

# La politique de la jeunesse à Malte





# La politique de jeunesse à Malte

Rapport de l'équipe internationale d'experts

Adriana Ciorbaru, Roumanie (présidente du groupe,  
Comité directeur européen pour la jeunesse)

Alexandros Liakopoulos, Grèce (Comité consultatif pour la jeunesse – ETUC)

Jonathan Evans, Royaume-Uni (chercheur et rapporteur)

Charles Berg, Luxembourg (chercheur)

Jean-Charles Lagrée, France (chercheur)

Peter Lauritzen, chef de service, Conseil de l'Europe

Michael Ingledow, administrateur, Conseil de l'Europe

Version anglaise: *Youth Politics in Malta*

ISBN 92-871-5597-6

Les vues exprimées dans cette étude sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute correspondance concernant cette publication, ou la reproduction ou la traduction de tout ou partie de ce document, doit être adressée à:

Conseil de l'Europe  
Direction de la jeunesse et du sport  
Centre européen de la jeunesse  
30, rue Pierre-de-Coubertin  
F-67075 Strasbourg Cedex  
Tel: +33 (0)3 88 41 23 00  
Fax: +33 (0)3 88 41 27 77  
e-mail: [youth@coe.int](mailto:youth@coe.int)  
<http://www.coe.int/youth>

Les droits de reproduction sont la propriété du Conseil de l'Europe. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit ou transmis à des fins commerciales sous quelque forme que ce soit ou par un quelconque moyen – électronique (CD-Rom, Internet, etc.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération de l'information – sans la permission écrite de la Division des éditions ([publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)) et de la Direction de la communication et de la recherche du Conseil de l'Europe.

Couverture: Graphic Design workshop of the Council of Europe  
Photo de couverture:

Les Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5596-8

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe



# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	5
<b>Résumé</b> .....	7
<b>1. Introduction</b> .....	15
1.1. Mandat .....	15
1.2. Un cadre européen de la politique de jeunesse en évolution .....	16
<b>2. Méthodologie</b> .....	21
2.1. Les sources d'information et le processus d'évaluation .....	21
2.2. L'équipe d'étude internationale .....	22
<b>3. Le contexte national</b> .....	25
3.1. Le contexte social et culturel: la jeunesse et la société civile .....	25
3.2. Politique de jeunesse, organisation, structure et mise à disposition de services .....	31
<b>4. Questions et thèmes</b> .....	33
4.1. Questions et thèmes transversaux .....	33
4.2. L'apprentissage .....	33
4.3. L'accès au marché du travail .....	47
4.4. Santé, sécurité et protection sociales .....	57
4.5. Le logement .....	65
4.6. Justice pénale .....	70
<b>5. Conclusion</b> .....	75
5.1. La Politique nationale de la Jeunesse à Malte: une évaluation .....	75
5.2. L'avenir: recommandations et défis à relever .....	79
<b>Appendices</b> .....	83
1. Emploi du temps du groupe d'experts lors de sa visite à Malte, du 5 au 11 mai 2003 .....	85
2. Glossaire .....	87
3. Point de vue sur le Conseil national de jeunesse de Malte Alexandros Liakopoulos (CES – Jeunesse) Athènes, septembre 2003 .....	89

4.	Complément d'information fourni par l'Employment Training Corporation (ETC: 2003) .....	99
5.	Éléments d'information complémentaires soumis par le Mouvement des droits des homosexuels de Malte (Malta Gay Rights Movement: 2003) .....	101
6.	Extrait de The Jukebox Queen Of Malta, de Nicholas Rinaldi (2000) .....	105
7.	Bibliographie .....	107





## Remerciements

Il nous faut remercier en premier lieu M. Jesmond Mugliett, ministre de la Jeunesse et des Arts, qui était déjà à l'origine du Rapport national sur la jeunesse publié sous le gouvernement précédent. Aujourd'hui, en tant que ministre de la Jeunesse et des Arts, il est le mieux placé pour assurer la mise en œuvre des recommandations du Rapport national et de l'étude internationale. Nous sommes également reconnaissants envers M. John Demanuele, directeur de la Jeunesse et membre du CDEJ, pour son inépuisable dévouement. Il a participé à toutes les étapes de la procédure de publication du Rapport national, préparé et organisé la visite de l'équipe d'étude internationale, et s'est mis à sa disposition pour la conseiller et éventuellement l'orienter. Nous remercions tout spécialement le collaborateur de John, M. Adrian Tonna, qui a veillé sur l'équipe en assurant la logistique et en étant disponible «vingt-quatre heures sur vingt-quatre» pour participer aux discussions, répondre aux questions sur la politique de jeunesse maltaise et donner des conseils d'ordre général. Il n'a pas non plus ménagé sa peine pour procurer sans faute tous les documents supplémentaires que le rapporteur lui demandait. Il était de surcroît membre de l'équipe chargée du Rapport national, et ses connaissances sur la jeunesse et les échanges culturels dans la zone méditerranéenne nous ont été précieuses. Nous sommes grandement redevables à M. Anthony Azzopardi pour ses excellents travaux de recherche. Au cours de la visite, l'équipe a pu se fier à lui chaque fois que l'avis d'un spécialiste se révélait nécessaire. M. Azzopardi a déjà participé à des missions d'étude internationale et de conseil en matière de politique de jeunesse en Lituanie et en Croatie. Il a aussi beaucoup contribué aux travaux du Conseil de l'Europe sur les «indicateurs» des politiques de jeunesse; ces «indicateurs» ont en effet constitué une base solide sur laquelle fonder nos discussions. Le fait que d'autres membres de l'équipe chargée du Rapport national, comme M<sup>me</sup> Anette Scerri et M<sup>me</sup> Remonda Cuschieri, aient eu une bonne connaissance des programmes européens pour la jeunesse et d'autres domaines de coopération a représenté un avantage considérable. Leur expérience a facilité la communication et nous a permis d'adopter un langage qui soit commun à l'équipe du Rapport national et à l'équipe de l'étude internationale. Nous remercions le Conseil de la jeunesse de Malte d'avoir préparé l'excellente séance de travail à laquelle a participé l'équipe d'étude. Les discussions ouvertes et franches qui se sont déroulées après une intéressante présentation ont été particulièrement utiles. Nous sommes reconnaissants envers chacun des experts et partenaires hautement qualifiés que nous avons rencontrés auprès des pouvoirs publics et dans la société civile de Malte, et dont bon nombre sont mentionnés dans le rapport. De plus, le rapporteur tient à remercier tous les correspondants maltais qui ont répondu aux nombreuses questions par courrier électronique ou postal. La patience et l'attention qu'ils ont manifestées face à ces questions parfois naïves et certainement



irritantes ont été grandement appréciées. A titre personnel, le rapporteur voudrait remercier le professeur Huw Beynon, directeur de l'École de sciences sociales de Cardiff, pour son soutien. Les collègues universitaires qui ont accepté de remplacer certains enseignants et d'assurer des tâches à la place d'autres personnes sont le Dr. Andrew Pithouse, le Dr. Jonathan Scourfield et Ms. Teresa De Villiers. Enfin, il faut saluer tout particulièrement le Dr. Howard Williamson, CBE, pour ses conseils et encouragements. L'influence de ses idées sur les politiques de jeunesse européennes est doublement reconnue dans ce rapport.

Malte a été une île hospitalière pour l'équipe et cela a peut-être contribué à la qualité du rapport – mais ce n'est pas à nous d'en juger.





# Résumé



## introduction

Cette étude internationale de la politique de jeunesse maltaise a été entreprise par un groupe d'experts sur la base des sources d'information suivantes:

- le Rapport national établi par l'équipe d'étude nationale de Malte;
- des documents supplémentaires présentés par diverses personnes ainsi que divers organismes et organisations;
- une visite d'étude effectuée par l'équipe internationale, qui a comporté des rencontres avec des jeunes, des représentants du gouvernement (y compris le ministre de la Jeunesse), des agents du service public, des personnels des organisations non gouvernementales concernées et le bureau directeur du Conseil national de jeunesse;
- une recherche dans la littérature et les sites Internet entreprise par le rapporteur et d'autres membres de l'équipe d'étude internationale.

Il convient de signaler que le Rapport international a fait l'objet d'un débat fécond à l'occasion d'une audition publique qui s'est tenue à La Valette le 4 octobre 2003. Il est à espérer que ce débat public constructif se prolongera.

Le moment choisi pour la réalisation de cette étude internationale a été particulièrement favorable, en ce sens que la publication du rapport du Conseil de l'Europe sur les indicateurs de politique de jeunesse (Conseil de l'Europe, 2003a) l'a devancée de peu. Ce document, complété par le rapport de synthèse relatif à sept des études internationales précédemment réalisées (Williamson, 2002), s'est révélé extrêmement utile, en particulier pour le rapporteur. Si l'équipe d'étude internationale ne saurait prétendre avoir procédé à l'étude de la politique de jeunesse maltaise en stricte conformité avec les principes exposés dans ces publications du Conseil de l'Europe, il est toutefois certain que l'évaluation a été profondément influencée par leurs principaux concepts.

L'équipe d'étude internationale souhaite témoigner du fait que les autorités maltaises ont apporté une pleine coopération à cette évaluation. En outre, lors de notre visite en mai 2003, nous avons toujours été accueillis très chaleureusement et avec une grande hospitalité. Un esprit de cordiale franchise a caractérisé les discussions auxquelles nous avons participé. Ce fut en effet un privilège de travailler dans de telles conditions.



## -----> Le contexte social

A maints égards, Malte est une société catholique traditionnelle, au sein de laquelle la religion, la famille et le tissu social constituent les principaux points de référence pour l'immense majorité de la population. C'est une société chaleureuse et cohésive, qui semble assurément se soucier beaucoup de sa jeunesse. La famille, pour prendre un exemple, est une ressource nationale essentielle et un facteur de protection sociale. A la différence de nombreux autres pays européens, le fait que les jeunes tardent à quitter le domicile parental pour mener une existence indépendante n'est pas perçu à Malte comme un problème important. La plupart des jeunes ne demandent pas mieux que de demeurer dans leur famille d'origine jusqu'à l'approche de la trentaine et les parents semblent heureux de les loger.

Si la «vie de paroisse» est indubitablement de nature à apporter un soutien, elle n'en comporte pas moins un inconvénient qui ne peut être ignoré. Il est deux domaines principaux dans lesquels les jeunes Maltais semblent désavantagés: en ce qui concerne, d'une part, l'établissement de leur autonomie personnelle et, d'autre part, du moins dans les quartiers où chacun est très attentivement observé, l'affirmation de leur différence individuelle. Instituer l'autonomie de la jeunesse dans une société que caractérisent encore des réflexes profondément paternalistes n'est pas chose simple. Même dans les cas où les pouvoirs publics font de réels efforts pour étendre les droits de participation, nombre de jeunes semblent craindre d'aller à l'encontre des traditions culturelles et choisissent au contraire de se soumettre à l'autorité traditionnelle. Parallèlement, l'affirmation d'une différence dans une société en apparence monoculturelle se révèle également problématique pour certains jeunes. Les collectivités unies sont en général des lieux admirablement protecteurs où l'on veille au développement optimal des enfants, mais dont le caractère parfois moralisateur peut être étouffant. Certains exemples sont comme il se doit cités dans ce rapport.

Si certains jeunes subissent dans leur existence le lourd poids des traditions culturelles, il est toutefois essentiel de ne pas présenter la société maltaise comme statique ou «attardée». Un rapide coup d'œil à l'histoire de l'archipel vient confirmer le cliché selon lequel «la seule constante, c'est le changement». Si Malte reste attachée aux valeurs catholiques fondamentales, on se gardera de ne voir en l'Eglise qu'une institution monolithique. Celle-ci est traversée par de nombreux courants d'opinion, tout comme il existe de nombreuses identités catholiques différentes au sein de la société dans son ensemble, et des influences allant à l'encontre de la tradition s'exercent aussi à Malte. Les taux croissants de participation des femmes sur le marché du travail, par exemple, remettent en cause les rôles traditionnellement assignés aux individus en fonction de leur sexe. Bien entendu, des forces puissantes agissent également de l'extérieur: à l'ère de la mondialisation, plus aucun pays, pas même Malte, ne peut prétendre être une île. Avec l'adhésion à l'Union européenne s'ouvre un chapitre nouveau et intéressant de l'histoire de ce pays. Toutefois, étant donné son potentiel, il n'y a aucune raison pour que Malte limite à un seul continent son rôle international.

## -----> Politique de jeunesse: organisation, structure et mise à disposition des services

A l'heure actuelle, Malte bénéficie d'un ministre de la Jeunesse dévoué à sa cause. Outre ses attributions en matière de jeunesse, les sports, les arts et le patrimoine relèvent également de sa compétence. On notera toutefois que des responsabilités



opérationnelles ont été déléguées à des organismes quasi autonomes dans le cas des sports (Conseil pour les sports de Malte) ainsi que des arts (Conseil des arts) et du patrimoine (Patrimoine de Malte). Aujourd'hui, trois fonctionnaires assurent le fonctionnement du Département de la jeunesse au sein du ministère. On mentionnera toutefois que la création d'une agence nationale quasi autonome pour la jeunesse est une possibilité actuellement envisagée. La restructuration du ministère est à l'évidence encore dans sa phase initiale. Néanmoins, des efforts importants sont aujourd'hui consentis pour élaborer une approche stratégique en veillant à ce que toutes les politiques concernant les jeunes soient suivies et estampillées «reconnue comme adaptée aux jeunes» par le ministère. Le Conseil national de jeunesse est le principal organisme consulté pour ce qui concerne l'élaboration de la politique – quoiqu'il existe peut-être d'inévitables divergences de perception quant à l'efficacité et au respect mutuel de ce dispositif consultatif.

La faible dimension du pays offre à l'évidence la possibilité de mener des consultations en étroite collaboration avec la jeunesse. Mais des difficultés existent également, au nombre desquelles l'effectif peu nombreux dont dispose le ministère, ce qui peut rendre problématique l'élaboration continue de la politique. Par conséquent, il se révèle parfois nécessaire de commander ou d'externaliser des travaux ponctuels à des organismes ou des consultants extérieurs.

Bien entendu, différents ministères et administrations gouvernementales mettent en œuvre la politique de jeunesse. Le rapport structure son analyse autour de domaines clés: l'apprentissage; l'accès au marché du travail; la santé, l'aide sociale et la protection sociale; le logement; la justice pénale.

