rappel historique

5. Comme on l'a déjà indiqué, de nombreuses mesures ont été mises en place par le gouvernement fédéral pour aider les pauvres, et en particulier les familles appartenant à des groupes minoritaires qui vivaient dans le centre des grandes villes et des villes moyennes. Ces efforts ont été entrepris dès les années 30, face à la grande dépression, mais se sont accélérés dans les années 60 avec la Great Society, et encore par la suite. Pour illustrer la nature et les effets de ces mesures, on a choisi deux programmes — un programme de logements publics subventionnés et un programme spécifiquement destiné à l'employabilité des jeunes sans qualification ni éducation, le Job Corps. Ces deux exemples montrent les limites de mesures qui ne ciblent qu'un aspect particulier des problèmes et qui ne font pas appel à une stratégie locale.

Politique fédérale de logements sociaux

6. Il est peut-être plus exact de parler de *politiques du logement* au pluriel, car au cours des soixante années au cours desquelles le gouvernement fédéral s'est occupé du problème du logement, il l'a fait par une multitude de programmes et de politiques toujours différents. Dans une analyse effectuée en 1994, le Département du logement et de l'urbanisme constatait qu'au fil du temps environ 200 programmes s'étaient accumulés. En outre, les niveaux de financement variaient selon la doctrine politique de l'administration en place. Certains points forts ont toutefois perduré. Le premier était le financement de la

construction ou de la remise en état de logements locatifs pour les familles à faible revenu, les handicapés et les personnes âgées. Le deuxième était le financement d'allocations directes aux familles pour payer le loyer de logements sociaux ou en tout cas abordables. Presque rien n'était prévu pour assurer la mixité sociale ; en général, la construction de logements sociaux se concentrait dans certains quartiers : jusqu'à une date très récente, il s'agissait de grands ensembles séparés du reste de la collectivité. La politique fédérale du logement n'a pas envisagé avant les années 80 une accession à la propriété des familles à faible revenu ; même alors, on a continué à douter que ces familles puissent réellement accéder à la propriété (Nenno, 1996 ; Nenno, 1997).

7. Ces différentes mesures ont bien donné un toit aux familles défavorisées, mais elles ont aussi eu pour effet de créer pour la plupart des habitants de ces logements — en particulier les enfants et les adolescents — les conditions d'une exclusion sociale et économique. Premièrement, le système des grands ensembles a créé des poches de pauvreté, avec ce que cela implique de criminalité, d'activité de gangs, de toxicomanie et d'absence pour les enfants de modèles d'adultes qui travaillent et qui ont accès aux avantages sociaux et économiques de la société. Deuxièmement, et peut-être surtout, ces mesures ont encore dégradé le tissu des collectivités. Ce développement de l'immobilier locatif et l'accent exclusif mis sur le logement sans considération des autres problèmes liés à la pauvreté ont transformé de nombreux centres villes en simples étapes et les habitants n'y restent pas. L'accès à la propriété peut aider à stabiliser un noyau de résidents permanents qui ont intérêt à construire une véritable collectivité qui soit en bonne santé et qui fonctionne pour le plus grand bien des familles et des enfants. Or là, il s'est produit un phénomène de « sortie par le haut » — lorsque les familles atteignaient un certain degré de réussite économique, elles partaient s'installer ailleurs, de sorte que les centres villes étaient de plus en plus abandonnés aux résidents les plus pauvres qui se trouvaient de plus en plus exclus, les entreprises et les emplois suivant l'exode de ceux qui constituaient leur base économique. C'est ainsi que, même s'ils avaient un toit, les enfants et les adolescents étaient plus exclus encore qu'auparavant.

Développement des compétences pour l'emploi — Le Job Corps

8. Créé en 1964 sur la vague du projet de Great Society, le Job Corps est un programme qui a assuré à plus de 1.7 million de jeunes appartenant à des familles à bas revenu la formation scolaire, professionnelle et sociale intégrée dont ils avaient besoin pour pouvoir accéder à un enseignement complémentaire, à un emploi, etc. Là encore, il s'agit d'un programme conçu à l'échelon fédéral qui cible un aspect très précis de l'exclusion sociale des jeunes — le manque d'instruction et des compétences professionnelles et générales, qui pourraient conduire à l'emploi. Le Job Corps parle d'interface avec les collectivités, mais il s'agit surtout de ce qu'il apporte à la collectivité sous forme de personnel capable de l'aider dans ses projets, et de consommateurs de biens et services. Les jeunes dont s'occupe un Job Corps Center n'appartiennent généralement pas à la collectivité où il est implanté. On les sort de leur famille et de leur collectivité et on les loge dans ces centres qui sont en général situés ailleurs — 10 pour cent environ seulement suivent le programme localement — et où l'on assure discipline, soutien et orientation, enseignement complémentaire et formation. L'idée est que pour réussir, il importe de sortir ces jeunes de leur famille et de leur collectivité — l'un des critères d'admission est que le jeune (entre 16 et 24 ans) vienne d'un environnement déstructurant (Job Corps, 1999a ; Job Corps, 1999b). Ce principe d'éloignement du jeune de son environnement entraîne deux complications. Premièrement, cela risque de l'isoler davantage et de rendre son insertion à long terme plus problématique. Deuxièmement, cela ne résout pas les problèmes généraux de la collectivité qui font que le jeune a besoin du Job Corps — même si le programme reçoit un flux régulier de jeunes appartenant à une collectivité donnée, cela n'a pas de répercussion à long terme en termes d'insertion sociale de l'ensemble des enfants et adolescents de la collectivité.

La politique fédérale en faveur des enfants et des adolescents souffrant de handicaps — Historique

9. Avant 1975, les enfants et les adolescents souffrant de handicaps étaient généralement exclus des systèmes américains d'enseignement. Aux Etats-Unis, les écoles relèvent presque toutes exclusivement de l'échelon local ; cependant, la participation financière et par conséquent la réglementation du gouvernement fédéral et de l'Etat ont une incidence sur ce qui s'y passe. Cette année-là a été votée une loi fédérale révolutionnaire qui donnait aux enfants souffrant de handicaps le droit à une scolarité publique gratuite et appropriée. Elle imposait aux systèmes d'enseignement locaux de mettre au point des processus et des programmes garantissant à ces enfants des évaluations qui permettent de définir un plan éducatif individualisé à appliquer et à financer par le système scolaire local. Elle donnait aussi aux parents un certain nombre de droits leur permettant de faire valoir les besoins de leurs enfants. Cette loi a donné lieu à la mise en place, dans tout le pays, au niveau local et au niveau des Etats, de programmes d'éducation spéciale. Alors que la loi exigeait que les enfants bénéficient d'une instruction dans l'environnement le moins restreint possible, en réalité la mise en place de l'éducation spéciale a souvent consisté dans un premier temps à créer des classes et des centres (y compris des internats) spéciaux pour les enfants ayant des besoins particuliers, de sorte que si on limitait l'exclusion scolaire de ces enfants, on continuait de les priver d'une expérience sociale et scolaire plus enrichissante dans un milieu éducatif normal.

10. Bien qu'à l'occasion de sa reconduction en 1997 la loi précise désormais que les enfants handicapés doivent être scolarisés dans un cadre normal (et non dans des classes ou des écoles spéciales), ce changement d'orientation est difficile à opérer. Une catégorie d'enfants handicapés, ceux qui souffrent de graves désordres affectifs et comportementaux, posent un problème particulier pour les systèmes scolaires et restent très exclus. Aux Etats-Unis, dans toute la législation relative au handicap, les troubles affectifs et les maladies mentales sont considérés comme un handicap majeur. Les enfants et les adolescents qui présentent des troubles importants continuent de poser un gros problème dans ce pays. Non seulement ils se trouvent exclus sur le plan scolaire, mais souvent leurs problèmes comportementaux les font tomber sous la dépendance de la justice et de l'aide sociale à l'enfance, ce qui ne fait que les exclure encore plus. C'est pourquoi la présente étude sera centrée sur ce type de handicap, en tant qu'exemple de la manière dont on peut traiter plus efficacement l'isolement social des jeunes handicapés en appliquant des modèles intégrés à la collectivité.

11. En 1995 et 1996, moins de 2 pour cent des enfants bénéficiant d'une éducation spéciale aux Etats-Unis et moins de 3 pour cent au Maryland étaient scolarisés à l'hôpital ou en internat. En outre, moins de 4 pour cent au plan national et moins de 2 pour cent au Maryland de tous les enfants handicapés se trouvent dans des écoles spéciales — c'est-à-dire sans contact avec des enfants non handicapés. Par comparaison, au plan national, 15 pour cent des enfants souffrant de problèmes psychologiques graves sont scolarisés dans des écoles séparées et 6 pour cent en internat ou à l'hôpital. Dans l'Etat de Maryland (où est située Baltimore), 30 pour cent des enfants souffrant de troubles psychologiques graves sont dans des écoles spéciales et près de 11 pour cent en internat ou à l'hôpital (U.S. Department of Education, 1998). Très couramment, les internats sont non seulement extérieurs à la collectivité à laquelle appartient l'enfant, mais extérieurs à l'Etat, ce qui implique une énorme rupture avec leur contexte social. Là encore, comme pour le Job Corps, cette séparation est intentionnelle — la famille et le contexte de l'enfant étant souvent considérés comme la cause des problèmes et le traitement impliquant de les éloigner de ces influences.

Changement de perspective : une approche décentralisée

12. Aujourd'hui, la politique fédérale a évolué et au niveau des Etats et des collectivités locales aussi l'approche des problèmes des enfants et adolescents pauvres ou handicapés a changé. On reconnaît désormais qu'il est essentiel que les collectivités mettent elles-mêmes au point des solutions qui répondent à leurs besoins et qui soient « appropriées » et pilotées par leurs membres si l'on veut qu'elles soient à la

fois adaptées et durables. Cette reconnaissance du rôle clé des collectivités et de leur importance en tant que soutien des familles et par conséquent des enfants et des adolescents est aujourd'hui inscrite dans plusieurs domaines de la législation.

13. Ces dernières années, la politique du logement des Etats et des collectivités locales a évolué : l'expérience acquise dans l'application des politiques fédérales leur a donné à la fois les capacités et la volonté de mettre au point et d'appliquer des politiques du logement plus adaptées aux besoins locaux. Les problèmes de logement sont désormais replacés dans le contexte plus large des besoins et objectifs généraux de la collectivité ; de plus, on cherche souvent à développer l'accès à la propriété (Nenno, 1997 ; Nenno, 1998).

