

La collaboration interinstitutions dans l'Union européenne et au Royaume-Uni en soutien aux jeunes enfants et à leur famille de milieux défavorisés

Jacqueline Barnes¹, Ph.D., Edward Melhuish², Ph.D.

¹Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Department of Psychological Sciences, Birkbeck, University of London, Royaume-Uni

²Department of Education, University of Oxford, Royaume-Uni

Mai 2019

Introduction

Les familles défavorisées vivant dans la pauvreté, particulièrement dans les quartiers démunis caractérisés par la diversité culturelle et l'accumulation des risques, peuvent présenter des besoins multiples. Dans les bureaucraties, y compris les gouvernements, « travailler en vase clos » est un phénomène endémique et le manque de communication et d'intégration entre les services qui en résulte n'aide en rien les familles. Par exemple, il arrive que des familles fassent

l'objet d'évaluations multiples associées à des explications redondantes transmises par une multitude de professionnels situés à différents endroits.

Pertinence

Une étude internationale¹ a révélé que, sur 54 pays, plus de la moitié avait pris des mesures pour une amélioration de la coordination des prestations allouées aux enfants et à leur famille. Dans des situations diverses d'intervention rapide, un travail de collaboration interinstitutions intégrée a été mis à l'essai dans l'Union européenne et au Royaume-Uni. Les buts visés étant l'amélioration du soutien apporté aux enfants et à leur famille, et une baisse des inégalités.²⁻⁹ Cette stratégie permettrait de fournir des solutions décloisonnées aux groupes de population les plus marginalisés et défavorisés (comme les minorités culturelles, les familles à faibles revenus ou les immigrés récemment arrivés), susceptibles d'être confrontés à des problèmes divers traités de manière inadéquate par les services conventionnels individuels.^{10,11}

Voici des exemples de collaborations interinstitutions : le programme des centres dédiés aux enfants *Sure Start* (Un bon départ) au Royaume-Uni, les stratégies grecques et portugaises d'amélioration des résultats scolaires consacrées à certains groupes, comme les Roms, et les centres consacrés aux jeunes et aux familles aux Pays-Bas.¹² Cette collaboration est également visible dans des politiques locales comme le programme *Toronto First Duty* au Canada,¹³ la Base de mesures d'activités intégrées (Baza Akcji Zintegrowanej Animacji; BAZA) à Varsovie, en Pologne, ou la coordination interinstitutions des services dédiés aux enfants et aux familles de la municipalité de Reggio Emilia, en Italie.¹²

Une hypothèse sous-jacente est que la qualité du soutien apporté aux familles aux besoins multiples est supérieure lorsque les services travaillent ensemble, partagent leurs données et sont situés au même endroit. On s'attend à ce que le travail en collaboration permette d'éviter la duplication des efforts déployés ainsi que leur fragmentation; le regroupement des budgets peut aboutir à des économies; le partage des évaluations des besoins et la coordination des programmes permettront de dispenser des services plus adaptés; et la qualité et l'acceptation seront meilleures si la prestation de services de première ligne est coordonnée et établie en une structure administrative commune.¹⁴ L'importance du partage des renseignements est très bien expliquée dans la politique *Getting it Right for Every Child* (Viser juste pour chaque enfant) récemment déployée en Écosse.¹⁵ L'Union européenne et le Conseil européen ont placé l'intégration du soutien aux familles issues de milieux marginalisés et défavorisés au premier

plan.¹⁰ Néanmoins, des travaux récemment effectués dans neuf pays de l'Union européenne visant à étudier les politiques dédiées au soutien de populations présentant des diversités linguistiques et culturelles ont mis en évidence que les législations nationales qui étayaient cette approche étaient limitées. En effet, elles ciblaient généralement les problèmes associés à la protection de l'enfant, selon des décisions axées sur l'intégration d'autres services instaurés localement et des stratégies établies en fonction des situations politiques locales.¹⁶

Problèmes

Premièrement, la collaboration interinstitutions prend différentes formes. Ce terme est ambigu et il ne correspond pas à une simple stratégie, mais plutôt à un continuum ou à un parcours par étapes.¹⁷ Le nombre d'« étapes » à franchir dans les programmes instaurés au Royaume-Uni, par exemple, varie de trois à cinq.¹⁸⁻²⁰ Des études de cas conduites au Royaume-Uni et en Norvège sur des centres dispensant des services intégrés efficaces en un même lieu dévoilent également l'existence possible de plusieurs niveaux d'intégration pour un seul centre de services.¹²

Deuxièmement, pour soutenir cette stratégie, les commissaires et les responsables politiques réclament de plus en plus de preuves pour appuyer leurs décisions. Une intégration étroite a été prônée en tant que politique conçue pour permettre aux jeunes enfants défavorisés de mieux se préparer au système d'éducation académique.¹⁴ Cependant, un article de synthèse⁸ a conclu que les données démontrant qu'une telle approche conduisait à de meilleurs résultats, chez les enfants ou les familles, autant à l'échelle locale que nationale, étaient limitées. Il existait toutefois certaines exceptions, comme les impacts positifs identifiés pour certains programmes présentant une bonne évaluation au Canada.¹³ Ce manque de données probantes illustre en partie que les ressources consacrées au recueil de données sont peu nombreuses.