## -----> **L'apprentissage**

Bien que d'audacieuses initiatives soient adoptées pour moderniser le programme d'enseignement et démocratiser l'école, l'évolution des mentalités dans l'enseignement maltais demandera probablement un certain temps. L'héritage d'un système traditionnel, didactique et spécifiquement axé sur les examens semble exercer une influence durable sur la pratique de l'enseignement. Il y a néanmoins matière à un optimisme prudent. De nombreux jeunes enseignants sont favorables aux réformes en cours d'adoption, mais le système éducatif n'en demeure pas moins structuré autour de divisions sociales. Envisagée au plan institutionnel, l'école est traversée par des clivages qui suivent un certain nombre de lignes de faille entrecroisées: l'Etat et l'Eglise, le secteur public et le secteur privé, la séparation initiale des élèves doués pour les études de ceux en apparence moins capables, sans parler, bien entendu, de la ségrégation fondée sur le sexe. Certes, les systèmes éducatifs sont une émanation des sociétés auxquelles ils appartiennent. Mais dans quelle mesure le système d'enseignement maltais ne prend-il pas simplement part à la reproduction systématique des relations sociales qui caractérisent la société dans son ensemble? L'équipe d'étude internationale ne dispose pas de l'autorité intellectuelle ou morale pour recommander un changement radical du système d'enseignement, mais elle peut poser la question de savoir si les jeunes bénéficient d'un traitement équitable et loyal.

## -----> **Accès au marché du travail**

L'Employment Training Corporation (ETC) occupe une place centrale en matière d'aide apportée aux jeunes pour entrer dans le marché du travail. C'est un rôle dont l'ETC s'acquitte bien dans la plupart des cas. Les taux de participation de la jeu-



nesse dans les différents projets mis en œuvre par l'ETC sont très impressionnants. Des trésors d'imagination sont également déployés dans le but de toucher les jeunes marginaux. La qualité des «réseaux horizontaux» mis en place sur ce terrain difficile est excellente. L'ETC collabore avec succès avec un large éventail d'ONG. On constate aussi une volonté appuyée de travailler avec les organismes patronaux et les syndicats, pour l'élaboration d'une approche stratégique en matière d'emploi et de formation.

Malgré l'excellent travail mentionné ci-dessus, il semblerait qu'une certaine inadéquation subsiste entre les exigences de l'économie et l'offre de main-d'œuvre dont disposent les employeurs. Néanmoins, il est important de reconnaître que l'ETC ne peut répondre seule à cette question. Le système éducatif est à l'heure actuelle partie prenante dans un processus de réforme et de repositionnement qui a déjà été mentionné. Mais il demeure essentiel que la priorité soit accordée à l'harmonisation de services complémentaires. La nécessité d'œuvrer en faveur d'une démarche «concertée» se révèle urgente.

### -----> **Santé, sécurité et protection sociales**

Il semble que les soins de santé dispensés à Malte soient de grande qualité. L'accès aux services de base est libre et gratuit pour tous dans les lieux de soins. De sérieux efforts sont entrepris pour sensibiliser le plus grand nombre possible de jeunes aux services préventifs d'hygiène et de santé. Le travail du Service de promotion de la santé (Health Promotion Department) est particulièrement remarquable. Il déploie des trésors d'imagination pour toucher les jeunes et prend en charge des questions relevant notamment de l'hygiène sexuelle dans un esprit qui n'a rien de moralisateur.

Comme il a été dit précédemment, la famille, ressource nationale essentielle, protège les enfants et les jeunes de l'exclusion sociale. Toutefois, étant donné que les jeunes sont particulièrement exposés à la misère, des questions doivent être posées concernant ce qu'il advient de ceux qui choisissent d'entrer seuls dans la vie active ou qui sont forcés de le faire.

Le projet d'établissement d'un commissaire aux enfants (Commissioner for Children) est particulièrement bienvenu. Les jeunes ont besoin d'un avocat qui puisse vraiment les écouter. Un Conseil des enfants (Council of Children), auquel des jeunes pourraient siéger, constituerait un forum idéal au sein duquel des droits de participation pourraient être exercés. Il est à espérer que les pouvoirs publics sauront saisir cette occasion.

### -----> **Logement**

Le tissu familial maltais, traditionnellement solide, est loin d'être menacé, mais il est le cadre de changements subtils en termes de structure, de rôles et de mentalités. L'une de ces évolutions est l'apparition de jeunes célibataires désireux de quitter le foyer parental. Ceux-ci vivent une situation difficile dont il faut se préoccuper. Il conviendrait également d'accorder un degré élevé de priorité à l'évaluation des moyens mis en œuvre en faveur de certains groupes vulnérables. L'équipe d'étude internationale souhaiterait faire observer qu'elle a été impressionnée par l'engagement et la sensibilité du personnel qu'elle a rencontré au sein des services publics du logement. Toutefois, l'absence de stratégie consacrée au logement des jeunes est un sujet de préoccupation.



## -----> Justice pénale

Dans ce domaine, l'absence manifeste d'un système intégré de données constitue un grave sujet de préoccupation. Sans données pertinentes, il est impossible de concevoir une politique ou un code d'usages – y compris le prononcé des peines – inspirés d'une réalité tangible. Les décisions des tribunaux, l'impact des peines prononcées et les taux de récidive sont tout simplement inconnus. Il est difficile d'imaginer comment développer un système rationnel de justice pénale sans informations fiables et facilement accessibles. Il est bien plus ardu encore de vérifier l'existence d'éventuels préjugés ou mécanismes discriminatoires qui agiraient à l'encontre de certaines catégories de population.

Sur la base des informations dont elle disposait, l'équipe d'étude internationale a formulé un certain nombre de recommandations dans des domaines comme la déjudiciarisation, la restriction du recours à la détention et l'extension des travaux d'utilité collective.

## -----> L'avenir: recommandations et défis à relever

Les recommandations de l'équipe d'étude internationale sont résumées ci-dessous:

### **Apprentissage, formation et accès au marché du travail**

- Le progrès des initiatives démocratiques prises au sein des écoles doit être régulièrement analysé et évalué. La formation des enseignants doit également tenir pleinement compte des évolutions récentes de la philosophie pédagogique.
- La place du maltais dans le système éducatif devrait être réexaminée. Tout en maintenant l'objectif du plein bilinguisme (maltais et anglais), il importe que les jeunes ne soient pas forcés trop tôt dans leur scolarité, et à leur désavantage, de subir des examens en anglais dans certaines matières.
- Les objectifs du système éducatif et de l'Employment Training Corporation doivent être plus étroitement alignés sur les besoins des jeunes gens et de l'économie.
- Il conviendrait de concevoir une stratégie pour permettre à un plus grand nombre de salariés d'avoir accès à l'enseignement postsecondaire et à la formation continue, surtout dans le cas des jeunes insuffisamment formés.
- La mission de l'Employment Training Corporation devrait être mieux exposée à son personnel et aux groupes visés.

### **Santé et protection sociale**

- Compte tenu de la vulnérabilité des jeunes face à la misère et à l'exclusion, un éventail complet de mesures de soutien devrait être conçu en matière de sécurité sociale, de logement et de santé. Des stratégies et des services ciblés devraient également être mis en œuvre pour les plus vulnérables.
- Le projet d'établissement d'un commissaire aux enfants est bienvenu et reçoit l'entière approbation de l'équipe d'étude. Il importe cependant que les services du commissaire disposent des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Les enfants et les jeunes ont également besoin d'être représentés au Conseil des enfants.
- Une stratégie de jeunesse spécifique devrait être élaborée dans le domaine du logement. Un service intégré destiné aux jeunes devrait regrouper un éventail



de prestations: conseil, médiation, hébergement d'urgence et unités d'habitation temporaires adéquatement financées. Un accompagnement spécial devrait être prévu pour le groupe des 15-17 ans, particulièrement vulnérable.

### **Justice pénale**

- La justice pénale devrait mettre en place un système intégré de données. Il facilitera l'élaboration d'une pratique générale d'application des peines, utile aux juges et aux autorités en charge des jeunes délinquants en centre de détention ou effectuant des travaux d'intérêt collectif.
- Le principe des «enfants d'abord» devrait être adopté vis-à-vis des délinquants de moins de 18 ans.
- La détention ne devrait être prononcée qu'en dernière extrémité dans le cas des jeunes.
- Il conviendrait, autant que faire se peut, que les jeunes ne soient pas exposés au système pénal traditionnel. Un recours plus fréquent à la réprimande devrait être considéré, parallèlement à l'introduction du principe de réparation.
- Le recul de l'âge de la responsabilité pénale devrait être étudié.
- Les services de liberté surveillée devraient bénéficier d'un financement approprié afin de renforcer la crédibilité des travaux d'utilité collective.

### **Equité et diversité**

- La reconnaissance et l'affirmation de la diversité doivent être rendues explicites dans tous les documents relatifs à la politique de la jeunesse, avec les références utiles en matière, notamment, de différences entre les hommes et les femmes, de handicaps, de sexualité, de confession et d'ethnie. Des systèmes de suivi devraient également être mis en place pour déceler d'éventuels préjugés institutionnels qui agiraient à l'encontre de certaines catégories de la population.
- Il est nécessaire d'identifier les blocages institutionnels qui entravent les progrès des jeunes handicapés dans des domaines tels que l'éducation, la formation, l'emploi et le logement. Il est important de concevoir une stratégie qui non seulement élargisse l'accès aux services mais reconnaisse le droit de ces jeunes à exercer leur autonomie.

### **Recherche, évaluation et mise en œuvre de la politique**

- Afin d'élaborer des politiques et des pratiques reposant sur des données probantes, il est indispensable de constituer des systèmes fiables de collecte et d'évaluation de données.
- Des structures d'information et de communication fonctionnelles entre chercheurs, décideurs, éducateurs, formateurs et agents devraient être mises en place.
- Des données plus aisément compréhensibles devraient être communiquées aux agents et personnels de terrain exerçant des responsabilités à l'égard des jeunes, sous la forme notamment de publications – s'inscrivant dans les mesures habituelles intéressant les jeunes – du type «La Recherche au service des décideurs» ou «Principes de bonne pratique à l'attention des travailleurs de terrain».
- Les jeunes devraient participer de manière significative à l'élaboration de la politique. Au minimum, des groupes de référence ou des groupes cibles



devraient être constitués dans des domaines comme le logement, l'enseignement et l'emploi.

- Les collectivités locales ont besoin d'être consolidées. Les jeunes devraient être encouragés à jouer un rôle important dans le cadre de ces initiatives.

### **Malte et les relations internationales**

- Malte est bien placée pour servir de pont entre l'Afrique du Nord et l'Europe. Son rôle potentiel de médiateur entre les mondes islamique, chrétien et laïc pourrait être approfondi.
- Il serait souhaitable de favoriser une participation maximale aux «conjonctions d'opportunités» existantes.
- L'équipe internationale n'a pas étudié en profondeur la nature de ces transferts de capital humain et social qui interviennent entre Malte et ses communautés émigrées dans des pays comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. Il conviendrait de revitaliser ces liens internationaux importants et de construire sur leur base des «projets d'opportunités» imaginatifs.

### **Acteurs clés de la politique de jeunesse: l'Agence nationale de la jeunesse et le Conseil national de la jeunesse**

- A condition que les responsabilités soient clairement définies, l'équipe d'étude internationale approuve l'établissement d'une Agence nationale de jeunesse (National Youth Agency).
- La création de l'Agence nationale de la jeunesse sous-entend le renforcement parallèle du Conseil national de la jeunesse (National Youth Council). Le Conseil national de la jeunesse ne dispose pas à l'heure actuelle des ressources matérielles qui lui assureraient un fonctionnement autonome et efficace. La question de l'autonomie, d'une importance vitale, est étroitement liée à celle des ressources mises à sa disposition. Quel que soit le parti au pouvoir, un pourcentage fixe du budget national devrait être alloué au Conseil national de la jeunesse.
- Le mandat des membres du Conseil national de la jeunesse, actuellement fixé à un an, doit être étendu à deux ans au moins.
- Le Conseil national de la jeunesse devrait procéder à une évaluation critique de ses pratiques démocratiques. Il doit trouver un moyen de se raccorder à sa «base» et de constituer un bureau directeur qui soit davantage «socialement représentatif». Il devrait également étudier les moyens de transcender le sectarisme politique destructeur qui a apparemment caractérisé son histoire jusqu'à ce jour.
- Il y a lieu de mettre en place un cadre réglementaire cohérent, qui permettrait non seulement de définir clairement les droits de citoyenneté des jeunes, mais aussi les rôles, les responsabilités, les devoirs et les droits des pouvoirs publics, du Conseil national de la jeunesse, de l'Agence nationale de la jeunesse et des ONG œuvrant dans le secteur de la jeunesse.
- La politique de jeunesse maltaise devrait s'efforcer de s'ouvrir sur des perspectives réelles, en particulier dans les secteurs de l'emploi, de la santé et du logement.

### **Le travail de jeunesse en tant que profession**

- Un programme professionnellement homologué de formation des travailleurs de jeunesse devrait être élaboré. Il pourrait être réalisé en coopération avec d'autres partenaires européens.



- Des efforts plus importants doivent être consentis en matière d'apprentissage non formel. Le travail de jeunesse occupe à l'évidence une situation centrale dans une stratégie d'éducation non formelle et doit donc disposer des ressources nécessaires.

#### -----> **Conseil de l'Europe: études internationales des politiques de jeunesse**

- Il serait souhaitable, à l'avenir, que les équipes d'études internationales puissent consulter un plus grand nombre de données sociales et culturelles avant de se rendre dans le pays à évaluer. Il pourrait s'agir de textes fondamentaux de caractère scientifique et culturel à distribuer aux membres de l'équipe, de lectures conseillées et de coordonnées de sites Internet.

On trouvera des indications plus détaillées portant sur les recommandations exposées ci-dessus dans le corps du présent rapport.

#### -----> **Conclusion**

La politique de jeunesse maltaise présente quelques innovations très intéressantes. L'établissement envisagé d'une Agence nationale de la jeunesse est l'une de ces idées actuellement étudiées. Toutefois, pour être dignes d'intérêt, les aspirations politiques doivent être soutenues en termes pratiques, matériels. Il semblerait qu'un financement insuffisant ait affaibli ces derniers temps l'efficacité du Conseil national de la jeunesse et que l'on ait apparemment enregistré un fléchissement du soutien gouvernemental aux organisations de jeunesse. L'équipe d'étude internationale est pleinement consciente du fait que les ressources sont limitées et que les gouvernements doivent jongler avec les priorités. Néanmoins, des mesures financières appropriées et la gestion effective des systèmes de mise à disposition sont autant de points cruciaux si les objectifs politiques doivent être traduits en «conjonctions d'opportunités» tangibles au service des jeunes. L'équipe d'étude internationale est certaine que les pouvoirs publics maltais procéderont à un examen minutieux de la situation.