14. S'agissant des mesures en faveur des enfants handicapés et de leurs familles, toutes les lois et mesures importantes relatives à l'éducation spéciale, aux services destinés aux enfants ayant besoin de soins particuliers ou aux personnes souffrant de handicaps de développement, aux services de protection et de placement de l'enfant et aux services de santé mentale impliquent une approche locale centrée sur la famille et une planification locale des services, afin de répondre aux besoins et aux objectifs de la collectivité et des familles et des enfants qui y vivent. Pour certaines de ces mesures, le financement est subordonné à la présence de structures capables de mettre en œuvre des services répondant à ces critères, et les Etats sont tenus de rendre compte dans le détail des changements d'orientation.

Baltimore, Maryland : ne ville qui croit à l'action locale

15. Nos informations sur l'action menée par Baltimore pour prévenir l'exclusion sociale des enfants pauvres et des enfants handicapés proviennent de plusieurs sources. Nous nous sommes servis pour préparer ce rapport des documents, rapports et sites web des divers programmes. Une grande partie de nos informations nous a par ailleurs été fournie lors d'entretiens avec les personnalités locales suivantes :

- Raymond Crowel, Psy. D., Director of Child and Adolescent Services, Baltimore Mental Health Systems
- Sherri Killens, Operations Director, Empower Baltimore Management Corporation
- Janis Parks, Executive Director, Family League of Baltimore City
- Michael Seipp, Executive Director, Historic East Baltimore Community Action Coalition

16. Baltimore, MD, environ 654.000 habitants, fait partie d'une mégalopole tentaculaire constituée d'une succession de zones urbaines et suburbaines qui s'étendent de Washington DC au sud à New York, NY, au nord. Comme beaucoup de villes, son centre a traversé un cycle de déclin économique et social. Baltimore a toutefois réussi dans les années 70 à renverser cette tendance dans le quartier du front de mer. Un processus de revitalisation faisant appel à des partenariats public/privé a doté ces quartiers d'équipements de loisirs, de commerces et de bureaux. Aujourd'hui, le port de Baltimore est une destination touristique importante et le projet d'origine a été complété par la construction de musées, d'hôtels et d'un nouveau centre des congrès. Un certain nombre de projets financés par le gouvernement fédéral et par des fonds privés sont actuellement en cours pour revitaliser les autres quartiers du centre (Paige, 1999). Le point fort de ces initiatives est qu'elles reconnaissent que la réussite passe par la participation active de la collectivité locale, qui doit décider en dernier ressort. On prendra ici deux exemples d'actions de la ville de Baltimore pour illustrer la concrétisation des nouvelles orientations de la politique publique et le remplacement des actions pilotées d'en haut par une action locale. Le premier de ces exemples est l'approche retenue par Baltimore pour la mise en œuvre de son programme de zones

d'habilitation (« Empowerment Zone »). Le deuxième est une action entreprise dans toute la ville au niveau des quartiers pour que chaque collectivité s'occupe mieux de ses enfants et de ses adolescents. Ces deux programmes, qui s'adressent à l'ensemble des collectivités, fournissent l'infrastructure nécessaire à la poursuite des activités et des objectifs spécifiques de chaque quartier.

Empower Baltimore — Un programme de zones d'habilitation axé sur les quartiers

17. L'initiative du gouvernement fédéral dénommée Empowerment Zone/Enterprise Community (EZ) est un excellent exemple de la nouvelle approche décentralisée de la lutte contre la pauvreté. Ce programme est un élément clé de la stratégie de création d'emplois. Il diffère des précédents programmes de revitalisation urbaine en ce sens que c'est la collectivité locale qui a l'initiative des décisions. C'est elle qui fixe des objectifs chiffrables. Le gouvernement fédéral fournit alors des incitations fiscales et des subventions pour financer les activités choisies par la collectivité. En 1994, 72 zones urbaines ont été désignées zones d'habilitation. Ces zones, auxquelles s'ajoutent 33 zones d'habilitation rurales, reçoivent plus de 1.5 milliard de dollars de subventions et 2.5 milliards d'incitations fiscales. Chaque zone d'habilitation urbaine a reçu 100 millions de dollars de subventions. Les employeurs peuvent prétendre à 3.000 dollars de crédit d'impôt pour chaque salarié recruté parmi les habitants de la zone. Les entreprises de la zone ont également droit à des avantages fiscaux supplémentaires pour leurs achats de matériel. Les zones d'habilitation peuvent aussi bénéficier d'une exemption d'impôt pour l'émission d'obligations destinées à financer les acquisitions foncières, rénovations ou extensions pour les besoins des entreprises. D'autres avantages moins tangibles résident dans les efforts faits par les diverses administrations fédérales pour réduire les formalités administratives et permettre une certaine souplesse dans l'application de la réglementation, et dans des réseaux de communication en ligne et autres moyens permettant aux collectivités d'échanger leurs expériences et leurs idées (U.S. Department of Housing and Urban Development, 1999).

18. Le programme de zones d'habilitation de Baltimore, Empower Baltimore, Inc., est un exemple de réussite de ce type de programme largement reconnu. Cette réussite est liée au fait que Baltimore a à cœur de mettre en œuvre le principe de la maîtrise locale — l'administration de la ville a encouragé l'autonomie des collectivités situées dans la zone. Ancré dans trois districts, Empower Baltimore est allé encore plus loin dans l'application du concept de planification et de mise en œuvre locale. Baltimore est une ville dont les quartiers ont des identités très fortes et des besoins et des histoires extrêmement spécifiques. Les responsables du programme Baltimore EZ, considérant cela comme un atout, l'ont mis à profit en créant six Village Centers qui constituent l'infrastructure de planification et de développement au niveau des collectivités. La directrice d'Empower Baltimore dit « nous ne nous considérons pas comme des intervenants mais comme des facilitateurs » (Paige, 1999 ; Guidera, 1997).

19. On présentera ici un échantillon d'initiatives d'Empower Baltimore qui illustre la politique de création d'emplois et de soutien aux entreprises à laquelle répondent les zones d'habilitation. Ces initiatives sont conçues pour soutenir les orientations et les décisions des six Village Centers — l'infrastructure destinée à aider les collectivités à prendre la direction des opérations. Elles comprennent notamment des services à la carte pour la valorisation des ressources humaines et un programme de prêts. Par ailleurs, Empower Baltimore s'est impliqué dans quelques actions spécifiquement axées sur les enfants et les adolescents, notamment des programmes d'activités parascolaires et de lutte contre la délinquance juvénile. Une grande partie du travail, cependant, est organisée et exécutée au sein des collectivités rattachées aux Village Centers. La section qui suit présente d'ailleurs un exemple d'adaptation par l'un de ces Village Centers de ce principe de décentralisation aux objectifs et aux stratégies spécifiques de la collectivité qu'il représente ; il s'agit de l'Historic East Baltimore Community.

Services à la carte pour la valorisation des ressources humaines

20. Ces services à la carte sont destinés à aider les entreprises à trouver et à former du personnel nouveau ou à améliorer les compétences du personnel existant. Cela permet en même temps de créer des possibilités d'emploi pour les résidents de la zone et de les aider à se doter des compétences spécifiques qui leur ouvriront un emploi dans l'entreprise bénéficiaire des services en question. Empower Baltimore assure l'évaluation des besoins, l'analyse des compétences propres à chaque emploi, le financement de la formation des nouveaux recrutés ; la sélection des candidats ; le perfectionnement des compétences du personnel en place et une formation en cours d'emploi spécifique à chaque employeur. Ces services sont disponibles à toute entreprise de la zone qui a des emplois à plein temps à pourvoir. Les collectivités de la zone peuvent recourir à ce service pour aider les entreprises locales et trouver des emplois pour leurs résidents (Empower Baltimore, 1998).

21. Un exemple du type de développement d'emplois et de compétences que permet cette approche est celui d'un programme de formation de résidents de la zone d'habilitation pour des emplois de laboratoire dans le secteur des technologies de pointe sur lequel l'Etat compte pour alimenter la croissance économique dans la décennie qui vient. Faute de formation scientifique ou technologique, de nombreux habitants d'East Baltimore sont exclus de ces emplois d'avenir. Empower Baltimore a créé une co-entreprise avec Johns Hopkins University, Baltimore City College et l'employeur potentiel, afin de sélectionner et former neuf résidents de la zone d'habilitation pour des emplois de laboratoire. L'employeur bénéficiera en outre de 3.000 dollars de crédit d'impôt sur les salaires versés aux stagiaires recrutés. Lorsque les participants auront achevé leur formation et réussi l'examen final, ils seront employés comme techniciens de laboratoire à 20.000 dollars par an. Et surtout, cela leur ouvre toute une nouvelle carrière (Guidera, 1997).

22. Programmes de prêts

Les financements assurés par le programme de zones d'habilitation servent à promouvoir les opportunités économiques : expansion et création d'entreprises, création d'emplois et maintien d'activités dans la zone. Empower Baltimore a désigné pour gérer le fonds de prêt un Community Lending Group, filiale du Development Credit Fund, Inc. Des prêts sur ce fonds renouvelable de 1.5 million de dollars peuvent être consentis pour des durées de 1 à 10 ans, avec des échéanciers de remboursement souples et des taux d'intérêt favorables. En outre, le Community Lending Group coopère avec d'autres organismes de prêt et d'assistance aux prêts pour assurer aux petites entreprises de la zone une aide financière et technique. Les collectivités situées dans la zone peuvent recourir à ce programme pour conserver, développer ou attirer des entreprises sur leur territoire.

Activités axées sur les enfants et les adolescents

23. Empower Baltimore a constitué avec le Baltimore School Board un partenariat pour la fourniture à différentes écoles de crédits pour des programmes d'activités parascolaires. Les écoles et les collectivités peuvent, dans le cadre d'un système de financement de contrepartie, élaborer un programme et demander des crédits. Les programmes d'activités parascolaires peuvent jouer un rôle important pour faire participer les enfants à des activités dans un environnement sûr pendant les heures où les parents ne peuvent pas s'en occuper. En outre, ces activités peuvent les aider à acquérir des capacités et à créer des liens qui contribueront à leur insertion aussi bien à l'école que plus tard dans la vie active. Là aussi, on donne la possibilité aux collectivités d'organiser et d'exécuter ces programmes.