Récents résultats de recherche

Dans l'Union européenne, les études portant sur la collaboration interinstitutions ont ciblé majoritairement le processus, la mise au point de cadres ou de terminologie visant à conceptualiser la politique dans la pratique, puis l'identification des éléments qui contribuent à la réussite ou à l'échec de l'implantation.¹⁸⁻²¹

Des études de synthèse²²⁻²⁴ ont examiné les facteurs responsables de la réussite ou de l'échec des initiatives de collaboration interinstitutions. Dans une succession d'études de cas de réussite conduites dans l'Union européenne¹² et dans des zones caractérisées par une hétérogénéité

culturelle et linguistique et des familles à faibles revenus,¹⁶ le facteur favorable le plus significatif était une politique nationale « descendante » associée à une aide financière. Néanmoins, un soutien local « ascendant » avait également son importance, tout comme une gestion et une gouvernance claires.^{12,16,25,26} En outre, l'efficacité du partenariat dépend de l'engagement de tous les niveaux de hiérarchie; de la clarification des rôles et des responsabilités; de la mise en place d'une confiance et d'un respect mutuel par l'entremise d'une communication efficace; et de l'élaboration d'un but commun avec des objectifs identiques et des protocoles partagés, ce qui peut représenter un défi et dépend des types de professions impliquées.²⁷

Les obstacles à la réussite de la collaboration interinstitutions, souvent plus nombreux que les facteurs contributeurs, font l'objet d'un consensus important. Ils peuvent être classés en différentes catégories : contextuels, organisationnels et associés aux différents principes ou engagements professionnels.²⁴ Les obstacles contextuels (le climat politique, par exemple) sont fréquents; les obstacles organisationnels comprennent les différences au niveau des frontières géographiques des zones de séparation entre les institutions ou les problèmes de partage de données. Des sondages ont révélé que les nouvelles réglementations européennes sur la protection des données personnelles ont accentué ce problème.^{12,16} Cependant, les barrières culturelles les plus fréquemment citées sont les inégalités de statut et les différences pour une même profession ou les méfiances à cet égard.^{3,16,26,28-30}

Des études conduites dans l'Union européenne sur les perceptions de l'impact ont décrit les avantages suivants : une meilleure capacité d'adaptation, des orientations plus efficaces, l'évitement des duplications, etc. Les meilleures sources d'informations suggéraient également une baisse de l'anxiété ressentie par les familles. Toutefois, les praticiens indiquaient moins souvent une amélioration des résultats chez l'enfant concernant la collaboration interinstitutions.¹²

Lacunes de la recherche

La portée des nouvelles données est liée aux fluctuations dont fait l'objet la collaboration interinstitutions au fur et à mesure des changements de chefs d'État et de l'intérêt des gouvernements pour les politiques dédiées aux enfants issus de milieux défavorisés et à leur famille.³¹ Ce manque de continuité a entravé la mise en œuvre d'études sur les résultats obtenus à long terme pour les enfants et leur famille.³² Même les meilleurs praticiens interrogés dans le cadre d'études de cas à travers l'Union européenne étaient généralement réticents à affirmer que l'amélioration des résultats scolaires chez les enfants vivant en milieu défavorisé pourrait être

associée à des services intégrés de haute qualité.¹² Leurs travaux reposent principalement sur des principes et des valeurs, mais des études d'impact conduites à plus grande échelle et bien conçues sont nécessaires pour que les responsables politiques et les prestataires de services puissent croire avec certitude en l'existence du lien entre la collaboration interinstitutions et l'amélioration des résultats de l'enfant.