# 1. Introduction



## 1.1. Mandat

A la suite de la recommandation des Ministres adoptée lors de leur réunion informelle tenue à Luxembourg en 1995, le secteur jeunesse du Conseil de l'Europe a élaboré une nouvelle stratégie en matière de développement des politiques de jeunesse. L'un de ses éléments essentiels a été la mise en œuvre d'un programme d'études internationales des politiques nationales de jeunesse. Celui-ci a été mis en place pour remplir trois objectifs distincts:

- donner des avis consultatifs sur les politiques nationales de jeunesse;
- cerner les composantes de la politique de jeunesse, de manière à mieux penser les politiques de jeunesse dans toute l'Europe;
- contribuer à développer un processus de formation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de jeunesse.

Entre-temps, le Conseil de l'Europe a organisé neuf études de ce type et publié un rapport de synthèse relatif à sept d'entre elles (Williamson, 2002) ainsi qu'un rapport sur les indicateurs de politique (Conseil de l'Europe, 2003). Parallèlement, l'Union européenne ouvre sa nouvelle politique faisant suite à la parution du Livre blanc sur la jeunesse aux pays candidats à l'adhésion, un processus qui inclut Malte. Considérés ensemble, ces trois éléments essentiels préfigurent l'adoption de normes européennes relatives à l'élaboration des politiques de jeunesse. Ces normes ont une valeur descriptive; elles doivent contribuer à recenser des données fiables et faciliter l'établissement de comparaisons significatives entre les pays. Toutefois, elles ne sont d'aucune manière destinées à ouvrir la voie à une «politique de jeunesse normalisée», car un tel projet serait à la fois indésirable et irréalisable, étant donné la diversité des contextes sociaux et culturels qui existent en Europe.

Les modalités de la conduite d'une étude internationale peuvent être résumées en ces termes: afin de faciliter une procédure d'étude internationale destinée au Conseil de l'Europe, il est demandé aux autorités exerçant une responsabilité dans le domaine de la jeunesse du pays «invitant» de publier un rapport national sur la jeunesse. Dans l'idéal, ce rapport traite des mêmes domaines que ceux abordés par l'étude internationale. Il doit également comporter une information et une analyse contextuelles pertinentes sur les conditions sociales particulières dans lesquelles vivent les jeunes du pays concerné. A l'occasion d'une mission préparatoire, le Secrétariat du Conseil de l'Europe élabore le programme de la visite de l'équipe d'étude, en consultation avec les autorités du pays. Il nomme également une équipe d'étude internationale composée de cinq membres, qui

regroupe un membre du Comité intergouvernemental pour la jeunesse (CDE), un membre issu de la communauté des ONG (Conseil consultatif) et trois experts/chercheurs (dont l'un assume la charge de rapporteur général (Cp.2.1). L'équipe d'étude internationale se rend deux fois dans le pays concerné (dans le cas de Malte, il a été tenu pour acceptable de n'effectuer qu'un seul séjour), puis soumet un rapport aux autorités nationales ainsi qu'aux organes statutaires du secteur jeunesse au Conseil de l'Europe. Une innovation récente a été mise en pratique pour la première fois dans le cas de la Lituanie en 2002: il s'agit d'une présentation de l'étude internationale devant un public d'acteurs sociaux intervenant dans le secteur de la jeunesse de la capitale au cours d'une journée d'audition publique. Enfin, le processus se clôt par une présentation du rapport devant un public international. Dans le cas de Malte, elle aura lieu à Budapest, le 5 novembre 2003, lors de la réunion du Conseil mixte sur les questions de jeunesse. Dans l'idéal, il conviendrait que le rapport soit revu deux ans après son achèvement, aux niveaux national et international, afin de vérifier les progrès accomplis en ce qui concerne les recommandations formulées dans le rapport d'origine et de rouvrir le cas échéant des discussions sur les questions marquantes à la lumière de l'expérience. Ce réexamen pourrait également susciter des propositions concrètes portant à la fois sur la politique nationale et le programme de travail du Conseil de l'Europe.

## -----> 1.2. Un cadre européen de la politique de jeunesse en évolution

S'il n'est pas dans notre intention de présenter un résumé détaillé du récent rapport du Conseil de l'Europe sur les indicateurs de politique de jeunesse (Conseil de l'Europe, 2003a), nous avons cependant considéré qu'il serait utile de mettre en évidence quelques-unes des idées les plus importantes contenues dans ce texte. Et si nous ne pouvons prétendre que l'équipe internationale a procédé à l'étude de la politique de jeunesse maltaise en stricte conformité avec les principes exposés dans la publication du Conseil de l'Europe, il est toutefois certain que l'évaluation a été profondément influencée par ses principaux concepts. En conséquence, de nombreux passages du document relatif aux indicateurs de politique de jeunesse seront repris dans cette section du rapport.

De très nombreux discours de politique internationale et déclarations relatives à la politique de jeunesse ont été prononcés ces dernières années: les textes finaux des «Conférences des ministres responsables de la jeunesse» du Conseil de l'Europe; la première Conférence mondiale des ministres responsables pour la jeunesse organisée par les Nations Unies à Lisbonne en 1998; la référence à la jeunesse incluse dans la Déclaration du Conseil européen de Laeken en 2001; la publication du Livre blanc de la Commission européenne intitulé «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» (Commission européenne, 2002). Les participants à la 6<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables de la jeunesse (Conseil de l'Europe, 2003b), par exemple, sont convenus que, malgré les grandes disparités que présentent les situations socio-économiques des différents Etats membres, il conviendrait qu'un engagement commun soit pris à l'égard des droits de citoyenneté des jeunes. L'on pourrait citer, notamment:

«... l'accès à l'exercice de leurs droits fondamentaux, à l'éducation, au marché du travail, aux soins, à la culture, aux innovations technologiques et à des conditions de vie décentes constitue un préalable à la participation active des jeunes dans la société.»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 3)



Ces engagements politiques essentiels sont, peut-être inévitablement, assez généraux et nécessitent en dernière analyse d'être approfondis. C'est dans cet esprit que le document relatif aux indicateurs des politiques de jeunesse soulève une série de questions étroitement liées entre elles.

«– En Europe et dans le monde, les jeunes véhiculent-ils un nouvel ensemble de valeurs, d'attitudes et de styles de vie? Quels sont les changements sociaux prévisibles qui pourraient naître de l'activité des jeunes? Quelles en sont les incidences pour les institutions sociales et politiques, telles que nous les connaissons?

– Les tendances initiées par la jeunesse ont-elles un caractère mondial et comment se traduisent-elles localement en "Occident", ainsi que dans les pays européens en transition, les zones de conflit et dans le monde en voie de développement?

– Comment les structures et institutions sociales favorisent-elles où font-elles obstacle à l'influence de la jeunesse? Quelles stratégies permettraient aux jeunes d'avoir une influence plus grande en matière de développement social, à titre individuel ou collectivement?

– Quels indicateurs permettent de mesurer l'influence des jeunes sur le changement social? Comment l'action ou l'inaction des jeunes modifient-elles le paysage du savoir, du travail, des loisirs, de la communauté et du pouvoir? (Voir rapport du symposium "La jeunesse – acteur du changement social", Centre européen de la jeunesse, Strasbourg, 12-16 décembre 2001, p. 7.)

– Quels sont les indicateurs permettant d'évaluer la gouvernance dans le domaine de la jeunesse? Qu'est-ce qu'une politique de jeunesse, que vise-t-elle et comment mettre en lumière son impact en termes de responsabilité, d'efficacité et de cohérence?»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 3)

Le rapport fait observer que les ministres responsables de la jeunesse ont identifié un certain nombre de tendances qui concernent les conditions de vie des jeunes à travers l'Europe:

«1. Allongement et complexification des modes de transition à la vie adulte (exemples: la durée de l'éducation et de la formation s'est allongée, les jeunes vivent chez leurs parents plus longtemps).

2. Fort taux de chômage des jeunes et surreprésentation des jeunes dans des emplois précaires ou marginaux.

3. Grande dépendance économique à l'égard des familles, des réseaux sociaux et des systèmes de soutien.

4. Augmentation des inégalités de chances en matière d'éducation.

5. Insécurité, violence grandissante dont les jeunes sont victimes et auteurs, crainte de la mondialisation et de la détérioration de l'environnement, dans certains cas crainte de conflit armé, risques sanitaires incalculables.»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 4-5)

Les idées qui sous-tendent la politique de jeunesse sont regroupées autour des notions d'apprentissage, d'inclusion et de cohésion sociales, de citoyenneté et de participation, de sécurité, de santé et de bien-être (Conseil de l'Europe, 2003a, p. 4).



Sur la base de ces concepts, le rapport fait valoir qu'une politique de jeunesse devrait adopter les objectifs suivants:

- a. Investir résolument dans les jeunes, de manière cohérente et au bénéfice mutuel, dans toute la mesure du possible selon une approche axée sur les opportunités plutôt que sur les problèmes.
- b. Impliquer les jeunes dans la formulation stratégique des politiques de jeunesse et dans l'expression de leurs vues au sujet de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques.
- c. Créer les conditions pour l'apprentissage, les ressources et l'expérience qui garantissent et permettent aux jeunes de développer leurs connaissances, leurs savoir-faire et leurs compétences pour jouer un rôle à part entière à la fois sur le marché du travail et dans la société civile.
- d. Mettre en place des systèmes de collectes de données solides, pour démontrer l'efficacité des politiques de jeunesse et révéler l'étendue du fossé qui sépare la politique et les services réellement mis à disposition des jeunes issus de certains groupes sociaux, dans certaines régions ou dans certaines conditions.
- e. Faire preuve d'un engagement à réduire ces décalages là où ils sont démontrés.»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 4)

L'idée selon laquelle les jeunes ne sont pas simplement les destinataires passifs de la politique a été reconnue par les ministres européens exerçant des responsabilités en matière de jeunesse. Selon le rapport, cette perspective s'est cristallisée dans les notions exposées ci-après:

- «1. Créativité et innovation, ainsi qu'une propension à s'identifier comme producteur culturel, sur le plan individuel et dans des groupes de référence.
- 2. Niveau élevé de normes éthiques dans le jugement porté sur les institutions, tant nationales qu'européennes, démontrant de profondes convictions démocratiques.
- 3. Participation active aux affaires de la communauté, au niveau local, dans les réseaux et les groupes d'action.
- 4. Attitudes positives et ouvertes envers une Europe hétérogène, fondée sur la diversité culturelle, ethnique et sociale, même si l'on ne peut ignorer les comportements d'intolérance sociale et de xénophobie de certains. (Résumé de la déclaration finale.)»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 5)

Reconnaissant le caractère interactif de la relation existant entre les concepteurs de politiques et les jeunes considérés comme des protagonistes actifs, le «produit» de la politique de jeunesse est conceptualisé en termes de «conjonctions d'opportunités et d'expériences». Ces «conjonctions» sont énumérées dans le rapport comme suit:

- «(1) Apprentissage: (tout au long de la vie, formel et non formel) éducation et formation, reconnaissance des expériences et compétences acquises non formellement



- (2) Accès aux nouvelles technologies
  - (3) Conseil et soutien spécialisés et personnalisés; aide en matière de carrière
  - (4) Information
  - (5) Accès à la protection sociale et de la santé
  - (6) Accès au logement
  - (7) Accès au travail rémunéré
  - (8) Mobilité
  - (9) Justice et droits de la jeunesse (par exemple, à l'assistance)
  - (10) Opportunités de participation et citoyenneté active
  - (11) Opportunités culturelles, sociales et de loisirs
  - (12) Sports et activités d'extérieur
  - (13) Quitter la maison, échanges de jeunes et expériences internationales
  - (14) Environnement sain et sécurisé»
- (Conseil de l'Europe, 2003a, p. 6-7)

De façon caractéristique, ces «conjonctions d'opportunités et d'expériences» sont mises en œuvre par des ministères au travers des domaines politiques de l'éducation et de la formation, de l'emploi et de l'emploi des jeunes, de la santé et du bien-être, du logement, de la protection sociale, de la politique de la famille et de la protection de l'enfance, des loisirs et de la politique culturelle (sports, arts et volontariat), de la justice et de la jeunesse (Conseil de l'Europe, 2003a, p. 7). Les thèmes transversaux de l'information, de la participation, de la citoyenneté active et du pouvoir sont communs à tous les domaines (Conseil de l'Europe, 2003a, p. 7). On notera que la question du pouvoir doit être considérée à deux niveaux. Le premier concerne le statut juridique des jeunes dans son application à la participation.

«Les jeunes peuvent-ils réclamer pour eux-mêmes certaines opportunités en matière de politique de jeunesse? Sur les mesures qui leurs sont imposées, peuvent-ils les refuser?»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 7)

Le second niveau auquel il convient d'envisager le pouvoir concerne l'étendue du soutien apporté pratiquement et matériellement aux aspirations déclarées de la politique:

«... les budgets mis à la disposition de mesures de politique de jeunesse spéciales: quand sont-ils augmentés et quand sont-ils coupés? Cela se rapporte-t-il aux politiques locales, cela intervient-il dans des domaines ministériels? Ces mouvements sont-ils coordonnés ou séparés? Quel est le "noyau dur" des questions de politique de jeunesse, en termes budgétaires? Qu'est-ce qui ne peut pas être touché et comment défendre les budgets jeunesse en termes légaux?»

(Conseil de l'Europe, 2003a, p. 7)

Ce que cela sous-entend est assez clair. Mesures financières appropriées et gestion effective des systèmes de mise à disposition sont autant de points cruciaux si les objectifs politiques doivent être traduits en «conjonctions d'opportunités» tangibles. L'incapacité de répondre à des questions décisives d'application pratique



ne peut que mener à des «décalages politiques» et à des défauts de prestation de service.

«Les causes de ce “décalage politique” peuvent être diverses: contraintes de ressources, structures inappropriées, absence d’effectifs suffisamment qualifiés, défaut de conception de la politique, objectifs irréalistes ou absence d’un éventail suffisamment large de mesures. Cette liste n’est pas exhaustive, mais diverses causes de décalage peuvent se recouper. De surcroît, le décalage peut affecter différents sous-groupes de jeunes à des degrés variables: d’où des conséquences négatives disproportionnées pour des groupes tels que les jeunes ruraux, les minorités, ceux qui quittent le système scolaire prématurément ou les jeunes femmes. Le défi politique qui se pose ainsi sera comment améliorer la “conjonction d’opportunités et d’expériences” pour en garantir l’accès à ces groupes de jeunes très défavorisés.»