24. Dans le cadre des zones d'habilitation, on a adopté une approche nouvelle de la délinquance juvénile qui fait intervenir la collectivité. On considère souvent le vandalisme comme le premier pas sur la voie de la délinquance. Si l'on peut éviter que les adolescents aient affaire à la justice et tombent dans une

délinquance plus grave, c'est un grand pas dans la prévention de l'exclusion sociale complète à l'âge adulte — à savoir l'incarcération. Cette exclusion ne se traduit pas seulement par l'éloignement physique de la société, elle a aussi des prolongements durables. Les individus qui ont un casier judiciaire ont des difficultés à trouver un emploi et lorsqu'ils sont condamnés pour un délit majeur (il y a aux Etats-Unis deux niveaux de délits — majeurs et mineurs) perdent définitivement leurs droits civiques. Pour les quartiers de la plupart des zones d'habilitation de Baltimore, cette approche nouvelle est particulièrement importante compte tenu de la forte proportion de jeunes noirs qui y vivent. C'est une catégorie qui risque particulièrement d'avoir affaire à la justice : alors qu'ils représentent 15 pour cent des adolescents de 10 à 17 ans, ils représentent 26 pour cent des arrestations dans cette tranche d'âge. Fait peut-être encore plus parlant, 41 pour cent des jeunes incarcérés sont des noirs (Rasberry, 1999). Dans les zones d'habilitation, un programme a consisté à mettre en place des caméras vidéo pour prendre sur le fait les adolescents qui commettent des actes de vandalisme. Les membres de la collectivité aident à identifier les adolescents en cause. Ceux-ci ne sont toutefois pas remis à la justice. Au contraire, on fait appel aux ressources de la collectivité pour aider ces jeunes à ne pas poursuivre ce type d'activité, éviter le risque d'isolement de ces jeunes et en même temps améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la collectivité en réduisant la délinquance.

Plan en faveur des enfants et des familles

25. Si le système des zones d'habilitation aide au développement des collectivités et par conséquent œuvre en faveur des enfants et des adolescents, une autre initiative importante de Baltimore est spécifiquement axée sur les enfants, les adolescents et les familles.

26. La Family League of Baltimore City (organisation privée à but non lucratif) est l'organisme désigné pour gérer les services destinés aux enfants et aux familles. En tant qu'organisme de gestion local (structure créée dans l'Etat de Maryland pour permettre aux collectivités d'avoir une plus grande maîtrise de l'administration des programmes destinés aux enfants et aux familles), elle est chargée de mettre au point et de superviser un système complet de services pour les familles et les enfants de Baltimore. La première étape a consisté à définir une série de six résultats à atteindre. Vingt-trois indicateurs ont été mis au point pour mesurer les progrès réalisés. L'une des principales fonctions de la Family League est de rassembler une masse critique d'énergies et d'investissements afin d'appliquer les mesures correspondantes.

27. Un autre pilier de ce processus est la Safe and Sound Campaign, campagne de planification et d'action au niveau de l'ensemble de la ville, dont le but est de faire en sorte que les enfants soient et restent « sains et saufs ». C'est l'une des cinq initiatives urbaines financées par la Robert Wood Johnson Foundation. Cette campagne a mis au point cinq grandes stratégies qui, lorsqu'elles seront mises en œuvre, apporteront beaucoup à la réalisation des six résultats.

28. Ces deux activités définissent des objectifs, des résultats et des plans d'action, avec une participation importante des collectivités en cause. On a eu la sagesse de les regrouper sous la coordination de la Family League of Baltimore City, afin d'unifier les objectifs, les plans et les activités de collecte de données et de comptes rendus.

29. L'idée est que toutes les initiatives et tous les programmes de prestations de services destinés aux familles et aux enfants doivent entrer dans le cadre défini par les six résultats, qui sont les suivants :

- Les enfants vivent dans une famille qui s'occupe d'eux.
- Les enfants entrent à l'école prêts à réussir.

- Les enfants et les jeunes adultes sont éduqués.
- Les enfants et leurs familles sont en bonne santé et les adolescents n'ont pas de comportement à haut risque.
- Les enfants vivent dans un environnement favorable et sûr.
- Leurs familles sont autosuffisantes.

30. Toutes ces conditions contribuent à atténuer les risques d'exclusion sociale à long terme des enfants et des adolescents. Ce sont des objectifs qui traduisent une approche globale et intégrée au niveau de la collectivité et non plus des efforts fragmentés axés sur des problèmes spécifiques. On considère que des collectivités en bonne santé sont essentielles pour entourer les enfants et les adolescents. En partant de ces six objectifs, on a défini une série de 23 indicateurs clés et rassemblé des données de base, puis mis au point une série de plans d'action axés sur ces objectifs.

31. Les 23 indicateurs clés pour Baltimore sont les suivants :

- niveaux de lecture de troisième année
- taux de scolarisation
- achèvement du second cycle du secondaire
- préparation à l'école
- taux de chômage
- taux de pauvreté
- situation sans abri des enfants et des familles
- mortalité infantile
- faible poids à la naissance
- surveillance prénatale
- accouchements d'adolescentes
- naissances avant terme
- criminalité juvénile
- délinquance juvénile
- utilisation du temps des enfants d'âge scolaire
- utilisation du temps des jeunes adultes
- taux d'alcoolisme et de toxicomanie chez les enfants et les adolescents

- enfants victimes de mauvais traitements ou livrés à eux-mêmes
- placements d'enfants et d'adolescents hors de leurs familles
- taux de morts violentes de jeunes
- exposition à la criminalité/victimisation
- blessures entraînant des séquelles chez les enfants et les adolescents.

32. Cette activité ne fait que commencer et l'on ne dispose que de données de base et historiques, de sorte que les effets des initiatives décrites ici n'ont pas encore pu être mesurés par rapport aux indicateurs clés.

33. Un témoignage important de reconnaissance de l'efficacité de cette activité de planification et de recueil des données concernant les enfants et les familles est le choix de Baltimore parmi les treize collectivités retenues pour l'initiative Boost4Kids du vice-président Gore. Les partenaires de cette initiative (collectivités locales, administrations fédérale et des Etats) travailleront à offrir de meilleures chances aux enfants en taillant dans les règlements administratifs qui empêchent les collectivités d'appliquer efficacement les moyens et les programmes nécessaires pour faire face aux besoins de leurs citoyens. Boost4Kids aidera les collectivités à mesurer les résultats ; recherchera des moyens de regrouper les économies administratives qui peuvent être faites sur les programmes de subventions discrétionnaires afin de les utiliser à améliorer les résultats ; simplifiera les formalités administratives et donnera plus de souplesse aux collectivités pour l'administration des crédits de subventions ; s'attaquera aux obstacles de la législation et de la réglementation à tous les niveaux et maximisera l'utilisation des moyens au profit des enfants et des familles. Les collectivités retenues pour Boost4Kids ont été sélectionnées sur concours. Baltimore a été retenue parce qu'elle avait déjà les moyens de mener cette action et de faire profiter les autres collectivités des aspects positifs de son expérience.

34. Ce type d'action au niveau de l'ensemble de la ville n'implique cependant pas une approche unique. Les quartiers participent activement à la planification et à la mise au point des actions nécessaires pour ce qui les concerne. Les données relatives aux 23 indicateurs clés de la santé et du bien-être des enfants ont été recueillies non seulement au niveau de l'ensemble de la ville, mais aussi par quartier. La Safe and Sound Campaign par exemple a invité jusqu'à 15 quartiers de Baltimore à participer à la planification sur la base des données relatives à ces indicateurs clés. Huit des collectivités qui auront répondu pourront recevoir des subventions, une assistance technique et un soutien pour mettre au point leurs propres stratégies locales de mise en œuvre du programme de soutien aux familles. Pour finir, six de ces collectivités se verront accorder des subventions pour l'application du programme. Le financement de ces actions de quartier sera assuré en collaboration avec la Family League of Baltimore City qui fournira des crédits pour les subventions à la planification et l'United Way of Central Maryland qui, avec d'autres partenaires, fournira des moyens pour la mise en œuvre des services fournis par les quartiers.

35. La Family League of Baltimore City contribue aussi au développement des collectivités en centralisant les subventions, ce qui permet d'informer les organisations au niveau des collectivités des possibilités de subventions, de coordonner les demandes, de fournir des moyens de recherche et d'assistance technique et d'aider ainsi à attirer à Baltimore davantage de financements en faveur des enfants et des familles.

36. Comme on l'a déjà vu, l'action entreprise par Baltimore est axée sur les résultats et la planification se fait sur la base des données recueillies (Baltimore Data Collaborative, 1998 ; Baltimore Data Collaborative, 1999). L'un des obstacles auxquels se heurtent beaucoup de collectivités locales pour

leur planification et leur action en faveur des enfants et des familles est l'absence de données relatives à la zone ou au quartier considéré. Les données fédérales et celles des Etats se situent en général exclusivement au niveau de l'Etat, de la ville ou du comté. Elles peuvent parfois descendre au niveau de la circonscription de recensement ou même du code postal, mais ces désignations géographiques imposées de l'extérieur ne correspondent généralement pas aux unités organiques et aux quartiers. La Family League of Baltimore a mis en place en 1998 le Baltimore City Data Collaborative 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. Les autres organisations participantes sont 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 Neighborhood Indicators Project. Le Data Collaborative suit la progression des 23 indicateurs clés vers les six objectifs ou résultats fixés pour Baltimore. La Family League of Baltimore City et le Data Collaborative établissent des comptes rendus d'avancement par rapport aux six résultats fixés par Baltimore pour les enfants et la famille. Un site web donne la synthèse des données au niveau de l'ensemble de la ville, mais aussi des données par quartier et des listings des moyens dont disposent les différentes collectivités. C'est ainsi que, grâce à une volonté et à une action peu communes de soutien des efforts de ces collectivités, s'est constituée une base d'appui pour la planification par les collectivités locales.