Conclusions

Les enfants et les parents issus de milieux défavorisés sont susceptibles d'avoir besoin du soutien et des services octroyés par une multitude de prestataires. Sans coordination entre les institutions, les familles doivent expliquer leur situation à de nombreuses reprises, et consulter une multitude de professionnels. La transition vers une collaboration interinstitutions plus étroite implique le déploiement de temps et d'efforts substantiels pour pouvoir établir une compréhension commune des facteurs favorables ou hostiles à cette collaboration.³³ Les responsables politiques de nombreux pays ont encouragé l'élaboration de connexions rapprochées entre diverses institutions, comme l'éducation, la santé, la protection de la jeunesse, l'emploi et la justice pénale. Cependant, cette démarche est souvent freinée par les problèmes au niveau de la protection de l'enfance, au point que certains enfants « passent entre les mailles du filet » lorsque l'engagement des institutions est insuffisant.³⁴ Ainsi, dans l'Union européenne, la législation entourant le travail de collaboration axé sur la protection de l'enfance est souvent vigoureuse.¹⁶ Néanmoins, un tel soutien est important non seulement pour « la lutte contre les incendies », mais également pour « leur prévention ». Les facteurs contribuant à la réelle mise en place d'une collaboration interinstitutions sont bien compris. Cependant, les barrières persisteront si les professionnels ne bénéficient pas du temps nécessaire à la prise en charge des changements organisationnels requis pour qu'ils puissent intégrer leur expertise et leurs fonctions. Par ailleurs, le durcissement de la législation portant sur la protection des données nuit au partage de renseignements entre les services. Ces obstacles peuvent être surmontés par une bonne planification et un soutien politique adéquat. En effet, l'utilisation de modèles différents et de politiques phares a, dans de nombreux pays, permis aux institutions de collaborer efficacement. À Varsovie, par exemple, deux années ont été consacrées à la planification du projet BAZA, avec des fonds locaux sûrs. À Reggio Emilia en Italie, il existe un fonds et une législation locaux prévus pour établir un système intégré dédié aux enfants de 6 ans et moins.¹²

Implications pour les parents, les services et les politiques

Les institutions travaillant en collaboration (c'est-à-dire selon le même agenda, une vision partagée, un lieu commun, et, idéalement, une structure administrative commune) peuvent être réactives et efficaces pour aider les enfants issus de milieux défavorisés et leurs parents. Toutefois, l'instauration et le maintien de services intégrés consacrés aux jeunes enfants et à leur famille constituent un enjeu face aux fluctuations des politiques « descendantes » et du soutien financier. D'une manière générale, la collaboration étroite entre les diverses institutions responsables des services d'enseignement, de garde d'enfants, du soutien familial, de santé publique et en santé mentale, et possiblement leur regroupement géographique, peut représenter un moyen efficace pour déployer des services proposés aux jeunes enfants vivant en milieu défavorisé et à leurs parents. Il est difficile d'assurer la continuité de cette manière de travailler, quels que soient les changements de gouvernements et de politiques, sans un fort soutien « ascendant » et la preuve qu'elle peut réduire les inégalités. La conduite d'études sur les résultats obtenus chez l'enfant est essentielle pour convaincre les institutions d'adopter une collaboration intégrée.

Références

1. CfBT Education Trust. *An international perspective on integrated children's services*. Reading, UK: Centre for British Teachers (re-named Education Development Trust); 2010.
<https://www.educationdevelopmenttrust.com/~media/EDT/Reports/Research/2010/r-integrated-childrens-services-2010.pdf>. Accessed November 21, 2018.
2. Barnekow V, Jensen BB, Currie C, Dyson A, Eisenstadt N, Melhuish E. *Improving the lives of children and young people: case studies from Europe. Vol. 1. Early years*. Copenhagen, Denmark: World Health Organisation; 2013.
3. Canavan J, Dolan P, Whyte L. Privileging practice: facing the challenge of integrated working for outcomes for children. *Children & Society* 2009;23:377-388.
4. Einbinder SD, Robertson PJ, Garcia A, Vuckovic G, Patti RJ. Interorganizational collaboration in social service organizations: a study of the prerequisites to success. *Journal of Children and Poverty* 2000;6(2):119-140.
5. Home Office. *Multi Agency Working and Information Sharing Project Final report*. London: Home Office 2014.
6. Maslin-Prothero S, Bennion A. Integrated team working: a literature review. *International Journal of Integrated Care* 2010;19:371-385.
7. Pascoe S, Brennan D. *Lifting our game. Report of the review to achieve educational excellence in Australian schools through early childhood interventions*. Melbourne: The Victorian Government; 2017.
8. Siraj-Blatchford I, Siraj-Blatchford P. *Improving development outcomes for children through effective practice in integrating early years services*. London, UK: Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services (C4EO); 2009.
9. Vargas-Barón E. Policy planning for early childhood care and education: 2000–2014. *Prospects* 2016;46(1):15-38.
10. Munday, B. *Integrated social services in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing; 2007.