(Conseil de l’Europe, 2003a, p. 9)

En outre, le rapport nous rappelle que la politique de jeunesse est «fondée sur des valeurs» et qu’elle s’intéresse par conséquent à des principes aussi essentiels que les droits de l’homme, l’égalité des chances, l’affirmation du multiculturalisme et de l’hétérogénéité de toutes les populations «nationales», ainsi que l’accès et l’inclusion (Conseil de l’Europe, 2003a, p. 7). Le caractère central des «valeurs» appliquées aux politiques et pratiques en matière de jeunesse devrait rendre les chercheurs attentifs à l’importance de l’évaluation qualitative dans ce domaine d’études. L’évaluation d’une politique de jeunesse nécessite une stratégie de recherche déployant des approches à la fois quantitatives et qualitatives.





## 2. Méthodologie



### 2.1. Les sources d'information et le processus d'évaluation

Le Conseil de l'Europe a dûment nommé l'équipe d'étude internationale. Le groupe était présidé par un membre du Comité directeur européen pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse (CDEJ). Il rassemblait également trois jeunes chercheurs (dont l'un a assumé la fonction de rapporteur), un représentant de la communauté des ONG pour la jeunesse – la structure de cogestion du CdE (Conseil consultatif) – et deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe. On trouvera ci-après un exposé un peu plus détaillé des origines et des intérêts des différents membres du groupe. Il sera toutefois intéressant de noter d'emblée que chacun – selon ses domaines d'intérêt et de compétence – a assumé un rôle central à un moment ou à un autre du processus. Bien entendu, il a été nécessaire d'élaborer un point de vue collectif lors de la dernière analyse, ce qui a été réalisé par l'intermédiaire de débats «en face à face» menés à l'occasion des réunions du groupe et de débats «virtuels», par échange de courriers électroniques.

Les opérations d'évaluation ont débuté par la réception du Rapport national adressé au groupe avant sa visite à Malte. Chacun des membres du groupe a étudié très attentivement ce document. A la suite de cet examen, plusieurs discussions de groupe ont été organisées durant notre séjour à Malte. Les débats initiaux se sont focalisés sur la qualité et le caractère exhaustif du rapport. Nos réunions ont également permis d'identifier des omissions, des points appelant des précisions et des questions nécessitant une information complémentaire. Il est important de faire observer que, si le Rapport national a bien rempli sa fonction de référence essentielle, il n'était pas la source unique d'information. D'autres documents – y compris des livres, des rapports et des instructions – ont été fournis par des administrations, des organisations et des personnes individuelles. Dès le début, la position du groupe a été très claire: il ne procédait pas à l'étude du Rapport national, mais à celle de la politique de jeunesse de Malte.

Le séjour à Malte a eu lieu en mai. Notre visite a comporté un itinéraire (voir annexe 1) de rencontres officielles avec l'équipe d'étude nationale (les auteurs du Rapport national), des ministères (auxquelles ont assisté des dirigeants politiques et des fonctionnaires du gouvernement), des administrations et des organisations non gouvernementales (y compris le Conseil national de la jeunesse). L'équipe d'étude internationale s'est plus particulièrement félicitée d'avoir eu la possibilité de rencontrer le ministre de la Jeunesse, M. Jesmond Mugliett. Des réunions informelles très intéressantes ont également été organisées avec des éducateurs et des jeunes

sur les lieux de pratique du travail de jeunesse. Lors de ces réunions, l'équipe d'étude internationale a eu la possibilité de poser des questions et, de façon plus générale, d'instaurer un dialogue. Fondamentalement, ces visites ont permis aux membres de l'équipe de «sentir» ce qui se passait sur le terrain.

A l'issue de la visite, l'équipe s'est réunie pour procéder à un tour d'horizon critique provisoire de la politique de jeunesse mise en œuvre à Malte. La discussion a également porté sur quelques-unes des recommandations que l'équipe d'étude internationale pouvait souhaiter formuler en ce qui concerne des domaines fondamentaux de la politique à mener. Après avoir quitté Malte, des membres du groupe ont continué à débattre par le truchement du courrier électronique, sous la forme d'un échange de documents et de notes. A mi-chemin au cours de ce processus, le rapporteur a diffusé au sein de l'équipe un «Rapport d'avancement des travaux et de consultation». Ce document de quelque 6000 mots avait pour objectif de consolider la position de l'équipe autour d'une série de questions.

En ce qui concerne la prospection de données complémentaires, il convient de mentionner que le rapporteur a entrepris une recherche dans la littérature et un certain nombre de sites Internet dignes d'être pris en considération. En outre, lors de l'établissement du rapport, il a été en contact par courrier électronique avec des collègues maltais travaillant dans les administrations visitées. Ces derniers ont obligeamment répondu à ses questions, dissipé certains malentendus, et l'ont dirigé vers d'autres sources utiles d'information. Leur aide a été tout particulièrement appréciée.

Le 15 juillet, le rapporteur a adressé à chacun des membres de l'équipe d'étude internationale un projet de rapport auquel ils ont, comme il se doit, apporté des critiques, certains suggérant des modifications, d'autres fournissant des textes supplémentaires. S'il a nécessairement appartenu au rapporteur de prendre les décisions éditoriales quant à ce qu'il convenait d'inclure dans le projet de rapport définitif, un consensus sur les questions principales n'en a pas moins été recueilli et il en est résulté en fin de compte un sentiment de propriété collective du document définitif. Cependant, bien que le rapport international soit le résultat d'un processus collectif assez complexe, il revient au rapporteur d'assumer l'entière responsabilité de ce qui a été finalement imprimé; toute inexactitude ou insuffisance qu'on pourra y relever doit lui être exclusivement attribuée.

## -----> 2.2. L'équipe d'étude internationale

L'équipe d'étude internationale a pensé qu'il pourrait être utile de procéder à une brève présentation de ses membres, qui mette en évidence leurs origines et leurs intérêts personnels. Le rapport sur la politique de jeunesse en Finlande faisait observer de manière piquante que le bénéfice d'une étude internationale pour le pays considéré pouvait être de contribuer à rendre «l'étranger familier» (Conseil de l'Europe, 1999, p. 101). Un membre du Secrétariat s'était rendu à Malte au préalable, afin de fixer les paramètres de l'étude et de négocier l'itinéraire de la visite de l'équipe internationale. Un autre membre de l'équipe avait également séjourné brièvement à Malte, mais sans avoir eu l'occasion de nouer un dialogue significatif avec la société et la culture locales. Il en est résulté un inconvenient d'importance, à savoir qu'il a fallu à la plupart d'entre nous un peu de temps pour nous orienter. En fait, l'équipe aurait pu préparer son séjour de manière plus approfondie si des textes complémentaires portant sur des questions sociales, scientifiques et culturelles lui avaient été procurés avant la visite. C'est un enseignement dont le Conseil



de l'Europe pourrait tenir compte à l'avenir pour d'autres études internationales. Néanmoins, notre profonde ignorance avait un avantage: l'équipe a pu jeter un «regard neuf» sur ce terrain méconnu. La question naïve posée par l'«étranger en terre étrangère» peut parfois susciter des réponses plus révélatrices. Toutefois, il est à espérer que l'équipe aura apporté à cette tâche une certaine expérience et compétence, ainsi que, n'en doutons pas, quelque bagage culturel. C'est pourquoi il est dans l'intérêt des sciences sociales bien comprises que nous portions à la connaissance du public quelques informations sur nos origines et intérêts. Ce qui suit ne saurait être tenu pour des biographies culturelles complètes des personnes (McCracken, 1988), mais il est à espérer qu'on retirera de ces présentations une idée des différents points de vue que nous avons pu apporter à cette évaluation de politique.

### **Adriana Ciorbaru (présidente, CDEJ)**

Adriana Ciorbaru travaille au ministère roumain de l'Éducation, de la Recherche et de la Jeunesse. Représentante de la Roumanie au Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), elle est également membre du Bureau du CDEJ. Elle a apporté à l'équipe d'étude internationale une expérience inestimable, acquise lors de sa participation à la préparation de l'évaluation nationale de la politique de jeunesse de Roumanie en 1999-2000.

### **Charles Berg (chercheur)**

Charles Berg est originaire du Luxembourg, un pays de superficie comparable à celle de Malte mais, à la différence de l'archipel maltais, entièrement enclavé. Il enseigne les sciences de l'éducation et les méthodes de recherche qualitative à l'Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques, à Walferdange (le Centre national de formation des enseignants du Luxembourg). Ses travaux actuels portent sur deux sujets: l'alphabétisation et la jeunesse. Il est également cometteur en scène du Kannertheateratelier, une troupe de théâtre composée d'étudiants et d'enseignants, spécialisée dans le répertoire pour enfants. Il est cofondateur et président du Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe (CeSije), la plus importante structure de recherche sur la jeunesse de son pays.

### **Jonathan Evans (chercheur et rapporteur)**

Originaire du Royaume-Uni, Jonathan Evans est assistant à la School of Social Sciences de l'université de Cardiff (une institution constitutive de l'Université fédérale du pays de Galles). Ses travaux de recherche portent principalement sur la justice en matière de jeunesse et la prise en charge par l'autorité publique. Avant d'entrer dans l'enseignement supérieur, il a exercé des fonctions d'agent de développement de communautés locales, de travailleur social et d'agent de probation. Il a également assumé pendant trois ans la charge de responsable national de l'Association nationale des agents de probation. En tant que locuteur de gallois résidant dans une ville multiculturelle, il s'intéresse aussi à la question des droits des minorités linguistiques et culturelles.

### **Michael Ingledow (Secrétariat, CdE)**

De nationalité britannique, Michael Ingledow est un membre chevronné du Secrétariat du Conseil de l'Europe.



### **Jean-Charles Lagrée (chercheur)**

Chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'organisme national de la recherche française, Jean-Charles Lagrée est également l'actuel secrétaire général de l'Association européenne de sociologie. Il a déjà participé à un exercice analogue, à savoir l'étude de la politique de jeunesse en Lituanie. Ses intérêts en matière de recherche portent sur l'identité collective, l'europanisation, la mondialisation et les migrations internationales.

### **Peter Lauritzen (Secrétariat, CdE)**

De nationalité allemande, Peter Lauritzen travaille pour le secteur jeunesse du Conseil de l'Europe depuis que celui-ci est devenu opérationnel en 1972. Entre-temps, il a été responsable de l'éducation et de la formation, de la recherche et, plus récemment, des rapports sur la politique de jeunesse. Il a dirigé la Campagne européenne de la jeunesse contre le racisme et a été le premier directeur du Centre européen de la jeunesse à Budapest. Il est actuellement chargé de la gestion du programme de coopération avec l'Union européenne et coordonne l'éducation, la formation, la recherche et la politique de jeunesse.

### **Alexandros Liakopoulos (conseiller consultatif – ETUC)**

Jeune syndicaliste grec, Alexandros Liakopoulos a participé au cours de la dernière décennie à de nombreux mouvements et organisations de jeunesse. Son engagement local, national et international l'a amené à participer à des mouvements d'élèves, d'étudiants, de syndicalistes, de jeunes politiques et à des forums sociaux. Au niveau international, il a exercé des fonctions de représentant dans divers organismes: sections jeunesse de l'ETUC, de l'ECOSY et de l'IUSY, Forum européen de la jeunesse, conseil consultatif et comité de programmation de la Fondation européenne de la jeunesse. Comme il l'a fait lui-même remarquer, cette expérience lui a permis d'acquérir

«... un savoir-faire certain en ce qui concerne la compréhension des cultures et des tendances internationales du mouvement de la jeunesse parallèlement aux initiatives institutionnelles et aux politiques de la jeunesse, en matière de promotion des intérêts des organisations et/ou des organismes institutionnels que je représente, de traitement des questions centrales intéressant la jeunesse et de promotion du renforcement de l'autonomie de la jeunesse (...) dans la société...»

La formation universitaire d'Alexandros Liakopoulos (licence en relations internationales et diplomatie, maîtrise en politique européenne) l'a aidé à élaborer une perspective internationale, plus particulièrement en ce qui concerne l'unification européenne. Il prépare à l'heure actuelle une thèse de doctorat portant sur les relations existant entre les processus de mondialisation et d'intégration régionale, thèse dans laquelle il aborde les dimensions institutionnelles, politiques, sociales, culturelles et économiques du sujet.

Toutefois, c'est son contact quotidien avec les jeunes qui nourrit l'attention et l'intérêt qu'il porte aux questions qui les touchent le plus: l'emploi, l'éducation et la formation, l'intégration sociale, la discrimination et les préjugés, la justice sociale. C'est dans ce contexte qu'il considère absolument indispensable de promouvoir la participation et la représentation de la jeunesse dans tous les processus politiques décisifs. Le renforcement de l'autonomie institutionnelle de la jeunesse et l'importance de la dimension européenne sont deux éléments essentiels à sa philosophie et à sa pratique politiques.





## 3. Le contexte national



### 3.1. Le contexte social et culturel: la jeunesse et la société civile

Il ne revient pas à l'équipe d'étude internationale de rédiger un exposé sociologique exhaustif sur la société maltaise. Le groupe considère en effet qu'il serait extrêmement présomptueux ne serait-ce que d'ébaucher un tel projet. Il n'en demeure pas moins qu'une certaine connaissance du contexte social et culturel dans lequel la politique de jeunesse est formulée et mise en œuvre s'avère nécessaire. Et s'il est bien évident que l'analyse censée cerner les contours de ce contexte sera inévitablement incomplète et matière à contestation, on fera cependant valoir pour notre défense que même des sociologues maltais très compétents ont dû déployer des efforts considérables pour dresser un tableau complet de la société maltaise contemporaine. Il semblerait que des lacunes subsistent toujours en matière de données probantes et d'analyses théoriques rigoureuses.

«Eu égard à la stratification sociale, par exemple, nous ne disposons pas encore d'étude empirique portant sur la structure de classe de la société maltaise, sur les lieux de pouvoir ou sur les modalités d'exercice de l'influence. Nous ne savons presque rien de la mobilité sociale ou de son absence et très peu de travaux empiriques ont été menés en ce qui concerne l'analyse de l'Etat. Rares sont ceux qui ont osé aborder l'hégémonie que l'Eglise catholique exerce à Malte, la répartition de la richesse entre les différents groupes ou les principes d'intégration culturelle en usage au plan local.»

(Sultana & Baldacchino, 1994, p. 7)

Les îles maltaises sont bien entendu de superficie modeste (l'équivalent des terres de l'île de White, au large des côtes méridionales de l'Angleterre) et, plus particulièrement dans le Sud, densément peuplées (environ 375 000 à 400 000 habitants). Au risque d'«essentialiser» l'identité nationale, l'histoire exceptionnellement complexe et tumultueuse de l'archipel a laissé quelques marques distinctives sur la société maltaise contemporaine. Malgré ses rendez-vous souvent imposés avec un monde composé de voisins potentiellement inamicaux et de puissances coloniales, Malte demeure dans une certaine mesure son propre et unique point de référence. Et de se trouver au cœur d'un «théâtre géopolitiquement sensible» (Sultana & Baldacchino, 1994, p. 10) – qui lui a fait subir les vagues successives de domination carthaginoise, romaine, byzantine, arabe, normande, espagnole, française et, plus récemment, britannique – n'a pas empêché le peuple maltais de s'adapter aux influences extérieures et de conserver un sens aigu de son identité nationale; au regard des assauts que cette dernière a subis, la survivance de la langue et de la culture maltaises constitue en effet un petit miracle.