De la théorie à l'application

37. On exposera dans la suite de ce rapport la façon dont le concept d'une planification globale au niveau de la collectivité locale pour lutter contre l'exclusion sociale des enfants pauvres et de ceux qui sont handicapés est appliqué dans l'une des collectivités de Baltimore. L'Est historique de Baltimore a mis à profit les diverses possibilités offertes dans le cadre des zones d'habilitation et du plan général de la ville en faveur des enfants et des familles et les a intégrés à ses propres actions de partenariat dans des stratégies qui lui permettent de devenir une collectivité économiquement viable, en bonne santé et conviviale dans laquelle les enfants peuvent grandir en s'épanouissant.

Historic East Baltimore Community Action Coalition **Exemple d'application du modèle d'action décentralisée**

La collectivité de l'Historic East Baltimore

38. Cette collectivité représentée au sein de l'HEBCAC compte environ 43.000 habitants d'après le recensement de 1990. Elle englobe 218 pâtés de maisons dans une zone qui, dans le passé, était essentiellement résidentielle, avec un noyau de commerces et d'industries. L'économie du quartier se fondait sur les emplois d'ouvriers dans les boulangeries, les brasseries, etc. La disparition de ces activités, les baisses de la population et l'évolution de l'économie et de la démographie ont entraîné l'exode des commerces et des industries (et par conséquent la disparition de nombreux emplois) et la baisse des taux d'occupation et par conséquent d'entretien de ces cités ouvrières traditionnelles. Entre 1992 et 1997, le nombre de maisons vacantes est passé de 800 à 3.000, laissant la porte ouverte à la délinquance. Il n'y a plus dans les sept zones de développement de la collectivité HEBCAC que 20 à 60 pour cent de propriétaires occupants. En outre, de nombreux locaux commerciaux restent vacants, ainsi que des espaces précédemment occupés par l'industrie (HEBCAC, 1999, 1999a).

39. Dans ses projets de revitalisation, East Baltimore est aux prises avec les effets d'un isolement de plus en plus grand par rapport aux emplois (qui se sont souvent déplacés vers des banlieues difficiles d'accès) et aux possibilités diverses. Ceux qui le pouvaient économiquement sont partis pour suivre les

emplois ou « échapper » à la dégradation des conditions d'existence dans la collectivité. Toutes les institutions ont été touchées — même les églises ont vu leurs dirigeants et leurs membres partir. Il s'en est suivi toute une spirale de conséquences qui ont privé les jeunes des perspectives d'avenir et de la vision des rôles d'adultes qui s'attachent au développement économique. Quarante-trois pour cent des habitants d'East Baltimore vivent dans la pauvreté. Cinquante pour cent possèdent un diplôme de fin d'études secondaires ou une équivalence (contre 82.2 pour cent au plan national et 60.7 pour cent pour l'ensemble de Baltimore en 1990). Soixante-quinze pour cent des familles sont monoparentales et on estime que 40 à 45 pour cent des hommes de 18 à 54 ans sont sans emploi (HEBCAC, 1999a, 1999b).

Une coalition pour l'action

40. La coalition pour l'action de la collectivité de l'est historique de Baltimore (HEBCAC) est l'un des six Village Centers désignés par Empower Baltimore, mais elle existait avant le projet de zones d'habilitation. C'est une initiative locale qui a débuté en août 1999. A l'époque, des représentants des associations de quartiers, des élus, du Johns Hopkins Medicine, Kennedy Krieger Institute (centre interdisciplinaire qui s'occupe des personnes handicapées et de leurs familles), des entreprises, des églises et d'autres notables se sont réunis en vue d'élaborer une stratégie de rénovation de la collectivité d'East Baltimore. Il leur a fallu d'abord vaincre les méfiances issues d'un long passé de relations tendues entre les divers éléments de la collectivité, mais à la fin de 1993, ils avaient réalisé un consensus suffisant pour œuvrer ensemble à l'exécution d'un plan d'action ; c'est ainsi qu'est née HEBCAC, Inc. La ville de Baltimore, l'Etat de Maryland et Johns Hopkins Medicine (centre hospitalier universitaire de Johns Hopkins University) ont accepté de participer aux frais administratifs d'HEBCAC pendant les cinq premières années. Les premiers recrutements de personnel ont eu lieu en décembre 1994 et une série de projets choisis et pilotés par la collectivité ont été retenus, les moyens nécessaires obtenus et le travail a pu commencer. HEBCAC se trouvait donc particulièrement bien placée pour jouer le rôle de Village Center dans le cadre d'Empower Baltimore, avec une volonté de prise en main de l'action par la collectivité ; c'est ainsi qu'Empower Baltimore lui a consenti pour revitaliser la collectivité une subvention de 38 millions de dollars, qui constituait un outil puissant d'action. Sa forte capacité organisationnelle lui a également permis d'obtenir une subvention de l'Annie E. Casey Foundation Neighborhood Transformation/Family Development Partnerships, une dotation du programme Baltimore Safe and Sound et d'autres financements permettant de réaliser des objectifs définis par la collectivité et pilotés par elle.

41. HEBCAC attribue sa réussite à ce jour à un ensemble de principes et de valeurs très précis et a une vue très spécifique et quelque peu élargie de la définition de la collectivité. Toute l'action d'HEBCAC est une collaboration dans le cadre de partenariats entre les différentes parties prenantes de la collectivité. Elle est la structure qui facilite la coopération et la communication, sert d'intermédiaire pour les services nécessaires et préconise les améliorations à apporter. HEBCAC « ne fait pas les choses *pour* la collectivité », elle est une simple structure qui permet à la collectivité de définir et de diriger l'action nécessaire pour revitaliser la zone. C'est une approche qui demande beaucoup de temps et de confiance entre les partenaires pour arriver à un consensus et construire des relations de travail efficaces. L'avantage est que cette action coordonnée répond aux besoins de la collectivité telle qu'elle les perçoit et que les solutions sont les siennes. Ce type d'approche tranche complètement avec la manière dont jusque là on abordait aux Etats-Unis les problèmes des centres villes, qui consistait souvent à imposer aux collectivités des mesures fragmentées conçues par l'administration fédérale ou celle de l'Etat.

42. La conception qu'a HEBCAC de la collectivité et de ceux qui doivent participer à son bien-être et bénéficier de ses progrès ne se limite pas à la population résidente. Cette conception plus large est déterminante pour sa réussite. Pour elle, le partenariat englobe un large éventail de personnes et d'institutions qui ont un rôle clé à jouer dans la reconstruction de la collectivité. Pour HEBCAC, les résidents, les patients et les salariés du centre médical attaché à la Johns Hopkins University, qui est

implantée dans la collectivité, les chefs d'entreprises, le pasteur qui vient dans le quartier pour diriger sa paroisse, les associations de quartier et autres, ainsi que les administrations de la ville, les écoles et les organisations à but non lucratif font partie du partenariat, ainsi que les représentants du gouvernement, et le président en exercice du conseil d'administration d'HEBCAC est le représentant de la collectivité au parlement de l'Etat du Maryland. L'inclusion de Johns Hopkins dans le partenariat a été à la fois difficile parce qu'elle changeait complètement le mode de relation, mais déterminante pour la réussite de nombreuses actions organisées par le partenariat.

43. Johns Hopkins Medicine (dont le campus d'East Baltimore comprend la Johns Hopkins Medical School, la School of Nursing, le Johns Hopkins Hospital et de nombreux programmes du centre hospitalier universitaire, notamment le Kennedy-Krieger Institute) occupe une vingtaine d'hectares dans la partie sud-ouest d'East Baltimore. Ce centre de recherche et de formation médicale de grande classe emploie environ 30.000 médecins, infirmières, stagiaires et autres personnels. Johns Hopkins Medicine, organisme dont dépendent toutes les activités de santé de l'université et qui pèse 1.7 milliard de dollars, est un acteur économique majeur de la ville et de l'Etat, et à plus forte raison de la collectivité d'East Baltimore (Johns Hopkins University, 1999). Mais bien qu'elle soit implantée à East Baltimore, Johns Hopkins ne s'est jamais considérée comme faisant partie de la collectivité, et celle-ci non plus ne l'a jamais intégrée. Il y avait entre l'université et la collectivité un long passé de méfiance mutuelle. Le complexe de Johns Hopkins est retranché derrière une clôture surveillée par une importante force de sécurité pour protéger son personnel, les patients et les étudiants contre la délinquance qui pourrait venir du voisinage. Jusque là, lorsqu'elle a fait des efforts en faveur de la collectivité environnante, l'université l'a fait dans un esprit d'aide extérieure en moyens et expertise mais non en tant que partie prenante de la collectivité. Celle-ci voyait souvent les incursions de l'université dans ses quartiers comme des activités qui profitaient à l'université (projets de recherche, etc.) mais qui ne lui profitaient pas à elle. En outre, elles étaient conçues et dirigées par l'université et ne résultaient pas d'un consensus avec la collectivité. HEBCAC a considéré que l'un de ses objectifs principaux était de modifier l'idée que se faisaient l'une de l'autre l'université et la collectivité et de changer la « culture » de l'université afin qu'elle se considère comme partie intégrante de la collectivité, à la fois responsable de son bien-être mais aussi tributaire de sa croissance et de son développement. On verra dans la description qui suit des activités d'HEBCAC comment elle a atteint cet objectif.

44. HEBCAC vient de mener à bien l'élaboration d'une stratégie d'action pour les cinq années qui viennent (HEBCAC, 1999c). Il s'agit de revitaliser la collectivité et d'accroître les moyens et les capacités qu'elle peut mettre au service des jeunes et des adolescents pour améliorer leurs perspectives et lutter contre l'exclusion sociale en favorisant leur accès à un niveau supérieur d'instruction, à des emplois, à la propriété, au financement d'activités commerciales et réduire la délinquance, l'abandon scolaire, l'alcoolisme et la toxicomanie et autres facteurs qui ont pour effet d'accroître l'exclusion des adolescents et des jeunes adultes de nombreux centres villes aux Etats-Unis. Sept secteurs de développement ont été retenus qui prolongent les activités des entreprises avec succès et les complètent par secteurs. Ce sont :

- l'éducation
- l'économie
- l'emploi
- la famille
- la collectivité
- le logement

- l'administration.