11. Robeays BV, Raeymaekers P, Ewijk HV. Contextual transformational social work in superdiverse contexts: an evaluative perspective by clients and social workers. *Qualitative Social Work* 2018;17(5):676-691.
12. Barnes J, et al. *Comprehensive review of the literature on inter-agency working with young children, incorporating findings from case studies of good practice in inter-agency working with young children and their families within Europe*. ISOTIS (Inclusive Education and Social Support to Tackle Inequalities in Society); 2018. <http://www.isotis.org/wp-content/uploads/2018/06/D6.2.-Review-on-inter-agency-working-and-good-practice.pdf>. Accessed 21 November 2018.
13. Corter C, Peters RDeV. Integrated Early Childhood Services in Canada: Evidence from the Better Beginnings, Better Futures (BBBF) and Toronto First Duty (TFD) Projects. In: Tremblay RE, Boivin M, Peters RDeV, eds. Corter C, topic ed. *Encyclopedia on Early Childhood Development* [online]. <http://www.child-encyclopedia.com/integrated-early-childhood-development-services/according-experts/integrated-early-childhood>. Updated October 2018. Accessed November 21, 2018.
14. HM Treasury. *Every Child Matters*. London, UK: The Stationery Office 2003.
15. Scottish Government. Getting it right for every child (GIRFEC). <https://www.gov.scot/policies/girfec/>. Accessed March 4, 2019.
16. Guerra J, Leitao C, Barata C, et al. *Interview study of service providers and coordinators on inter-agency coordination for children and families. Policies and practices in nine European countries*. ISOTIS (Inclusive Education and Social Support to Tackle Inequalities in Society); 2019.
17. Oliver C, Mooney A, Statham J. *Integrated working: a review of the evidence*. Leeds, UK: Children's Workforce Development Council 2010.
18. Frost N. *Professionalism, partnership and joined up thinking: a research review of front-line working with children and families*. Dartington, UK: Research in Practice 2005.
19. Bertram T, Pascal C, Bokhari S, Gasper M, Holterman A. Early excellence Centre pilot programme: second evaluation report, 2000-2001. Research report RR361. London: Department for Education and Skills; 2002.
20. Atkinson M, Doherty P, Kinder K. Multi-agency working. Models, challenges and key factors for success. *Journal of Early Childhood Research* 2005;3(1):7-17.
21. Frey B, Lohmeier J, Lee S, Tollefson N. Measuring collaboration among grant partners. *American Journal of Evaluation* 2006;27(3):383-392.
22. Atkinson M., Jones M, Lamont, E. *Multi-agency working and its implications for practice: a review of the literature*. Reading, UK: Centre for British Teachers (CfBT; now Education Development Trust); 2007.
23. Robinson M, Atkinson M, Downing D. *Integrated children's services: Enablers, challenges and impact*. Slough: National Foundation for Educational Research; 2008.
24. Statham J. Working together for children. A review of international evidence on interagency working, to inform development of Children's Services Committees in Ireland. Dublin, Ireland: Department of Child and Youth Affairs, Government Publications; 2011.
25. O'Brien M, Bachmann MO, Jones NR, Reading R, Thoburn J, Husbands C, Shreeve A, Watson J. Do integrated children's services improve outcomes? Evidence from England's Children's Trust pathfinders. *Children & Society* 2009;23:320-335.
26. Winsvold A. Evaluation of the project: Together for children and youths—better coordination of services for disadvantaged children and youths. NOVA report 18/11 Oslo, Norway: NOVA 2011. <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2011/Evaluering-av-prosjektet-Sammen-for-barn-og-unge-bedre-samordning-av-tjenester-til-utsatte-barn-og-unge>. Accessed 21 November 2018.
27. New South Wales (NSW) Human Services. *Interagency collaboration: making it work*. Sydney, NSW: Community Services, Human Services; 2010.

28. Cameron, A., Macdonald, G., Turner, W, Lloyd L. The challenges of joint working: lessons from supporting people health pilot evaluation. *International Journal of Integrated Care* 2007;7(4):e39.
29. Hudson B. Interprofessionality in health and social care: the Achilles heel of partnership. *Journal of Interprofessional Care* 2002;16(1):7-17.
30. Hudson B (2007). What lies ahead for partnership working? Collaborative contexts and policy tensions. *Journal of Integrated Care* 2007;15(3):29-36.
31. Eisenstadt N. Providing a Sure Start. *How government discovered early childhood*. Bristol, UK: Policy Press 2011.
32. Melhuish E, Belsky J, Barnes J. Sure Start and its Evaluation in England. In: Tremblay RE, Boivin M, Peters RDeV, eds. Corter C, topic ed. *Encyclopedia on Early Childhood Development* [online]. <http://www.child-encyclopedia.com/integrated-early-childhood-development-services/according-experts/sure-start-and-its-evaluation>. Updated November 2018. Accessed November 21, 2018.
33. Wideman R, Elliott-Johns SE, Black G, Cantalini-Williams M, Guibert J. *Keys to success in multi-agency partnerships: a preliminary report on further research*. Ontario, Canada: The Learning Partnership and the Ontario Trillium Foundation; 2012.
34. HM Government. *Working together to safeguard children. A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*. London: Crown Copyright 2018.