Sultana et Baldacchino (1994) ont identifié trois influences décisives qui s'exercent sur la Malte contemporaine: la tradition britannique, l'Eglise catholique romaine et ce qu'ils désignent par l'expression de «royaume de Lilliput» (p. 14). L'intérêt fondamentalement stratégique des Britanniques pour Malte a favorisé «... l'émergence d'une culture de camp retranché, celle-ci constituant un préalable à la mise en place d'une solide économie de camp retranché» (p. 10). Il a été suggéré que le modèle britannique d'impérialisme ne tendait pas, en général, à perturber la culture et les coutumes locales à moins d'une nécessité absolue au regard de son propre intérêt national. Et il est vrai que les Britanniques n'ont pas cherché à anéantir la langue ou la culture maltaises et qu'ils ont assurément eu la sagesse d'éviter de graves différends avec l'Eglise catholique romaine. Cela dit, ils ont légué l'atout négociable de la maîtrise de la langue anglaise et laissé une empreinte encore perceptible sur les institutions de l'éducation, de l'administration, de la justice et du gouvernement. Le style patricien, caractéristique du gouverneur colonial, d'une administration officiellement bienveillante «du haut vers le bas» des échelons s'est probablement assez bien intégré aux traditions locales de l'autorité paternaliste.

«... [L']héritage colonial gagne sur divers modes de comportement contemporains. Il s'agit notamment d'une consommation ostensible, d'inspiration occidentale, d'une orientation privilégiant la notion de "société accueillante" se prêtant à une économie touristique dynamique et d'un formatage général – pédagogique, juridique et institutionnel – lourdement influencé par les saints canons de la pratique métropolitaine.»

(Sultana & Baldacchino, 1994, p. 11)

Le «tempérament malléable» (Sultana & Baldacchino, 1994, p. 11) du peuple maltais serait aujourd'hui encore manifesté par un style de gestion et d'administration privilégiant les voies hiérarchiques centralisées et verticales.

L'Eglise catholique romaine demeure au cœur de la vie maltaise. En tant qu'institution, elle administre les rites de passage liés à la vie et à la mort. Abela (1994; 2001) témoigne également d'une société qui continue à souscrire à des valeurs catholiques fondamentales – même si on ne se rend plus régulièrement à la messe. La cohésion de la société maltaise résulte dans une large mesure de ces anciennes et très puissantes traditions religieuses, dont on peut soutenir qu'elles représentent le lien ayant contribué à unir les familles à leur voisinage. L'Eglise et la famille constituent toutes deux des ressources nationales essentielles, qui apportent aux jeunes un soutien, une sécurité et un sentiment de solidarité avec leur entourage. De ce fait, ces mêmes institutions peuvent aussi circonscrire, confiner et restreindre. Au cours de son séjour, l'équipe d'étude internationale s'est demandée si Malte n'était pas moins une société cohésive qu'une société monolithique. La recherche d'un espace qui ne fût pas déjà investi par l'Eglise ou la famille nous a préoccupés. Dans quelle mesure une société civile pourrait-elle exister en dehors de l'Etat, de la famille et de l'Eglise? Entre ces différents secteurs de la société, existait-il des interstices assez grands pour permettre le développement d'une culture critique sur laquelle ne pèseraient pas les contraintes de la surveillance régulatrice d'«autorités sociales»? Malte était-elle vraiment aussi conformiste qu'elle le semblait parfois? En dehors des joutes minutieusement réglées et ritualisées auxquelles participent les partis politiques, des conflits plus profonds, souterrains, étaient-ils en jeu dans la société? Telles étaient les questions auxquelles nous sommes revenus à maintes reprises dans nos discussions.

Si déterminante que l'Eglise catholique romaine soit pour la vie maltaise, il importe de ne pas tomber dans le piège consistant à présumer le monolithisme de cette



institution. Car bien qu'elle continue d'exercer une influence certaine sur les questions morales (l'avortement et le divorce sont interdits à Malte et l'adhésion à l'Union européenne n'aura aucune incidence sur cette situation), divers mouvements et tendances se font néanmoins jour au sein du catholicisme local – tout comme en connaît l'Église catholique romaine dans son ensemble. Certains souscrivent au radicalisme social et à la théologie libérale, d'autres partagent des convictions plus conservatrices. Abela (2001, p. 101-121) a analysé avec finesse la coexistence des catholiques pratiquants traditionnels, ou «conventionnels», et des identités catholiques qui se dessinent depuis peu et sont parfois singulièrement sécularisées. Cette diversité n'est pas immédiatement décelable aux yeux d'un étranger, mais pour qui y regarde de plus près elle se révèle très certainement présente.

Le troisième élément à marquer l'identité sociale maltaise, c'est son caractère lilliputien. Les auteurs font ici référence, bien entendu, aux dimensions de ce «micro-Etat ex-colonie» unique en son genre (Sultana & Baldacchino, 1994, p. 14). A la différence de nombreux autres petits pays, Malte est insulaire au sens strictement géographique du terme. Les deux caractéristiques associées de la petitesse et de l'insularité engendrent une vie sociale particulièrement intense. L'intimité forcée qui prévaut dans la société maltaise fait qu'on y est très observé. Cet aspect comporte bien évidemment une dimension très positive: chacun remarque facilement ceux qui ont besoin d'aide et d'assistance. Mais toute médaille a son revers et cela peut peser plus particulièrement sur les jeunes qui tentent de «voler de leurs propres ailes», de même que sur ceux qui, d'une manière ou d'une autre, sont «différents» dans cette société chaleureuse et massivement monoculturelle. Le simple fait d'adhérer à d'autres valeurs ou de s'écarter des comportements ordinaires peut susciter une attention indésirable. Une jeune femme rencontrée à Zak nous a donné une idée des contraintes que peuvent exercer sur le comportement des jeunes les bavardages du voisinage. Lors de la même réunion, un autre jeune homme nous a dit qu'il ne songerait pas à assister à certaines soirées car l'information serait inévitablement relayée jusqu'à ses parents par le téléphone arabe. Nous avons entendu des récits analogues à Gozo. Si des réseaux sociaux aussi étroits ne sont pas nécessairement malveillants – ils sont en effet le plus souvent bien intentionnés et socialement protecteurs –, ils n'en conservent pas moins la capacité de juguler les individualités et d'étouffer le sens de l'aventure. Sultana et Baldacchino expriment la même idée en des termes très vigoureux:

«Mobilité sociale et intimité ne sont pas des conditions exclusivement bienveillantes et anodines, des attributs confirmant le stéréotype “*small is beautiful*”. La vie dans un micro-Etat peut susciter un sentiment d'oppression très vif, celui de grandir dans le carcan de la surveillance collective, étant donné la densité du climat psychosocial.»

(Sultana & Baldacchino, 1994, p. 17)

Toutefois, l'un des paradoxes de cette société «totale», aussi petite qu'intime, est que la distance sociale qui sépare le «sommet» de la «base» semble être la même – toutes proportions gardées – que celle que l'on pourrait mesurer dans des sociétés pluralistes, plus grandes et plus complexes. L'une des doléances que l'équipe d'étude internationale n'a cessé d'entendre portait sur l'«élite», qui aurait «perdu le contact» avec les gens ordinaires. Au début, certains d'entre nous se sont étonnés de ce qu'il fût possible de «perdre le contact» avec quiconque à Malte, mais cette affirmation s'est révélée non dénuée de vérité.



L'équipe d'étude s'est demandée si la société maltaise ne subissait pas une quatrième influence, à savoir les modes de migration. Dans ses discussions, l'équipe ne s'est pas seulement intéressée aux modes de migrations passés et actuels, mais aussi aux perspectives futures. Comment le peuple maltais envisage-t-il les relations avec ses partenaires européens dans l'avenir?

A la suite de l'indépendance politique accordée en 1964, les îles ont connu une émigration de grande ampleur en direction de l'Australie, du Canada, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Le «démantèlement de (...) l'économie de camp retranché» (Sultana & Baldacchino, 1994, p. 10) ne fut probablement pas achevé avant la fin des années 1970. Cette douloureuse période de réorientation économique explique certainement en partie l'important exode maltais, émigration dont on perçoit aujourd'hui encore les effets (voir le tableau illustrant la pyramide de la population, Rapport national, 2003, p. 44). L'une des questions auxquelles nous nous sommes intéressés concernait les relations entre la population autochtone et la diaspora maltaise. Quelle est la nature des transferts sociaux et culturels ayant lieu actuellement entre les Maltais de souche et ces communautés émigrées?

Des statistiques récentes semblent indiquer une diminution brutale du nombre d'émigrants maltais depuis 1995 (Bureau national de la statistique, 2003e: site Internet visité en août 2003). Elle s'explique en partie par les mesures plus restrictives en matière d'immigration adoptées dans des pays comme le Royaume-Uni. Ainsi, pour le premier trimestre de l'année 2003, le nombre total des émigrants au Royaume-Uni s'est élevé à huit. Il est probable que l'adhésion de Malte à l'Union européenne entraîne une inversion de cette tendance. Si la plupart de ceux que nous avons rencontrés sur place doutaient de la possibilité d'un exode de masse ou d'une «fuite des cerveaux» de Malte vers les Etats membres de l'Union européenne, l'augmentation future du nombre des jeunes quittant l'archipel paraît en revanche très plausible. Certains partiront peut-être dans l'intention d'améliorer leur formation ou de faire progresser leur carrière; d'autres simplement pour élargir leur expérience sociale et culturelle d'autres sociétés. Il se peut que la plupart de ces jeunes ne s'établissent pas de façon permanente hors de Malte, mais certains le feront. Cependant, ceux qui reviendront auront vécu une expérience qui les aura changés, ce qui provoquera probablement une sorte d'«onde de choc» sur l'ensemble de la société vivant dans ces îles. Aujourd'hui, il semble que la population de migrants revenant au pays soit majoritairement composée de personnes ayant effectué des études à l'étranger (Bureau national de la statistique, 2003e: site Internet visité en août 2003). Durant notre séjour, nous avons rencontré quelques-unes de ces personnes et constaté dans la plupart des cas des changements certains d'attitude ou de mentalité. Une augmentation du nombre des expatriés revenant à Malte aura presque inévitablement des répercussions plus générales sur la société locale.

Bien entendu, ces flux de personnes se feront dans les deux sens. A l'instar d'autres Etats membres, Malte doit également se préparer à l'arrivée d'«étrangers» qui viendront moins en «touristes» qu'en «citoyens». Une telle évolution se traduira sans aucun doute par des bénéfices mais aussi par des remises en cause.

Il se peut également que l'adhésion à l'Union européenne accroisse les craintes portant sur l'immigration illégale. Cette question constitue en effet déjà un point très préoccupant de l'ordre du jour en matière de politique intérieure. Au cours de l'année passée, les pouvoirs publics se sont occupés du cas de près de 1 600 «*boat people*» (Bureau national de la statistique, 2003e: site Internet visité en août 2003). Il ne s'agit pas, bien évidemment, d'une simple question de maintien de l'ordre. Ce sont des problèmes humanitaires et sociaux que les instances chargées



de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale devront nécessairement prendre en compte. Si quelques références ont bien été faites à cette situation au cours de notre visite, il nous a semblé difficile d'évaluer la réaction de la société maltaise face à ce type d'immigration. La question des demandeurs d'asile est de nature à susciter des débats passionnés et la manifestation de préjugés considérables dans nombre de pays de l'Union européenne. Dans certains cas, elle peut également créer un environnement hostile aux minorités visibles établies de longue date. Nous nous sommes collectivement demandé, en tant qu'équipe, quel était le sort réservé aux minorités légitimement implantées (musulmans, juifs et travailleurs étrangers munis de permis de travail) par la société maltaise contemporaine. Mais n'ayant pas eu l'occasion de rencontrer de représentants de ces communautés, il nous est difficile de formuler une observation en la matière. Dans ces circonstances, nous devons nous contenter de poser la question.

A maints égards, Malte reste une société profondément traditionnelle, mais des influences nombreuses et puissantes, allant à l'encontre de la tradition, s'y exercent également. A l'ère des médias électroniques et de la mondialisation économique, plus aucun Etat ne peut prétendre être une île. L'adhésion pas si ancienne que cela de Malte à l'Union européenne vient confirmer ce fait. Bien entendu, les îles maltaises accueillent depuis de longues années des touristes étrangers, et l'afflux annuel de ces personnes qui partagent d'autres modes de vie, cultures et façons de voir a nécessairement quelque répercussion. D'une part, comme l'observe Giddens (1994, XXVIII), il peut entraîner diverses oppositions et résistances. Etant donné l'histoire de Malte, une certaine résistance à l'«invasion» est parfaitement compréhensible et ne doit pas être déplorée. Certains ont toutefois tendance, pour justifier leur représentation de l'ensemble des problèmes sociaux comme maux «importés» (drogues, sida, multiplicité de partenaires sexuels et pornographie), à ne lire qu'une seule colonne du bilan. Nombreux sont les Maltais – très vraisemblablement la majorité – à adopter, adapter ou intégrer des apports culturels étrangers. Cela se vérifie en particulier pour la jeunesse maltaise. Elle ne se divertit pas seulement dans les bars et les dancings de Placeville. La passionnante section du Rapport national consacrée à la culture (2003, p. 112-127) attire l'attention sur les modalités aussi inédites que séduisantes mises en œuvre par les jeunes pour refaçonner ces apports puis les revendiquer comme leurs. La diversité et le dynamisme des cultures de la jeunesse de ces petites îles sont véritablement remarquables et très certainement dignes d'éloges, et même d'investissements. On trouvera ici la preuve que certains jeunes utilisent leur «temps libre» de manière créative, même si cela passe par des moyens qui suscitent la désapprobation des courants majoritaires de la société maltaise. Certes, ces jeunes ne sont probablement qu'une minorité à rechercher activement les formes d'expression de soi favorisant le plus leur autonomie. Néanmoins, leur absence de respect à l'égard de l'autorité est une évolution qui n'est pas nécessairement malsaine. Au cœur de cette «scène», la nouvelle visibilité de la communauté homosexuelle de Malte atteste l'assurance grandissante de cette génération dans l'affirmation de sa «différence» (Rapport national, 2003, p. 116; le mouvement des droits des homosexuels à Malte, 2003 – site Internet visité en août 2003). Cela ne signifie pas pour autant qu'affirmer sa «différence» au sein de la société maltaise soit facile pour les jeunes. L'annexe 5 reproduit une demande tardive faite à l'équipe internationale par le Mouvement maltais pour les droits des homosexuels.