45. On notera que l'éducation est le seul secteur qui semble ne concerner que les enfants et les adolescents. Et même dans ce secteur, le plan adopte une perspective plus large. La construction d'une collectivité en bonne santé, économiquement prospère, qui donne aux enfants et aux adolescents des modèles d'adultes dans des rôles qui leur donnent une vision positive de l'avenir et qui réduisent les effets de facteurs de risque tels que l'alcoolisme et la toxicomanie des parents, les mauvais traitements et sévices sexuels aux enfants, et la délinquance, est considérée comme le meilleur moyen en fin de compte pour assurer l'insertion sociale et économique des enfants et des adolescents. Les compétences nécessaires pour les insérer dans la société tout au long de la vie ne s'apprennent souvent pas seulement à l'école, mais aussi au sein de la famille et par le modèle que donnent d'autres adultes de la collectivité. C'est pourquoi l'on considère que permettre une croissance et une évolution saines de la collectivité est la voie à suivre pour lutter contre l'exclusion sociale des enfants et des adolescents.

46. La section qui suit présente quelques tentatives de solution réussies et/ou innovantes relevant des six premiers secteurs de développement (le dernier concerne des détails d'administration au sein de l'organisation). Nous n'analyserons pas toutes les actions menées ou prévues, mais celles qui montrent quels types de solution peuvent se dégager d'une approche partant de la base. Nous en montrerons ensuite les liens avec l'exclusion sociale des enfants appartenant à la collectivité, du fait que ces actions contribuent à créer un environnement propice à leur développement.

Education

Prise en main des écoles par la collectivité

47. L'insertion sociale aux Etats-Unis passe par le développement des compétences scolaires — lecture, mathématiques, langage, etc. A East Baltimore, 3.9 pour cent seulement des enfants qui entrent dans le secondaire après cinq ans d'école élémentaire ont le niveau voulu. On a considéré que ce manque de réussite était dû à des problèmes de gestion des écoles, d'enseignants et de financement. On a alors essayé d'améliorer la situation scolaire à Baltimore en leur consacrant des moyens financiers beaucoup plus importants, moyennant leur prise de contrôle par l'Etat. Là encore il s'agit d'une action venue d'en haut qui ne vise qu'un aspect et une institution et qui risque d'y appliquer les mêmes solutions que partout ailleurs. On n'a pas constaté de changement visible dans l'efficacité des écoles d'East Baltimore et, trois hauts responsables s'étant succédés en trois ans, il n'y a pas pu y avoir de continuité dans la conduite de l'action.

48. HEBCAC reconnaît que la direction d'une école est déterminante pour améliorer ses résultats (elle a préconisé et obtenu la mutation de huit directeurs d'établissement), les membres qui la composent ont une vision tout à fait différente de la manière d'améliorer l'éducation des enfants à East Baltimore. La loi du Maryland et de Baltimore prévoit une gestion privée des écoles. Plusieurs des écoles de la ville sont déjà confiées par contrat à un organisme extérieur. Les partenaires d'East Baltimore ne veulent pas attendre que les enfants échouent à l'école et abandonnent pour intervenir. Ils considèrent qu'il faut apporter des changements à tous les niveaux, en commençant par le niveau préscolaire. Ces changements relèvent d'une approche d'ensemble ; il ne s'agit plus de mesures parcellaires qui ne sortent pas du cadre de la classe. HEBCAC considère que les échecs éducatifs des écoles sont aussi liés aux problèmes qui les environnent. Fonctionnant isolément en tant qu'institutions avant tout éducatives, les écoles sont mal équipées pour faire face aux nombreuses forces extérieures qui empêchent les enfants de se concentrer sur leurs études. Plus d'un tiers des enfants déménagent en cours d'année scolaire ; beaucoup sont confrontés à la pauvreté, à l'alcoolisme, à la toxicomanie ou à l'incarcération de leurs parents ou encore à la peur due à

un climat de criminalité, etc. Qui plus est, il y a si longtemps que les écoles locales ont de mauvais résultats que les parents ne font guère de cas de l'éducation en tant que moyen de sortir de la pauvreté ; l'école ne leur a guère servi et ils n'en attendent pas grand chose. Aussi les solutions visant à assurer un enseignement efficace aux enfants ne doivent-elles pas se limiter à l'enceinte de l'école mais en traiter aussi le contexte.

49. HEBCAC souhaite prendre en charge la gestion de ces écoles locales par l'intermédiaire de contractants privés. L'un des partenaires, le Kennedy-Krieger Institute de la Johns Hopkins University s'en occupe. L'idée est que les écoles d'East Baltimore assurent un service complet en étant ouvertes 365 jours par an de 6 heures à 21 heures. Des liens seraient établis entre l'école et la famille, aussi bien par des visites à domicile qu'en amenant les parents à franchir les portes de l'école. L'école fournirait tous les repas ainsi que toute une gamme de services de soutien et d'activités parascolaires qui seraient assurées par d'autres partenaires de la collectivité tels que le Living Classroom Program de l'YMCA, Big Brothers et les East Baltimore Youth Services. HEBCAC avait mis au point la proposition et trouvé une source de financement pour commencer à appliquer ce projet dans quatre écoles, mais sa première tentative pour obtenir l'approbation de l'administration de la ville s'est heurtée à un refus. Les partenaires continuent néanmoins dans la voie choisie.

Amélioration de l'image de marque du système local d'enseignement

50. La ville de Baltimore a un programme de création d'établissements « haut de gamme ». C'est une idée qui a vu le jour aux Etats-Unis dans le but de s'attaquer aux déséquilibres raciaux dans les écoles. Il s'agit de se doter d'écoles qui soient des pôles d'excellence dans des domaines spécialisés (arts, musique, sciences) et qui bénéficient d'un financement et de prérogatives administratives particuliers. Le but est d'attirer des élèves de l'extérieur, afin d'améliorer l'équilibre racial scolaire. A Baltimore, l'une de ces écoles — Dunbar High School — est située à East Baltimore. D'un effectif limité (1.000 élèves), elle est centrée sur les sciences de la santé. Elle bénéficie d'une aide de la Johns Hopkins Medical School, qui assure des heures d'enseignement et fournit des équipements. (Un des effets du changement d'attitude de Johns Hopkins depuis qu'elle participe à HEBCAC est que l'université s'est engagée à donner du matériel qui n'est plus adapté à la recherche de pointe mais qui est merveilleux pour des laboratoires du deuxième cycle du secondaire.) Mais malgré la qualité de ce programme, la Dunbar High School ne jouit pas d'un statut aussi relevé que les autres écoles de ce type qui existent à Baltimore. Qui plus est, 3 pour cent seulement de ses élèves habitent East Baltimore. Le partenariat s'est fixé pour cette école plusieurs objectifs. Premièrement, améliorer sa qualité, peut-être en renforçant l'influence de la collectivité locale, qui en ferait un outil de marketing pour attirer les familles ayant des revenus plus élevés et des ambitions plus hautes en matière éducative ; celles-ci voudront alors venir habiter sur place pour être proches d'une école haut de gamme. Deuxièmement, le groupe souhaite assurer, parallèlement au maintien du niveau élevé de l'enseignement de Dunbar, une amélioration des écoles locales situées en amont, afin d'accroître l'accès à Dunbar des enfants du quartier, et de leur donner les compétences et le soutien nécessaires pour réduire les risques d'exclusion sociale.

Relèvement du niveau éducatif des adultes

51. Les perspectives qui s'ouvrent aux enfants et aux adolescents sont meilleures si les adultes qui les entourent sont eux-mêmes plus instruits. Comme on l'a déjà vu, à East Baltimore, la moitié seulement des adultes possèdent un diplôme de fin d'études secondaires ou équivalent. Lorsque le partenariat a abordé le problème de l'éducation pour ceux qui avaient abandonné leurs études avant la fin du secondaire, la forte participation de membres de la collectivité a beaucoup contribué à la définition de l'approche à retenir pour East Baltimore. Il est fréquent aux Etats-Unis que l'on encourage les personnes qui n'ont pas de diplôme

de fin d'études secondaires à se présenter à un examen d'équivalence, et qu'on leur assure la préparation à cet examen. Mais si techniquement cette équivalence permet de prétendre à des emplois ou à une formation complémentaire, elle ne remplace pas le cursus complet de l'enseignement secondaire. A East Baltimore, les partenaires ont axé leur stratégie sur deux lignes de force : premièrement, il ne s'agissait pas de cibler exclusivement les jeunes ; de nombreux adultes voulaient avoir la possibilité de compléter leurs études secondaires. Deuxièmement, les habitants voulaient réellement compléter leur instruction et pas seulement obtenir une équivalence. C'est pourquoi HEBCAC a entrepris de mettre en place un système d'enseignement secondaire de deuxième cycle à destination des adolescents et des jeunes adultes qui ont quitté l'école prématurément. Un modèle qui illustre l'importance de l'éducation et de l'apprentissage et qui montre qu'il existe une deuxième chance pour les jeunes qui ont abandonné l'école peut transformer l'idée que les enfants et les adolescents de la collectivité se font de l'éducation et des possibilités qu'elle offre à terme d'insertion dans la vie économique.

Economie et emploi

52. On regroupera ici ces deux secteurs de développement, car les stratégies à leur appliquer sont très étroitement liées. Les stratégies relatives à l'emploi doivent être adaptées à la collectivité, à ses besoins et à ses moyens. Au lieu de se borner à assurer une formation professionnelle générale, on peut la cibler sur les compétences dont les employeurs locaux ont besoin. On peut dans le même temps apporter un soutien aux entreprises locales et de nouvelles activités peuvent être créées qui répondent aux besoins et aux valeurs de la collectivité. Si le développement n'est pas régulé, les quartiers pauvres du cœur des villes peuvent se retrouver équipés d'un bistrot à chaque coin de rue, mais sans épicerie ou pharmacie à une distance accessible.

Soutien des entreprises locales

53. HEBCAC a mis en place plusieurs stratégies de soutien des entreprises locales existantes et potentielles. On en donnera ici trois exemples. Premièrement, on encourage les autres membres de la collectivité à être clients des entreprises locales. C'est ainsi que les services de la Johns Hopkins University ont été incités à recourir aux services de l'imprimerie locale — être client d'une entreprise locale est beaucoup plus efficace que de donner de l'argent et l'université en profite aussi. Deuxièmement, HEBCAC peut consacrer des crédits du programme Empowerment Zone au soutien d'entreprises locales (à condition qu'elles emploient des résidents). Troisièmement, elle s'est engagée dans la rénovation d'anciens locaux industriels qu'elle loue ensuite à des entreprises locales nouvelles. Enfin, HEBCAC s'efforce de mettre sur pied une banque locale qui sera gérée par la collectivité et pourra donc répondre à ses besoins et à ses objectifs. Johns Hopkins a promis que si la banque voit le jour, il lui apportera 6 millions de dollars. Ces quelques exemples suffisent à montrer les avantages de l'élargissement du partenariat à Johns Hopkins. En favorisant l'implantation locale d'entreprises, HEBCAC permet aux enfants et aux adolescents d'avoir accès à davantage de biens et de services. Ces jeunes auront en outre devant les yeux le modèle de nombreux adultes qui travaillent, qui assument des responsabilités dans la collectivité et qui créent pour eux-mêmes et pour d'autres des opportunités d'insertion dans l'ensemble de l'économie et de la société.

54. HEBCAC a organisé à l'intention des résidents un programme d'accès à la formation et à l'emploi (Gaining Access to Training and Employment — GATE) financé par des crédits du contrat Empowerment Zone. Il s'agit de faire le lien entre les demandeurs d'emploi et les employeurs. Dans les six premiers mois, 60 pour cent des participants avaient trouvé un emploi. Au 31 janvier 1999, 235 personnes avaient été placées. En outre, le centre participe à un autre programme intitulé Bridges to Work (passerelles vers le travail), qui aide à placer les habitants de la collectivité dans des emplois en banlieue et leur assure le transport et les services d'un conseiller pour résoudre les difficultés qu'ils rencontrent dans

leur emploi et les aider à le conserver. C'est la troisième année de ce programme, et jusqu'ici le taux de maintien dans l'emploi de ces participants est de 70 pour cent (HEBCAC, 1999b). Ce type d'approche commence à élargir les horizons des habitants du quartier et permet aux enfants de se trouver en contact avec des adultes intégrés dans le monde du travail et dans la société. Un deuxième type de dispositif en faveur de l'emploi des résidents locaux est constitué par des conventions de recrutement prioritaire passées entre les employeurs et HEBCAC. Les employeurs locaux indiquent combien de postes ils ont à remplir et les types de compétences dont ils ont besoin. HEBCAC recherche alors des candidats convenables et peut éventuellement assurer la formation spécifique nécessaire. C'est seulement dans le cas où l'on ne trouve pas de candidats appropriés que l'employeur recherchera des candidats extérieurs. Des conventions de ce type ont été signées avec certains départements de la Johns Hopkins University ; c'est une condition du soutien par la collectivité du développement des entreprises.

55. La conjugaison de ces différentes stratégies permet de développer l'économie de la collectivité, qui peut ainsi se réinsérer, et avec elle ses enfants et adolescents, dans l'ensemble de l'économie et de la société. Elle donne en même temps aux enfants et aux adolescents une vision directe de la réinsertion et des opportunités qui s'ouvrent à eux pour l'avenir.

Famille et collectivité

56. La violence domestique — maltraitance de la femme et de l'enfant — est un autre axe de l'activité d'HEBCAC, en liaison avec la Family League of Baltimore City et la Safe and Sound Campaign. Un centre a été ouvert pour aider les hommes auteurs de ces violences. Par ailleurs, la violence domestique, la délinquance et le chômage sont très liés aux problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie. HEBCAC estime à 20 pour cent le pourcentage des adultes alcooliques ou toxicomanes (HEBCAC, 1999b). C'est pourquoi la collectivité cherche à s'attaquer à ce problème, là encore sans le séparer de son contexte. Il est évident qu'il faut entreprendre des traitements médicaux, et l'on s'efforce de mieux coordonner les quelques moyens fragmentaires dont la collectivité dispose. HEBCAC étudie également une approche plus intégrée. Elle pourrait recevoir 6 millions de dollars de la Soros Foundation pour mettre au point une stratégie globale qui comprendra un traitement médical de désintoxication, une formation et un placement dans l'emploi, des services de logement et une aide financière pendant 24 mois. Elle envisage en outre de travailler avec les familles des intéressés en leur rendant visite à domicile et éventuellement en les aidant à trouver un autre logement si cela s'avère nécessaire pour éviter la rechute.

57. L'organisation de loisirs pour les enfants et les adolescents permet de les intéresser tout en leur permettant d'acquérir des compétences et une expérience dont ils auront besoin. Là aussi HEBCAC cherche à s'assurer que les programmes de loisirs répondent aux besoins spécifiques de la collectivité. Les types de programmes qui pourraient être utiles ailleurs dans la ville ou en banlieue ne sont pas forcément ceux dont East Baltimore pense avoir besoin. HEBCAC souhaite donc participer à la direction et à la gestion du programme public de loisirs pour cette collectivité. La YMCA locale, qui est l'un des partenaires d'HEBCAC, en serait chargée. Il s'agit de mettre en place des possibilités de loisirs qui puissent aider les familles et avoir leur soutien.

Politique du logement

58. C'est le secteur dans lequel HEBCAC a fait le plus, bien que ce ne soit pas nécessairement sa première priorité, car c'est le secteur pour lequel il est le plus facile de trouver des crédits, notamment dans le cadre du programme Empowerment Zone. Cinq cents maisons sont en cours de rénovation et 1.000 autres logements en mauvais état et/ou abandonnés sont en démolition. L'objectif principal est d'accroître le nombre d'occupants propriétaires de leur logement et d'augmenter de 50 pour cent l'accès à

la propriété. Les 500 logements réhabilités sont prévus pour accession à la propriété (HEBCAC, 1999a). Les incitations financières fournies par l'intermédiaire du programme de zones d'habilitation et d'un programme d'encouragement à se loger près de son lieu de travail font de l'accession à la propriété une réalité pour davantage de familles. Ce dernier programme est financé par la ville, l'Etat et la Johns Hopkins University en tant que premier employeur d'East Baltimore. Disposer d'un personnel stable à proximité est un avantage pour l'université. C'est la collectivité qui décide ce qu'il y a lieu de conserver et ce qu'il y a lieu de démolir afin d'améliorer le cadre de vie et d'aider à stabiliser et à revitaliser la collectivité.

Le partenariat d'East Baltimore pour la santé mentale

Modèle de collaboration locale pour prévenir et réduire l'exclusion sociale des enfants souffrant de handicap

59. Comme on l'a déjà vu, l'un des groupes d'enfants handicapés qui risque le plus l'exclusion sociale est celui des enfants et adolescents atteints de troubles affectifs et comportementaux graves. Lorsque les problèmes de santé mentale étaient envisagés exclusivement dans l'optique d'un traitement médical, on se contentait d'assurer un traitement à l'hôpital, voire des placements de longue durée qui isolaient le patient de son environnement. En sortant ces jeunes de la collectivité et souvent même de l'Etat pour les traiter, on rompait le lien social. On les privait d'une expérience éducative et sociale normale et on les mettait dans une situation où ils n'étaient entourés que de gens aussi atteints qu'eux-mêmes. Parallèlement, les facteurs familiaux ou locaux qui pouvaient avoir suscité ou aggravé leurs difficultés persistaient. Les problèmes de ce groupe d'enfants se compliquent encore lorsqu'ils ont maille à partir avec la justice, car alors non seulement ils n'ont pas accès aux soins de santé mentale, mais on les éloigne de leur collectivité.

60. Le partenariat Johns Hopkins East Baltimore pour la santé mentale est l'un des 41 bénéficiaires de subventions du programme global de services de santé mentale pour les enfants et leurs familles. Ce programme, mis en place il y a cinq ans par les autorités fédérales, relève de l'administration chargée de la toxicomanie et des services de santé mentale au ministère de la santé. Il est destiné à financer des projets pilotes de mise en place par les collectivités locales de systèmes de soins plus adaptés pour leurs enfants et adolescents souffrant de troubles affectifs graves en mobilisant les ressources de la collectivité et en instituant un partenariat avec les familles. C'est là une autre illustration de la nouvelle orientation de la politique fédérale qui vise à aider les collectivités à trouver des solutions locales et à adopter une stratégie intégrée pour résoudre les problèmes spécifiques des jeunes et des adolescents.

61. Comme les autres actions entreprises à East Baltimore, ce partenariat implique une large participation de nombreuses parties prenantes et n'essaie pas de traiter les problèmes de santé mentale de façon isolée. Il a été constitué en 1993 par la collaboration de nombreux acteurs : représentants de la justice des enfants, des services sociaux et d'hygiène mentale de l'Etat, des maires et de l'administration locale, ainsi qu'un certain nombre de groupes locaux tels que Johns Hopkins University, Johns Hopkins Hospital, l'université de Maryland, le Clergy for the Renewal of East Baltimore, Families Involved Together et l'Alliance for the Mentally Ill.

62. Le partenariat d'East Baltimore intervient à divers niveaux en faveur de la santé mentale des enfants, des adolescents et des familles et contre le risque d'exclusion sociale des jeunes qui ont des problèmes de santé mentale. Il a mis au point un programme de prévention novateur dénommé Community Oriented Policing Services (COPS) pour aider les enfants et les adolescents qui ont été témoins de violence à en traiter les séquelles psychologiques avant qu'elles deviennent trop graves. Il a aussi créé dans les établissements scolaires des services de santé mentale qui font partie intégrante de la vie de l'enfant et qui

peuvent intervenir lorsque les problèmes sont encore peu importants et plus faciles à traiter. L'EBMHP a entrepris de créer un réseau de services de soutien pour les enfants qui risquent le plus d'être enlevés à leurs familles et placés. Enfin, il a mis en place un réseau de coordination interadministrations destiné à faciliter l'accès et la coordination des services destinés aux enfants et aux familles.

COPS — Système local de prévention en matière de santé mentale

63. Les enfants et les familles qui habitent East Baltimore sont exposés à des violences chroniques graves. Sur les neuf districts de police de Baltimore, c'est celui de l'est qui a enregistré ces dernières années le taux de criminalité le plus élevé. La criminalité — 78 meurtres en 1997 et plus de 250 cas déclarés de violence domestique par mois — crée un environnement nuisible à la santé mentale des enfants qui grandissent dans ces quartiers. L'East Baltimore Partnership a mis en œuvre un programme conçu selon un modèle mis au point par Yale University et la police de New Haven (Crowel, 1999). C'est un modèle qui n'envisage pas une action isolée du reste de la collectivité et qui ne considère pas que les professionnels ou les organismes de santé mentale sont seuls responsables de la prévention psychosociale. Le partenariat travaille avec la police (qui est généralement la première présente sur la scène d'un acte de violence dont un enfant a été témoin), les différents acteurs et les professionnels de santé mentale pour créer une équipe capable de répondre à la demande et de manière souple aux besoins particuliers des enfants et des familles face à la violence. L'aide de toutes les personnes qui ont eu à conseiller les familles et les enfants est un élément clé du succès du programme.