Les points de comparaison exposés ici sont bien évidemment autoréférentiels, la jeunesse maltaise d'aujourd'hui étant opposée à celle d'hier. Au regard de leurs homologues de nombreux pays européens, les jeunes Maltais paraissent passablement rangés et conventionnels. L'équipe d'étude a été à plusieurs reprises frappée



de constater la grande déférence des jeunes en présence de «figures d'autorité». Dans une société démocratique moderne, le respect mutuel des citoyens les uns envers les autres est une attitude saine; la déférence peut au contraire étouffer l'initiative et la créativité – des qualités essentielles pour le monde moderne.

L'engagement des jeunes dans le mouvement associatif traditionnel (partis politiques, associations religieuses et organismes ecclésiastiques) a décliné, mais les adhésions à d'autres organisations – tels les syndicats, les associations sportives et de santé ou les groupes de «développement du tiers-monde» – se sont sensiblement accrues. En outre, le taux de participation de la jeunesse maltaise aux travaux effectués bénévolement au profit d'associations est comparativement plus élevé que celui de la jeunesse des autres pays européens (Abela, 2001, p. 1-78). Ce niveau d'engagement social est très impressionnant.

Une analyse approfondie des taux d'adhésion, de financement et de participation aux organisations de jeunesse révèle un tableau contrasté (Bureau national de la statistique, 2003f: site Internet visité en août 2003) où coexistent des éléments dignes d'éloges mais aussi des sources de préoccupation. La population étudiée est composée d'enfants, de jeunes et d'adultes plus âgés. On relève ainsi que le nombre des adhésions s'est accru de 16,3 % entre 2000 et 2001 (passant de 67084 à 78001), mais que cette augmentation concernait principalement les tranches d'âge les plus jeunes. Le pourcentage des adhésions selon la pyramide des âges est le suivant:

5-10:	28,4%
11-15:	25,07%
16-20:	12,21%
21-24:	11,91%
25-29:	12,41%
30+:	10%

Parallèlement, les adhésions à des organisations de jeunesse en termes de pourcentage de la population totale (des diverses tranches d'âge) peuvent être ventilées comme suit:

5-10:	72,23%
11-15:	70,31%
16-20:	33,05%
21-24:	39,63%
25-29:	35,27%

Les membres de ces organisations de jeunesse sont majoritairement masculins, mais la répartition par sexe est plus équitable dans les tranches d'âge des 16-20 ans (50,90% d'adhérents masculins et 49,10% d'adhérentes féminines) et des 21-24 ans (50,71% d'adhérents masculins et 49,29% d'adhérentes féminines).

Comme il était prévisible, les organisations religieuses constituent le groupe le plus nombreux dans le domaine du travail de jeunesse, leur part représentant 21,5%. Suivent les organisations se consacrant aux activités pédagogiques (18,9%) et aux activités sociales (16,6%). Près de 260 organisations emploient au total 43 personnes à plein temps et 111 à temps partiel. On se rend compte ainsi que la plupart des organisations de jeunesse sont très fortement dépendantes du bénévolat. Au cours de la période considérée, il a été enregistré un léger recul (1,5%) de la participation bénévole. Il convient enfin de noter que 50,1% des bénévoles sont des femmes.



L'aspect le plus préoccupant de l'étude porte sur les conditions financières du fonctionnement de ces organisations. La période étudiée a enregistré un recul des dépenses, qui passent de 0,73 million à 0,62 million de livres maltaises. Cela représente une diminution de 14,8 %. Le revenu des organisations de jeunesse a subi une baisse correspondante, de 0,84 million à 0,56 million de livres maltaises, soit une chute de 32,6 %. On notera également un fléchissement sensible des subventions versées par le gouvernement aux organisations de jeunesse, de 254 768 livres maltaises en 1999 à 205 172 livres maltaises en 2000, puis un effondrement brutal à 82 838 livres maltaises en 2001. En termes de pourcentage de répartition du revenu, les subventions gouvernementales ne représentaient plus que 14,9 % en 2001, contre 36,12 % en 1999.

On comprendra que l'équipe d'étude internationale ne disposait pas des détails du dernier budget au moment de l'établissement du présent rapport. Il est par conséquent tout à fait possible que la tendance à la baisse signalée ici, qui caractérise les dépenses, les revenus et les subventions gouvernementales, soit en train de s'inverser. Souhaitons qu'il en soit ainsi.

L'une des questions posées par notre équipe a été de savoir si les jeunes Maltais étaient préparés à assumer une citoyenneté à la fois dans leur propre pays et dans le reste du monde. Ceux que nous avons rencontrés à Gozo nous ont fait observer que la vie dans les îles maltaises impose des contraintes pratiques et des obstacles très concrets à la mobilité. Un Gozitain, par exemple, ne peut pas franchir les frontières avec la même facilité qu'un jeune Luxembourgeois. Néanmoins, étant donné ces entraves naturelles qui restreignent sa mobilité, la jeunesse maltaise semble voyager beaucoup plus qu'on aurait pu l'imaginer de prime abord. L'équipe d'étude a été très impressionnée par les efforts déployés par le mouvement Kerygma pour conjuguer mobilité de la jeunesse et préoccupations sociales, souci de la paix et dialogue interconfessionnel. Les travaux d'aménagement entrepris en Albanie par les jeunes du mouvement, par exemple, méritent tout particulièrement d'être signalés.

A l'instar des Britanniques, les Maltais ont été qualifiés d'«Européens ambivalents» (Mitchell, 2002). Ce n'est pas nécessairement une critique, car savoir «regarder dans deux directions à la fois» est aussi une qualité. Comme le fait remarquer le Père Charles Fenech, du mouvement Kerygma, Malte est bien placée – du moins géographiquement – pour servir de pont entre l'Afrique du Nord et l'Europe. Le pays pourrait également approfondir son rôle potentiel de médiateur culturel entre les mondes islamique, chrétien et laïque. En raison de sa situation dans le monde – paradoxalement à la fois marginale et centrale – Malte est capable d'établir des liens non seulement avec l'Europe, mais bien au-delà.

### -----> 3.2. Politique de jeunesse, organisation, structure et mise à disposition de services

Un secrétariat parlementaire aux affaires de la jeunesse a été créé au sein du ministère de l'Éducation en 1990, avant d'être transformé deux ans plus tard en ministère de la Jeunesse et des Arts. Un Conseil national de la jeunesse a été créé la même année, à la suite d'une série de réunions consultatives avec des organisations de jeunesse. C'est également en 1992 que l'université de Malte, à la demande du ministère, a fondé un Institut d'études sur la jeunesse. Un rapport sur la politique de jeunesse a été élaboré en 1993 et des changements sont intervenus à la suite d'évaluations régulièrement effectuées. Le Rapport national (2003) éclaire le contexte dans lequel s'est inscrite la demande d'une étude internationale de la politique de jeunesse.



«Il apparaissait désormais clairement que, six ans après la parution du premier document d'orientation et à la suite de la création d'un certain nombre de structures appropriées, le temps était venu de prendre des mesures plus concrètes. La représentation de Malte au Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), au Réseau de recherche sur la jeunesse et au sein de l'équipe d'experts en matière d'indicateurs de politiques de jeunesse du Conseil de l'Europe s'est traduite par une demande de candidature à une étude internationale conduite par une équipe d'experts issue de ce même Conseil. La candidature de Malte ayant été acceptée, J. Mugliett, secrétaire parlementaire pour la Jeunesse et les Sports, a désigné au sein du ministère de l'Education une équipe d'étude chargée de préparer un rapport national sur la jeunesse maltaise.»

A l'heure actuelle, Malte bénéficie d'un ministre de la Jeunesse dévoué à sa cause. Outre ses responsabilités en matière de «jeunesse», ses attributions regroupent également les sports, les arts et le patrimoine. Il convient toutefois de noter que des responsabilités opérationnelles ont été déléguées à des organismes quasi autonomes dans le cas des sports (Conseil pour les sports de Malte) ainsi que dans celui des arts et du patrimoine (respectivement le Conseil pour les arts et le Patrimoine de Malte). Aujourd'hui, trois fonctionnaires assurent le fonctionnement du Département de la jeunesse au sein du ministère. On mentionnera toutefois que la création d'une Agence nationale pour la jeunesse quasi autonome est actuellement envisagée. La restructuration du ministère est à l'évidence encore dans sa phase initiale. Néanmoins, des efforts importants sont aujourd'hui consentis pour élaborer une approche stratégique, en veillant à ce que toutes les politiques concernant les jeunes soient suivies et estampillées «reconnue comme adaptée aux jeunes» par le ministère. Le Conseil national de la jeunesse est le principal organisme consulté pour ce qui concerne l'élaboration de la politique – quoiqu'il existe peut-être d'inévitables divergences de perception quant à l'efficacité et au respect mutuel de ce dispositif consultatif.

Différents ministères et administrations gouvernementales mettent en œuvre la politique de jeunesse. Le rôle dévolu au ministère en matière de financement des ONG constitue un autre mécanisme essentiel de traduction des politiques en pratique de terrain. Les principaux canaux de communication et d'information du ministère passent par les travailleurs de jeunesse, le site Internet, les ONG et, comme il a été précisé plus haut, le Conseil national de la jeunesse.

La faible dimension du pays offre à l'évidence la possibilité de mener des consultations en étroite collaboration avec la jeunesse. Mais des difficultés existent également, au nombre desquelles l'effectif peu nombreux dont dispose le ministère, ce qui peut rendre problématique l'élaboration continue de la politique. Par conséquent, il se révèle parfois nécessaire de commander ou d'externaliser des travaux ponctuels auprès d'organismes ou de consultants extérieurs. Le Rapport national (2003) illustre ce type de modalités.

Divisé en six sections – une introduction, le document relatif à la politique nationale de jeunesse (traitant de la tranche d'âge des 14-30 ans), l'éducation (par Mario Azzopardi), la santé (par Gabriella Calleja), l'emploi (par Anthony Azzopardi), la culture (par Albert Bell), le logement (par Audrey Ann Ellul) et la justice (par Sandra Scicluna) –, le Rapport national (2003) constitue une source d'informations et de commentaires pour le chapitre 4 de la présente étude, qui y puise abondamment.





## 4. Questions et thèmes



### 4.1. Questions et thèmes transversaux

Ce chapitre aborde les aspects et les thèmes marquants de politique de jeunesse. La section intitulée «L'apprentissage» porte principalement sur l'éducation et le travail de jeunesse. «L'accès au marché du travail» traite surtout de l'emploi, de l'éducation et de l'orientation professionnelle. Le travail de l'Employment Training Corporation (Société de formation à l'emploi) y est également évalué. La section «Santé, sécurité et protection sociales» étudie l'action à mener en matière de santé et de bien-être ainsi que le rôle du service de santé et, en particulier, celui de la promotion de la santé. L'étude de l'aide sociale et de la protection sociale porte notamment sur l'action sociale, la sécurité sociale et les services spécialisés s'occupant des populations vulnérables ou «à risque». La section consacrée au «Logement» est axée à la fois sur le logement social et sur le rôle de la famille. Enfin, la section relative à la «Justice pénale» examine d'un point de vue critique de quelle manière ce système semble prendre en charge les jeunes enfreignant la loi. Des questions relatives à la culture, à la citoyenneté et à la mobilité ont déjà été envisagées dans le chapitre 3.1, mais elles resurgissent dans différentes sections du présent chapitre.

Les questions énumérées ci-dessus sont également abordées en relation avec un certain nombre de thèmes transversaux qui, bien qu'inextricablement liés, sont articulés selon les rubriques suivantes: participation; équité, diversité et prestations particulières; autonomie, cohésion sociale et exclusion sociale; gouvernance, pouvoir et information.



### 4.2. L'apprentissage

#### Introduction

Dans la plupart des exposés conventionnels traitant des conditions de transition de la jeunesse, l'itinéraire menant de l'éducation à plein temps au marché du travail est souvent perçu comme le plus déterminant. On y fait valoir que la réussite de la transition économique est à la base de l'acquisition, à terme, de l'indépendance domestique et de la fondation d'un foyer et/ou d'une famille. Il est donc compréhensible que la formation professionnelle soit tenue, dans les hautes sphères politiques, pour un objectif fondamental du système éducatif. Toutefois, l'éducation englobe une mission plus large que le simple alignement du système éducatif sur les besoins de l'économie, quand bien même un tel alignement n'est en rien une tâche facile, étant donné que les économies saines sont dynamiques et

connaissent un état de flux et de changements constants. Il est dès lors nécessaire de proposer aux jeunes quelque chose qui représente davantage que des savoir-faire professionnellement définis. Ils ont besoin des aptitudes, des compétences et des attitudes requises pour pouvoir s'adapter aux mutations rapides des conditions socio-économiques. Il conviendrait désormais de considérer que l'acquisition d'un bagage leur permettant d'évoluer dans ce contexte est un élément essentiel d'une éducation de qualité. Selon Williamson (2002, p. 50), l'«employabilité» devrait être l'un des trois objectifs principaux de l'éducation, les deux autres étant le «développement personnel» et la formation à la «citoyenneté active». Bien entendu, ces visées pédagogiques sont toutes liées entre elles. Les «savoirs comportementaux» – la résolution créative de problèmes, la prise de décision rationnelle et la communication efficace – intéressent la vie personnelle, la citoyenneté et l'emploi, ou, pour reprendre les termes de Williamson, «... la gestion de la vie, la participation et l'occupation d'un poste de travail» (Williamson, 2002, p. 50).