64. On commence par recenser les membres de la police et de la collectivité et les professionnels de santé mentale qui participeront à une formation mutuelle intensive. Ce sont des cycles de 11 semaines durant lesquelles les représentants de chaque groupe sont invités, au cours d'une session d'une journée, à exposer leurs préoccupations en matière de violence, à étudier l'impact de cette violence sur les enfants et à imaginer des modalités nouvelles de prévention. Après plusieurs de ces sessions d'une journée, cinq représentants de chaque groupe sont sélectionnés pour une formation intensive de sept semaines, au rythme de 30 heures par semaine, pour approfondir leurs connaissances et apprendre à collaborer à la réalisation d'objectifs communs. À l'issue de ce stage, ils constituent les équipes chargées d'apporter les réponses locales à ces problèmes.

65. Lorsqu'un officier de police est confronté à une situation où des enfants ont été exposés à la violence, il fait appel à une équipe dont les membres sont choisis en fonction de la situation particulière. Cette équipe ne commence à intervenir que lorsque l'officier de police responsable certifie que tous les indices ont été recueillis. Si elle le juge nécessaire, après avoir recueilli des informations sur la scène du crime, l'équipe peut faire appel au professionnel de santé mentale qui est de garde. L'équipe détermine avec la famille et l'enfant le type et le niveau de l'aide nécessaire et dans les 24 heures l'intervention est mise en route.

66. COPS exploite toutes les possibilités de la collectivité et ne se contente pas de traiter les problèmes de santé mentale une fois qu'ils se sont aggravés. Il répond aux besoins spécifiques des enfants dans ce type d'environnement urbain et fait appel aux ressources particulières des « conseillers » locaux. Comme l'a noté le premier directeur du partenariat, le Dr. Raymond Crowel, le programme fait appel tout à la fois à l'autorité de la police, au savoir des professionnels du développement de l'enfant et au travail de la collectivité pour offrir une réponse globale dynamique à la violence dans le quartier.

Services de santé mentale en milieu scolaire

67. Le partenariat considère que l'école est le lieu où les enfants sont et doivent être pour bénéficier de l'éducation et de la formation nécessaires à leur intégration dans la société lorsqu'ils seront adultes. Les retirer de l'école pour traiter leurs problèmes de santé mentale risque d'aller à l'encontre de ce but. En outre, essayer de résoudre les problèmes d'un enfant sans se préoccuper du contexte, en l'occurrence la classe et l'école, n'est pas toujours efficace. C'est pourquoi le partenariat a doté les 19 écoles d'East Baltimore, primaires ou secondaires, de professionnels de santé mentale (Woodruff, et al., 1999), qui sont intégrés à l'établissement et s'y consacrent exclusivement. Le principe est d'associer des services à divers niveaux : élève, classe, établissement et même familles des élèves, et le professionnel de santé mentale peut intervenir à tous ces niveaux. Il peut aider un élève à gérer ses colères ou à avoir confiance en soi, conseiller l'enseignant sur la manière de maîtriser les éléments perturbateurs en classe et donner des conseils aux parents et les aider à mieux comprendre leurs enfants. Les problèmes de la collectivité ont des répercussions à l'école et l'on organise parfois des interventions au niveau de la classe ou de l'ensemble de l'école pour aider les enfants à gérer leurs réactions face aux problèmes de toxicomanie ou autres de leurs parents.

68. Etant présents dans l'école, les professionnels de santé mentale peuvent observer les enfants et intervenir rapidement lorsque l'un d'entre eux a des problèmes plus graves ; il peut fournir une aide aux familles et aux enseignants de façon à maintenir l'enfant dans l'environnement scolaire normal. Il est présent aussi lors des activités parascolaires et peut aider les enfants qui ont des problèmes de comportement, des difficultés à faire leurs devoirs, etc. Le partenariat organise par ailleurs des camps d'été pour les enfants et les adolescents qui présentent des troubles psychologiques et comportementaux graves et qui, sans cela, seraient exclus de ce type d'activités éducatives et de loisir.

Unité de coordination des moyens autour de la famille

69. Au sein du partenariat, c'est l'Unité de coordination des moyens autour de la famille qui relève le défi le plus difficile — maintenir les enfants qui présentent des troubles psychologiques et comportementaux graves dans la collectivité au lieu de les envoyer dans des hôpitaux ou autres établissements éloignés de leur domicile et souvent même en dehors de l'Etat (Smith-Hill, 1999). Cet aspect du projet, comme les autres, ne se limite pas à un traitement par les professionnels de santé mentale, mais fait intervenir aussi d'autres programmes et d'autres membres de la collectivité. Deux des composantes du projet visent à offrir aux enfants et aux adolescents des possibilités qui leur permettent de maintenir des liens avec la collectivité dont ils continuent à faire partie. Les trois autres représentent une approche novatrice, qui s'appuie sur la collectivité et qui consiste à traiter les enfants et les adolescents souffrant de troubles psychologiques graves au sein même de la collectivité ou de les y ramener.

70. Leur comportement extrêmement problématique conduit souvent à exclure ces enfants et adolescents de l'école et des possibilités d'encadrement au sein de la collectivité. Cela les prive de chances d'apprentissage et de contacts dont ils auraient besoin pour être socialement et économiquement intégrés à l'âge adulte. Le partenariat a mis en place un programme de tutorat thérapeutique dans lequel professionnels, bénévoles, associations diverses (comme par exemple Families Involved Together) s'unissent pour fournir une aide particulière permettant aux enfants d'améliorer leurs connaissances et de rattraper leur retard. Les parents aussi sont impliqués ; c'est considéré comme indispensable à la réussite de l'enfant. Des groupes sont constitués qui assurent une aide éducative et un soutien aux familles. Des tuteurs formés pour faire face à des comportements difficiles et souvent perturbateurs aident les enfants pour leurs devoirs, l'apprentissage de la vie sociale et les initient à des activités de loisirs ou culturelles. L'objectif est qu'au bout d'un an un enfant puisse être réintégré dans les programmes généraux d'activités parascolaires et de tutorat. Le partenariat a également mis en place un programme de « mentorat »

spécialisé conçu spécifiquement pour les besoins des enfants qui ne peuvent pas s'intégrer aux programmes de mentorat normaux. Les mentors bénévoles doivent s'engager pour toute l'année scolaire. Ils reçoivent une formation au suivi des enfants en général et à celui des enfants atteints de troubles psychologiques graves, des conseils individualisés pour les aider à travailler efficacement avec les enfants qu'ils ont en charge et une formation permanente pour leur permettre de renforcer les relations avec leurs élèves.

71. Par ailleurs, le partenariat a mis en place toute une série de programmes pour s'attaquer aux problèmes qui conduisent à l'institutionnalisation et à l'exclusion des enfants souffrant de désordres psychologiques graves. Il y a d'abord une unité mobile d'urgence qui répond aux appels dans les 10 minutes et intervient dans l'heure. C'est en général une crise où l'enfant ou un membre de sa famille perd tout contrôle et où la sécurité est en jeu qui déclenche le cycle de l'institutionnalisation ou de la ré-institutionnalisation des enfants ou adolescents qui ont des problèmes graves. Lorsque ces problèmes ne sont plus du ressort des services ambulatoires traditionnels, la réponse a jusque là été de retirer l'enfant à sa famille pour assurer la sécurité de tous et de le placer dans un lieu où il peut bénéficier de services intensifs. A East Baltimore, on rompt ce cycle par une action collective de réponse à la crise afin de stabiliser la situation, puis entre en jeu le programme de traitement mobile qui assure localement et de façon souple des services intensifs dans des cadres divers, selon les besoins et les possibilités de l'enfant et de la famille. Ces équipes se composent à la fois de professionnels et de personnes qui assurent la liaison avec la collectivité et, en fonction des besoins spécifiques de l'enfant et de sa famille, se procurent au sein de la collectivité les moyens et les soutiens naturels qui les aideront à traverser la crise et à revenir à une situation où des services ambulatoires moins intensifs suffisent. A cela s'ajoute un suivi permanent des familles afin d'assurer une approche globale et intégrée des besoins de l'enfant et de la famille (ceux-ci reçoivent souvent des prestations de sources et d'administrations multiples). Pour ramener dans la collectivité les enfants qui avaient été placés en dehors de l'Etat, on adopte un mode de gestion individualisé afin de regrouper tous les services nécessaires autour de l'enfant et de la famille au lieu d'essayer de faire entrer ceux-ci dans des programmes et des modèles existants.

72. Comme pour les autres types de démarches visant à lutter contre l'exclusion sociale des enfants et des adolescents à East Baltimore, ce partenariat a pour principe d'utiliser les ressources de la collectivité, de créer des synergies entre les différents acteurs et de considérer que la collectivité est capable de s'occuper de ses enfants et de ses adolescents. Au lieu de recourir à des solutions imposées d'en haut par la ville, l'Etat ou le gouvernement fédéral, les solutions sont mises au point par les membres de la collectivité en fonction de ses besoins particuliers.

Politique d'intégration des enfants souffrant de handicaps

73. D'autres programmes évidemment s'adressent aux jeunes qui souffrent d'autres types de handicap. Comme on l'a déjà vu, on cherche désormais à intégrer les enfants handicapés dans le cadre normal de l'école, et à leur assurer les prestations dont ils ont besoin au sein même de la classe. Souvent, d'autres élèves peuvent aussi bénéficier de ces aides supplémentaires. C'est ainsi qu'il existe à Baltimore un programme qui s'adresse à la fois aux enfants handicapés et aux enfants pauvres, dans les mêmes établissements secondaires. Il a été mis au point par TransCen, association créée pour concevoir des programmes qui doivent permettre aux jeunes de réussir le passage de l'école à la vie active. Le programme mis en œuvre dans les écoles publiques de Baltimore, la Baltimore Work-Based Learning 2000 Initiative, fournit une aide à la transition pour les élèves handicapés tout en veillant à ce que *tous* les élèves réussissent ce passage grâce à des activités de formation professionnelle et d'initiation à la vie active. Le personnel du programme, en collaboration avec les enseignants et les orientateurs, initie les élèves à ce que cela implique d'obtenir et de conserver un emploi. Ce programme témoigne de la prise de conscience à tous les niveaux du fait que tous les enfants, notamment ceux qui vivent dans la pauvreté et ceux qui sont

handicapés, risquent de se retrouver exclus s'ils ne possèdent pas les connaissances et les compétences qui les rendent employables.

Deux groupes de jeunes en danger d'exclusion — Une même approche

74. Il est évident que les jeunes handicapés et ceux qui vivent dans la pauvreté n'ont pas les mêmes besoins s'agissant d'éviter l'exclusion sociale. Il n'est donc pas étonnant que les politiques mises en place au niveau fédéral et à celui des Etats pour ces deux groupes soient fondées sur des principes différents. Les politiques qui concernent les enfants et adolescents handicapés se fondent sur le principe du respect de leurs droits. Qu'il s'agisse de l'accès à l'éducation, à d'autres services et activités qui relèvent de la collectivité ou du droit à un traitement, les mesures qui les concernent ont été conçues pour assurer le respect des droits de l'individu. La plupart prévoient que l'enfant/adolescent qui répond à une série précise de critères relatifs au handicap a droit à des services — éducation, mesures d'intervention précoces, allocation pour handicapés, dans le cadre de la sécurité sociale. La législation établit un certain nombre de droits pour ces enfants et ces adolescents et prévoit les moyens pour les assurer.

75. Au contraire, les mesures qui visent à aider les enfants et les adolescents pauvres ont été conçues pour toute une population et dans l'intérêt commun. Elles visent à améliorer la situation sociale générale et ne se préoccupent pas des droits des individus ou même de groupes d'enfants et d'adolescents. Les politiques du gouvernement fédéral et de l'Etat qui concernent la jeunesse pauvre sont donc tout à l'opposé des précédentes :

- Il n'y a pas de droit systématique à ces services.
- Les financements sont affectés aux programmes (même lorsqu'il s'agit du Job Corps ou d'autres programmes de formation individuelle à l'emploi) et non au suivi individuel des jeunes et aux services spécifiques dont ils peuvent avoir besoin.
- Les programmes sont conçus pour traiter les problèmes de société — criminalité, logement, chômage — et non les besoins des individus.

76. Face à cette double approche, celles qui ont été adoptées avec succès au niveau local pour prévenir l'exclusion sociale aussi bien des jeunes handicapés que des jeunes pauvres, comme à Baltimore, abordent le problème de l'exclusion sociale en prenant en compte la totalité des enfants et en y impliquant l'ensemble de la collectivité. Comme le montrent bien les exemples de Baltimore, aucune des deux approches retenues par le gouvernement fédéral et les Etats ne suffit à traiter le problème de l'exclusion sociale. L'approche la plus prometteuse consiste à construire une collectivité forte capable de répondre aux besoins de tous les enfants et de toutes les familles avec les moyens qu'elle peut réunir. Isolément, des programmes axés sur un problème de société ou des services conçus pour répondre aux besoins individuels ne constituent pas un cadre suffisant pour assurer l'insertion sociale de la prochaine génération. Il faut adopter la même démarche que HEBCAC, c'est-à-dire déterminer les besoins de la collectivité puis de rassembler tous ces fils disparates pour confectionner les solutions qui seront les plus adaptées à la prévention de l'exclusion sociale pour ses membres.

77. On commence d'ailleurs à comprendre au niveau fédéral qu'il est peut-être plus efficace de donner plus de pouvoirs aux collectivités et de les laisser concevoir leurs propres solutions pour venir en aide aux enfants et aux familles. C'est le principe de Boost4Kids, programme qui fait partie de l'initiative « Reinventing Government » du Vice-président Gore, et qui consiste à créer des partenariats entre le gouvernement fédéral et dix Etats et collectivités locales pour améliorer les perspectives des enfants, des adolescents et des familles. Ces partenariats sont destinés à aider les collectivités sélectionnées à :

- assurer une gestion axée sur les résultats au bénéfice des enfants ;
- simplifier l'administration ;
- réduire les obstacles au niveau fédéral, de l'Etat et au niveau local — dans la mesure où le permet la législation en vigueur — pour mieux assurer aux enfants les services et soutiens nécessaires ;
- consacrer le maximum de moyens aux services destinés aux enfants ; et
- partager avec les autres collectivités les enseignements et de l'expérience.

78. Avec la mise en place de ce type de relations de travail directes entre gouvernement fédéral, les Etats et les collectivités locales pour mettre en œuvre une politique efficace en faveur des enfants, des adolescents et des familles, on assiste peut-être à un changement de perspective et à la prise en compte du rôle central de la collectivité locale dans la lutte contre l'exclusion sociale et divers autres problèmes qui touchent les enfants, les adolescents et les familles. Les exemples de Baltimore et de son quartier Historic East Baltimore sont riches d'enseignements sur la manière dont cette nouvelle perspective permet de réduire les risques d'exclusion sociale pour tous les jeunes. Si les collectivités rassemblent tous leurs moyens pour venir à l'aide des enfants et des familles, même les jeunes les plus vulnérables pourront s'intégrer à la société et au monde du travail.

BIBLIOGRAPHIE

- Baltimore's Campaign for Children and Youth. (1999). *The safe and sound campaign: A comprehensive family support strategy*. Baltimore, MD.
- Baltimore's Campaign for Children and Youth. (1999). *The safe and sound campaign*. Baltimore, MD.
- 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.
- Crowel, R. (1999). Community oriented policy services in national resource network for child and family mental health services at the Washington Business Group on Health, Ed. A compilation of lessons learned from the 22 grantees of the 1997 comprehensive community mental health services for children and their families program. *Systems of Care: Promising Practices in Children's Mental Health 1998 Series, VII*. Washington, D.C.: Center for Effective Collaboration and Practice, American Institutes for Research.
- Empower Baltimore. (199?). *Customized services for workforce development*. Baltimore, MD: Author.
- The Family League of Baltimore City, Inc. (1998). *1998 Annual Report*. [On-line].
Disponible sur : http://www.census.gov/population/estimates/county/co-98-1/98C1_24.txt.
- Guidera, M. (1997, November 28). A bridge to high-tech jobs. *The Baltimore Sun*.
- Havemann, J. (1999, April 29). Birth rate of teens is down. *The Washington Post*.
- HEBCAC. (1999). *HEBCAC Strategic Plan, 1999-2004*. Baltimore, MD: Author.
- HEBCAC. (1999). *Our mission*. Baltimore, MD.
- HEBCAC. (1999). *Our neighborhoods*. Baltimore, MD.
- HEBCAC. (1998). *Welcome home to east Baltimore*. [Brochure]. Baltimore, MD: Author.
- Job Corps. (1999). *ETA individuals job corp*. [On-line].
Disponible sur : <http://www.doleta.gov/individ/jobcorps.htm>.
- Job Corps.(1999). *Job Corp serves*. [On-line].
Disponible sur : <http://www.jobcorps.org/servetxt.htm>.
- Keck, L. (1999, March 8). *Talking points from a briefing given to congressional staff on demographics of disability*.

- Nenno, M. (1997). Changes and challenges in affordable housing and urban Development. In VanVliet, W (ed). *Affordable Housing and Urban Redevelopment in the United States*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Nenno, M. (1996). Chapter four: The unsettled heritage of federal housing assistance. *Ending the Stalemate: Moving Housing and Urban Development Into the Mainstream of America's Future*, pp.81-102. New York, N.Y.: University Press of America.
- Paige, S. (1999, March 15). Bill's ez money. *Insight on the News, The Washington Times*.
- Piccinino, L., Mosher, W. (1998). Trends in contraceptive use in the United States: 1982-1995. *Family Planning Perspectives*, 30(1).
- Raspberry, W. (1999, March 14). Race, crime, and punishment. *The Washington Post*.
- Smith Hill, V. (1999). *Overview of the family resource coordination unit*. Baltimore, MD: John Hopkins East Baltimore Mental Health Institute.
- U.S. Bureau of the Census. (1998). *USA countries 1996 CD-ROM*, Washington, D.C.: Author.
- U.S. Department of Education. (1998). *To assure the free appropriate public education of all children with disabilities: Twentieth annual report to Congress on the Implementation of Individuals with Disabilities Education Act*. Washington, D.C.: Author.
- Ventura, S. J., Martin, J. A., Curtin, S. C., Matthews, T. J. (1998). Births: Final data for 1997. *National Vital Statistics Reports*, 47(15).
- The Working Group on Systems Reform. (1998). *How reformed public systems can contribute to a community that strengthens families and achieves good outcomes for children, revised draft*. Baltimore, MD.
- Woodruff, D., Osher, D., Hoffman, C., Greener, A., King, M., Snow, S., McIntire, J. (1999). The role of education in a system of care: Effectively serving children with emotional or behavioral disorders. *Systems of Care: Promising Practices in Children's Mental Health, 1998 Series, III*. Washington, D.C.: Center for Effective Collaboration and Practice, American Institutes for Research.
- (1998, November, 3). *Baltimore City Empowerment Zone: Executive summary*. [On-line].
Disponibile sur : <http://cw.ci.baltimore/empower/summary.htm>
- (1998, January 27). *Statistical rolodex: Births to unmarried mothers*. [On-line].
Disponibile sur : <http://www.cdc.gov/nchswww/fastats/unmarry.htm>
- (1998, May, 28). *Statistical rolodex: Teen births*. [On-line].
Disponibile sur : <http://www.cdc.gov/nchswww/fastats/teenbrth.htm>
- (1999). *Empowerment zone/enterprise community initiative*. [On-line].
Disponibile sur : [wysiwyg://21/http://www.hud.gov/cpd/ezec/ezecinit.html](http://www.hud.gov/cpd/ezec/ezecinit.html)
- (1999). *About safe and sound*. [On-line].
Disponibile sur : <http://www.SafeandSound.org/about/index.html>

(1999, April 23). *John Hopkins University home page*. [On-line].
Disponible sur : <http://www.jhu.edu>