A la lumière des remarques préliminaires exposées ci-dessus, la présente section du rapport porte sur trois domaines: l'éducation formelle, l'éducation non formelle et l'éducation professionnelle. L'éducation formelle peut être succinctement résumée en «... système éducatif structuré, qui va du primaire à l'université et qui englobe les programmes spécialisés de formation technique et professionnelle» (Brander *et al.*, 2002, p. 21). Parallèlement, l'éducation non formelle «... recouvre tous les programmes d'éducation universelle et sociale destinés aux jeunes et visant à améliorer globalement leurs aptitudes et compétences, en dehors du cursus éducatif officiel» (Brander *et al.*, 2002, p. 21). Toutefois, il convient de ne pas considérer l'éducation formelle et non formelle comme deux domaines d'activité pédagogique exclusifs l'un de l'autre. Si l'on reconnaît traditionnellement – et tout à fait correctement – que le travail de jeunesse est le secteur principal de l'éducation non formelle, les écoles peuvent également faciliter le développement personnel et social. La force du «contenu implicite de l'enseignement», qui est à la base des systèmes scolaires – en bien ou en mal –, est en effet déjà bien appréhendée dans la société maltaise (Mifsud, 1994). Des écoles, par exemple, peuvent organiser et structurer l'expérience sociale de leurs élèves de façon à leur transmettre efficacement des «savoirs comportementaux» et des valeurs démocratiques fondamentales. L'éducation professionnelle, qui est communément considérée comme relevant du domaine de l'éducation formelle techniquement spécialisée, devrait également comporter un important volet d'éducation non formelle. Cela se vérifie non seulement pour les activités professionnelles de type «ressources humaines», comme le travail de jeunesse, l'action sociale, le tourisme et la gestion du personnel, mais aussi pour des secteurs généraux de l'économie, telles les technologies de l'information, l'électronique et la production industrielle. L'importance que revêt dans l'industrie le travail en équipe et la gestion interdisciplinaire de projet implique l'acquisition de compétences de travail en groupe bien rodées. L'époque où les employés étaient confinés dans leurs ghettos professionnels est révolue. L'éducation doit donc avoir pour objectif prioritaire de former des personnes «autonomes», c'est-à-dire compétentes et sûres d'elles-mêmes, sachant maîtriser la communication et bien préparées pour affronter un monde de défis en constantes mutations.

### **L'éducation formelle**

On dispose dans de nombreux pays de données empiriques incontestables montrant que l'assiduité scolaire et l'acquisition de qualifications universitaires recon- nues constituent de puissants facteurs de protection contre le risque d'exclusion



sociale (Cellule contre l'exclusion sociale, 1998; Lee & Murie, 1999; Coles, 2000; Williamson, 2002). Il est donc tout à fait légitime, du point de vue des gouvernements, de conduire des politiques visant à réduire l'exclusion ou l'absentéisme scolaire et accroître le niveau général des formations dispensées au sein de l'enseignement formel. De plus longues périodes consacrées à l'éducation formelle devraient donc améliorer les perspectives d'emploi des jeunes. Cependant, il convient aussi de reconnaître que les gouvernements ont politiquement intérêt à convaincre les jeunes de prolonger la durée de leurs études ou de leur formation: de nombreux pays européens souffrent en effet d'un niveau élevé de chômage des jeunes. Trois politiques surtout visent à promouvoir l'allongement de la présence des jeunes dans le système d'éducation formelle: un soutien direct apporté aux établissements d'enseignement, une aide financière directe bénéficiant aux jeunes, et/ou une aide financière directe versée aux familles ayant des jeunes à charge (Middleton, 2002).

Un exposé détaillé du système éducatif formel n'est pas présenté ici. Toutefois, quelques-unes des caractéristiques fondamentales du système scolaire secondaire seront mises en évidence, afin de faire comprendre le contexte structurel au sein duquel l'éducation est dispensée aux jeunes. A l'instar de nombreux autres pays européens, le système éducatif maltais est divisé en trois niveaux: primaire, secondaire et tertiaire/supérieur. La scolarité est obligatoire pour les jeunes âgés de 5 à 16 ans. On mentionnera toutefois que le secteur préscolaire (3-5 ans) a été étendu ces dernières années et qu'il est désormais partout disponible bien que non obligatoire. Lors de sa rencontre avec le ministre de l'Education, le 6 mai 2003, l'équipe d'étude internationale a été informée que le taux de perception de cette prestation atteignait approximativement 95 %; c'est donc un taux de participation très sain, qui, soit dit en passant, libère nombre de parents (en particulier des femmes), leur permettant ainsi le cas échéant d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement postsecondaire ou une formation continue. Cette mesure est susceptible de constituer un facteur de protection très important en termes de diminution du risque d'exclusion sociale. De plus, un Centre d'éducation préscolaire «pleinement opérationnel» vient consolider et garantir la qualité de l'éducation préscolaire.

La charge de l'enseignement obligatoire est assurée par trois secteurs: l'Etat, l'Eglise (catholique romaine) et le secteur libre/privé. Le directeur général de l'Education a présenté les relations entre les trois secteurs dans les termes suivants: le secteur non étatique des écoles maltaises (dont l'essentiel est constitué par les écoles de l'Eglise, mais qui inclut également une proportion appréciable d'écoles indépendantes, qui ne sont dirigées ni par l'Etat, ni par l'Eglise) s'occupe d'environ un tiers des étudiants. Les autres deux tiers sont pris en charge par les écoles d'Etat. Au niveau de l'éducation secondaire, il y a un examen d'entrée à 11 ans et plus, qui détermine si l'enfant est admis au Junior Lyceum (lequel est académiquement orienté et comparable aux niveaux atteints par les écoles non étatiques) ou s'il est admis à l'école secondaire générale. Il arrive donc que les élèves admis dans les Junior Lyceums et les élèves admis dans les écoles secondaires générales soient à peu près d'un niveau égal. Aussi peut-on dire que le secteur non étatique, le secteur des Junior Lyceums (Etat) et le secteur des écoles secondaires générales (Etat) prennent en charge chacun environ un tiers des élèves. Les deux premiers secteurs visent des performances académiques très grandes, alors que le troisième secteur doit s'occuper des élèves ayant des capacités académiques inférieures (Mizzi, 2003).



Cependant, les secteurs public et privé sont étroitement liés. En effet, l'Etat contribuerait au financement de la plupart des écoles privées et ces écoles sont majoritairement gérées par l'Eglise catholique romaine (Rapport national, 2003, p. 18). L'Etat et les écoles confessionnelles entretiennent une relation décrite en ces termes:

«A Malte, l'Eglise catholique exerce traditionnellement un rôle important en matière d'éducation et dispense dans ses établissements scolaires un enseignement de grande qualité. Une telle tradition a laissé un héritage appréciable. Les écoles religieuses, aujourd'hui fortement subventionnées par l'Etat à hauteur de 11 millions de livres maltaises par an, proposent toujours un enseignement "libre", ne demandant aux parents qu'une "contribution" annuelle. Un examen public conditionne l'entrée dans les écoles religieuses, mais puisque les parents souscrivent en masse à cette option, des places sont souvent attribuées selon un "système de loterie".»

(Rapport national, 2003, p. 17)

Plus récemment, la société maltaise a assisté à une innovation en matière d'utilisation des deniers publics au profit de l'enseignement privé: la «... création de fondations à but non lucratif prenant en charge la mise en place d'établissements d'enseignement payants» (Rapport national, 2003, p. 17) draine aujourd'hui 500 000 livres maltaises par an versées par le gouvernement. Cette initiative, telle que nous la comprenons, a aussi pour objectif d'élargir l'accès à un enseignement de grande qualité.

La frontière distinguant l'enseignement privé de l'enseignement confessionnel n'est apparemment pas très nette. Comme cela a déjà été signalé, l'Eglise dirige la majorité des écoles privées. Il convient également de noter que, selon certaines sources, la contribution parentale «volontaire» versée au profit de l'enseignement scolaire catholique serait devenue à la longue quasi obligatoire (Rapport national, 2003, p. 43). L'équipe d'étude internationale n'a pu se faire qu'une image incomplète du secteur de l'école libre. Il semblerait toutefois que l'offre privée recouvre une grande diversité d'établissements en termes de qualité, de régime et de mentalité. C'est pourquoi il ne faudrait pas postuler que les écoles privées de Malte sont toutes des établissements prestigieux facilitant l'ascension sociale et l'accès à l'élite.

«La question de l'enseignement privé maltais est assez complexe, car les établissements de ce secteur ne sont pas tous du même niveau. Darmanin (1989) et Sultana (1991b) notent que les écoles privées ne peuvent, en fait, être toutes rassemblées au sein d'un seul groupe puisque différentes écoles attirent des publics qui présentent des différences notables. L'histoire et l'activité professionnelle des anciens élèves décident du classement des écoles au sommet.»

(Mifsud, 1994, p. 324)

Parvenu à ce point, il semble opportun de marquer une pause pour examiner la structure de l'enseignement public secondaire. L'enseignement public secondaire du premier cycle est dispensé par les Junior Lyceums, les Area Secondary Schools (collèges de secteur) et les Boys' Schools et Girls' Schools (écoles de garçons et filles). Les anciennes Trade Schools (écoles professionnelles), qui représentaient il y a quelques années encore un élément prestigieux de l'enseignement maltais, sont progressivement supprimées. Un examen national conditionne l'entrée au



Junior Lyceum, établissement censé offrir un enseignement de plus haut niveau que celui des Area Secondary Schools où sont admis les élèves échouant à l'examen. Les Boys' Schools et les Girls' Schools concernent les élèves «en difficulté». Les établissements d'enseignement secondaire du premier cycle accueillent la tranche d'âge des 11-16 ans et dispensent un enseignement général. L'enseignement secondaire du premier cycle est sanctionné par un examen, le Secondary Education Certificate Examination (diplôme d'enseignement secondaire), qui conditionne l'admission à la plupart des cursus de l'enseignement secondaire du second cycle. Au niveau de l'enseignement secondaire du second cycle, deux filières sont proposées: celle de l'enseignement général et celle de l'enseignement professionnel et technique. L'enseignement général est dispensé par le Junior College, l'enseignement professionnel par le Malta College of Arts, Science and Technology (MCAST). A l'heure actuelle, le MCAST propose des cycles d'enseignement professionnel du niveau 1 au niveau 4. Telle est, pour l'essentiel, la structure de l'enseignement secondaire à Malte.

Il est ici souhaitable de considérer la question selon une perspective plus large et d'examiner brièvement les vestiges historiques qui pèsent encore sur l'enseignement maltais. Le directeur général de l'Education, M. Charles Mizzi, a fait observer que «... l'enseignement à Malte a été durant des années au centre d'une controverse politique...» (ministère de l'Education, 2000: site Internet du ministère de l'Education, visité en juillet 2003). C'est donc non sans une certaine appréhension que l'équipe d'étude internationale composée d'«étrangers» a pénétré sur ce terrain, lieu de vives contestations. Toutefois, notre tâche a été relativement facilitée par la franchise qui a caractérisé les contributions des personnes rencontrées au cours de notre visite – et en particulier du directeur général de l'Education en personne. De plus, le Rapport national formule certaines critiques particulièrement vigoureuses à l'encontre du système éducatif maltais. On trouvera ci-dessous un choix de citations extraites de la section du Rapport consacrée à l'éducation.

«Malte a connu durant de nombreux siècles un système scolaire extrêmement rigide et le peu d'inclination à prendre des initiatives est une caractéristique encore patente de l'enseignement.» (2003, p. 21)

«Malte a subi durant des siècles une relative paralysie intellectuelle en raison d'un système d'enseignement vertical ne reconnaissant pas le potentiel des jeunes en tant qu'individus.» (2003, p. 21)

«Les données historiques et empiriques sont suffisamment nombreuses pour laisser penser que le système éducatif maltais a négligé d'admettre la notion d'épanouissement personnel et qu'il est devenu trop restrictif pour prendre toute la mesure du caractère essentiellement imprévisible des activités créatives.» (2003, p. 36)

«Il existe un "préjugé anti-imagination" dans les établissements d'enseignement maltais.» (2003, p. 36)

La culture traditionnelle des établissements d'enseignement maltais nous a été décrite à maintes reprises comme étriquée, trop didactique et spécifiquement orientée vers les examens. Ce point de vue est assurément partagé par nombre des jeunes que nous avons rencontrés dans des clubs de jeunesse et des organisations non gouvernementales. Il semblerait que la décourageante tradition de l'«instruction victorienne» – sans aucun doute l'une des séquelles les moins utiles du colonialisme britannique – ait perduré bien au-delà du XIX<sup>e</sup> siècle. La citation suivante



extraite d'une étude sociologique consacrée à l'enseignement dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle évoque une mentalité rappelant l'école de Thomas Gradind dans le roman *Les Temps difficiles* (1976) de Charles Dickens, paru en 1854. La «compartementalisation rigoureuse du savoir»,

«à laquelle s'ajoute une pédagogie s'intéressant exclusivement à la transmission du "savoir", décontextualise l'apprentissage et le rend entièrement étranger à la réalité des élèves (...) La situation est aggravée par le fait que les enseignants se voient conférer un statut d'expert unique dans la classe et que les élèves sont considérés comme autant de récipients vides qu'il s'agit de remplir. Autrement dit, c'est l'enseignant qui détient presque exclusivement un savoir digne d'intérêt.»

(Chircop, 1994, p. 393).

Ce passage ressemble beaucoup à la description par Dickens de l'enseignement dispensé en Angleterre au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Le premier chapitre du roman, par exemple, compare les élèves de Gradind à

«... de petits récipients disposés çà et là en ordre, prêts à recevoir des gallons de faits qu'on déversait en eux jusqu'à les remplir à ras bord.»

(Dickens, 1976, p. 48)

Le Rapport national condamne sévèrement la négligence systématique des activités créatives et du développement personnel (2003, p. 36). Selon une estimation, «... il est attribué aux projets créatifs moins de 6 % du programme en vigueur dans les écoles traditionnelles» (Rapport national, 2003, p. 36). La société maltaise admet de façon générale qu'un tel système éducatif ne prépare bien sa jeunesse ni aux exigences d'une économie moderne ni aux responsabilités d'une citoyenneté active – et plus particulièrement d'une citoyenneté européenne.

Il semblerait que la nécessité d'une réforme du système éducatif soit depuis quelque temps déjà très généralement reconnue. Selon le Rapport national, la loi relative à l'Education de 1988 (loi XXIV) visait à instaurer «... un système d'établissements d'enseignement qui soient rendus accessibles à tous les citoyens maltais, pour l'épanouissement de la personnalité entendue dans sa totalité, y compris de la capacité que tous partagent d'exercer une activité professionnelle» (Rapport national, 2003, p. 18). De plus, une éducation équilibrée devrait «... donner à chaque citoyen la possibilité de se faire une opinion en toute indépendance et de développer ses compétences créatives, afin d'être en mesure de saisir les occasions lui permettant d'exercer des métiers, des compétences ou des activités artisanales, techniques ou commerciales, ainsi que des professions l'intégrant de manière fructueuse à la collectivité» (Rapport national, 2003, p. 18). Plus récemment, le ministère de l'Education a mis en place un *National Minimum Curriculum* (Programme national minimum d'enseignement) (ministère de l'Education, 2000: site Internet du ministère de l'Education, visité en juillet 2003). Ce nouveau programme présente la remarquable particularité d'avoir été élaboré sur la base d'une vaste consultation organisée auprès de la plupart des principaux groupes concernés par l'éducation. Mais il reste malaisé de déterminer dans quelle mesure les jeunes eux-mêmes (consommateurs et/ou participants) ont été consultés. Néanmoins, étant donné les polémiques engagées par le passé autour de l'enseignement maltais, il convient de ne pas sous-estimer l'importance de cette nouvelle



initiative. A l'époque, le directeur général de l'Éducation avait attiré l'attention sur la portée de ce nouveau consensus:

«Le nouveau *National Minimum Curriculum* (NMC) est l'aube d'un jour nouveau dans le domaine de l'enseignement maltais. Ce document est véritablement national, puisqu'il s'applique à tous les établissements d'enseignement, qu'ils soient publics, catholiques ou libres. Mais il est aussi national en raison du large soutien qu'il a reçu des principaux intéressés dans les secteurs de l'enseignement au cours de son élaboration et lors de son approbation définitive. Il a également obtenu le soutien et l'approbation de toutes les composantes de la Chambre des représentants.»

(Ministère de l'Éducation, 2000: site Internet du ministère de l'Éducation, visité en juillet 2003)

Les quinze principes pédagogiques sur lesquels repose le nouveau programme d'enseignement sont les suivants: un enseignement de qualité pour tous; le respect de la diversité; la stimulation de la pensée analytique, critique et créative; un enseignement adapté à la vie; un environnement d'apprentissage stable; la recherche de l'épanouissement; une éducation globale; une éducation n'excluant personne; une évaluation plus décisive pour le développement de la personnalité; le renforcement du bilinguisme dans les écoles; l'égalité des sexes; vocation et compétence; l'importance des environnements d'apprentissage; une participation accrue à l'élaboration des programmes d'études; décentralisation et identité. Si l'espace manque dans un rapport de cette nature pour exposer en détail l'ensemble de ces «principes fondateurs», il convient toutefois d'attirer l'attention sur les raisons sous-jacentes à quelques-uns de ces concepts pédagogiques.

Dans le cadre du principe 2 (le respect de la diversité), il est admis que de nombreux élèves ont pu jusqu'à présent «se sentir marginalisés par le système» et que, par voie de conséquence, ils «sont devenus à terme des exclus sociaux, privés des moyens nécessaires qui leur permettraient de mener une existence pleine et fructueuse dans la société» (ministère de l'Éducation, 2000: site Internet du ministère de l'Éducation, visité en juillet 2003). C'est dans le contexte de cette analyse que sont reconnus les différents parcours de développement et styles d'apprentissage des élèves. Les implications pédagogiques que cela représente pour les enseignants sont claires et apparemment acceptées par le ministère. Il est toutefois décevant d'observer que l'occasion a été manquée d'entériner la diversité sociale et culturelle – même dans le contexte d'une société relativement homogène.

Le principe 3 (la stimulation des compétences de la pensée analytique, critique et créative) porte sur l'évolution radicale qui est requise en matière de pratique pédagogique. Comme pour écarter d'emblée toutes les formes de «gradrinderie», le document rappelle au lecteur que «les élèves ne sont pas des réceptacles vides qu'il faut remplir» (ministère de l'Éducation, 2000: site Internet du ministère de l'Éducation, visité en juillet 2003). Par conséquent, une «éducation saine» comporte:

«– une pédagogie fondée sur le questionnement et non une pédagogie reposant sur des réponses; des questions qui suscitent moins des réponses que de nouvelles questions;

– un apprentissage par la pratique, ce qui implique la création par l'élève d'objets concrets et appropriés et suppose l'observation du problème.



Le programme d'enseignement encourage une recherche continue. Les enseignants devraient aider les élèves non seulement à effectuer un rapprochement entre les personnes, choses, événements, processus et idées, mais aussi à modifier ou à développer en continu l'organisation de leurs connaissances.»

(Ministère de l'Éducation, 2000: site Internet du ministère de l'Éducation, visité en juillet 2003).

Le principe 10 (renforcement du bilinguisme dans les écoles) redonne toute son importance au statut de la langue maltaise, tandis que l'opportune déclaration du principe 11 relative à l'égalité des sexes reflète les évolutions intervenues dans les relations sociales entre les jeunes hommes et les jeunes femmes dans le reste de la société. Le principe 15 (décentralisation et identité) est lié à l'engagement pris par le ministère de démocratiser un système éducatif jusqu'à présent lourdement centralisé. Si le transfert de compétences aux écoles devrait accélérer le sentiment d'«appropriation» au niveau local, il est essentiel que les principes d'équité soient également respectés. De très grands bénéfices peuvent résulter de la décentralisation, mais le risque correspondant n'en est pas pour autant écarté, à savoir la simple confirmation ou institutionnalisation des inégalités qui existent entre des zones géographiques et des groupes sociaux. Comme pour toutes les mesures analogues, il convient de trouver un équilibre entre des principes également légitimes.

L'équipe d'étude internationale a de nombreuses raisons de se féliciter de la déclaration de principes que représente le document intitulé *Creating the Future* («Créer l'avenir») (ministère de l'Éducation, 2000: site Internet du ministère de l'Éducation, visité en juillet 2003). Les insuffisances du passé y sont reconnues avec une franchise digne d'éloges. Mais la force de la volonté commune telle qu'elle ressort des projets pour l'avenir est véritablement impressionnante. Toutefois, comme le Rapport national le fait observer,

«ni l'énumération de concepts ni les bonnes intentions ne suffisent à garantir une évolution et une transformation réelles.»

(Rapport national, 2003, p. 44)

En dernière analyse, la réussite du nouveau *National Minimum Curriculum* (Programme national minimum d'enseignement) ne pourra être convenablement évaluée que dans quelques années. En l'état actuel, il est bien trop tôt pour formuler un jugement autorisé. Néanmoins, il est fondamental que l'évaluation entreprise soit transparente et débattue publiquement. Nous ne voyons aucune raison qui pourrait justifier que cela ne soit pas le cas.

Les questions de l'enseignement professionnel et de la formation professionnelle sont abordées dans d'autres parties de ce chapitre. Ce faisant, nous ne cherchons pas, bien entendu, à laisser entendre que la formation professionnelle serait un domaine entièrement distinct des efforts éducatifs. Comme il a été souligné précédemment, l'enseignement professionnel ne consiste pas simplement à initier à un ensemble déterminé de compétences techniques. Il comporte également l'acquisition d'une capacité à «résoudre les problèmes», à exploiter le potentiel créatif individuel, à mener une analyse critique et à mettre en œuvre des compétences «relationnelles» sur le lieu de travail.

L'enseignement supérieur existe dans l'archipel depuis 1592. L'université de Malte a été restructurée en profondeur et a connu un accroissement considérable du nombre de ses étudiants depuis la fin des années 1980. Aujourd'hui, près de 8 000



étudiants sont inscrits dans les différents cursus à plein temps ou à temps partiel qu'elle propose et quelque 2 000 étudiants obtiennent chaque année leur diplôme d'études universitaires. Les matières traditionnelles, tels le droit et l'enseignement, ont été complétées par l'ingénierie, les technologies de l'information, l'informatique et le commerce (Rapport national, 2003, p. 15-16). Le Rapport national (2003, p. 37) attire également l'attention sur la collaboration engagée entre l'université de Malte, l'Institut d'études touristiques et le ministère du Tourisme pour élaborer et mettre en œuvre un programme de licence en études touristiques. Sans compromettre pour autant son indépendance, l'université se montre manifestement attentive aux besoins futurs de l'économie maltaise.

### **L'éducation non formelle**

Certains signes indiquent que l'éducation non formelle est en voie de reconnaissance au sein du ministère de l'Education. De récentes évolutions dans la mise en œuvre d'un projet d'alphabétisation et de maîtrise du calcul destiné aux adultes et visant des populations «difficiles à atteindre» constituent à cet égard un bon exemple.

«Le projet s'appuiera dans un premier temps sur l'apprentissage non formel. Si certains milieux estiment traditionnellement que celui-ci n'a qu'une utilité minimale pour l'apprenant ou la société, il est toutefois acquis désormais qu'un apprentissage qui peut être considéré comme n'ayant que peu de retombées pédagogiques pratiques peut cependant produire des résultats extraordinairement positifs, car il suscite un esprit de curiosité qui provoque à son tour une motivation. Grâce à l'apprentissage non formel, des apprenants adultes ont la possibilité de développer leur motivation et leur potentiel, de prendre conscience de leur valeur et de se donner les moyens d'améliorer leur situation. Un apprentissage qui peut être considéré comme n'ayant que peu de retombées pédagogiques pratiques peut représenter la première étape d'un parcours menant vers un apprentissage plus formel, car les apprenants prennent conscience que l'apprentissage peut les aider à se prendre davantage en charge et entraîner un changement.»

(Ministère de l'Information, 2003b: site Internet visité en juillet 2003)

Cependant, il est nécessaire de recourir plus largement à ce type d'initiatives et de pratiques. La question de savoir si l'apprentissage ayant lieu en dehors des cadres formels peut être convenablement évalué et agréé devra être abordée à un moment donné.

Le travail de jeunesse constitue, bien entendu, le secteur où une éducation non formelle peut intervenir très efficacement. Les clubs et organisations de jeunesse sont autant de lieux offrant aux jeunes la possibilité d'acquérir des compétences relationnelles essentielles – telles la constitution d'une équipe, l'affirmation de soi et la négociation – et de profiter d'un enseignement fondamental en matière de participation active et de citoyenneté. L'équipe d'étude internationale a été très impressionnée par les organisations de jeunesse auxquelles elle a rendu visite. L'engagement de personnes, le plus souvent bénévoles, est tout particulièrement remarquable. Hormis quelques exceptions mémorables, nous avons également rencontré de nombreux jeunes qui nous semblaient manifester une déférence excessive en présence de figures d'autorité. Cette critique ne s'adresse pas aux travailleurs de jeunesse ni aux bénévoles. En effet, un bénévole rencontré à Gozo



nous a fait observer que les jeunes n'étaient pas assez rebelles. Historiquement, dans la plupart des pays européens, des générations successives de jeunes ont contribué de manière essentielle au renouvellement social. Leur énergie et leur créativité peuvent parfois se manifester sous une forme désagréable – voire très douloureuse – pour les personnes occupant des fonctions d'autorité. Néanmoins, la contestation par la jeunesse des idées reçues, des traditions et des normes sociales est vitale pour le dynamisme d'une société. Cela ne signifie pas nécessairement l'abandon du passé – même s'il existe parfois des ruptures radicales avec la tradition historique. Mais la transmission inconditionnelle des traditions d'une génération à l'autre ne caractérise pas une société dynamique. Si les jeunes en sont réduits à n'être que le réceptacle passif de la tradition, alors cette tradition est elle-même menacée d'extinction. Une tradition «vivante» implique la contribution active de chaque génération à cet héritage. La passivité des jeunes rend presque tangibles les périls de l'ossification sociale et du déclin à long terme. Il faut du temps pour modifier les cultures de déférence et, dans bien des cas, une formation. Quatre thèmes principaux sont apparus sous divers aspects au cours de nos rencontres avec des clubs et organisations de jeunesse.

1. Des ressources supplémentaires s'imposent. C'est une revendication courante, nous le reconnaissons volontiers, mais qui mérite un examen approfondi. L'acquisition d'équipements d'appoint, l'entretien et de nombreux autres objectifs justifient la demande d'argent. Il est apparu surtout qu'une augmentation du financement faciliterait la création d'un plus grand nombre d'emplois à plein temps et à temps partiel en matière de travail de jeunesse.
2. Il faut améliorer la communication de l'information en direction de la «base». Il a été souligné que les clubs ou organisations ne bénéficiaient pas tous d'un accès à Internet.
3. Un accès facilité aux formations adéquates semble constituer un préalable essentiel à l'amélioration des services proposés aux jeunes. Une formation de qualité, dispensée à un niveau approprié, s'impose, tant pour les bénévoles que pour le personnel rémunéré.
4. Le travail de jeunesse devrait être érigé en profession bénéficiant d'une reconnaissance convenable.

Les ressources sont bien entendu limitées. L'équipe d'étude internationale est pleinement consciente du fait que les gouvernements doivent jongler avec les priorités. Toutefois, nous sommes d'avis qu'un investissement dans le travail de jeunesse serait une dépense particulièrement judicieuse dans le cas de Malte. Le ministère de l'Education a pris des mesures importantes et bien proportionnées sur la voie de la démocratisation. La création de structures démocratiques dans les écoles et les quartiers vient à point nommé. Cela dit, il est peu probable qu'il soit fait largement appel à ces nouvelles structures si des efforts ne sont pas parallèlement entrepris pour modifier la culture sur le terrain. Les jeunes, et très vraisemblablement leurs parents, doivent prendre l'habitude de la participation et de l'engagement sans réserve. C'est un projet à long terme pour lequel le travail de jeunesse a un rôle de premier plan à jouer.

### **L'enseignement professionnel**

Une stratégie explicite a été adoptée pour repositionner le système éducatif afin que les jeunes qui en sont issus puissent occuper des emplois dans les secteurs de croissance prévisibles de l'économie maltaise. L'adhésion du pays à la Communauté



européenne étant désormais assurée, les jeunes Maltais doivent également être préparés à saisir des occasions plus diversifiées au-delà des rivages de leurs îles. L'objectif de la formation de jeunes maîtrisant à la fois la langue maternelle maltaise et l'anglais constitue un important aspect de cette stratégie.

Une réforme du programme d'enseignement et une reconfiguration – plutôt qu'une restructuration systématique – des établissements d'enseignement sont au centre du projet maltais visant à donner à la génération montante des connaissances, des compétences et une souplesse suffisantes pour répondre aux besoins des nouvelles réalités économiques. Certaines de ces évolutions ont déjà été mentionnées. D'autres seront explorées plus en profondeur dans la section consacrée à l'emploi et à l'accès au marché du travail. Il semble toutefois utile de souligner ici l'importance de quelques initiatives récentes. En 2000, près de 20 % de la tranche d'âge étaient inscrits dans l'enseignement supérieur. Or, «... le nombre (et parfois la qualité) des élèves du secteur de l'enseignement professionnel des plus de 16 ans semblait moins encourageant» (Rapport national, 2003, p. 30). C'est dans ce contexte que le ministère de l'Éducation a lancé une stratégie définie par trois objectifs principaux à atteindre en 2007:

- «1. mettre en place un enseignement technologique à tous les niveaux d'études des moins de 16 ans;
  2. créer une nouvelle école supérieure assumant la responsabilité de l'essentiel de l'enseignement professionnel des plus de 16 ans dispensé à Malte;
  3. instaurer la *Malta Vocational Qualification* (Qualification professionnelle de Malte), chargée d'élaborer des normes et d'agrèer des établissements.»
- (Rapport national, 2003, p. 30)

La stratégie décrite ci-dessus serait déjà bien engagée. Le Malta College of Arts, Science and Technology (MCAST) a été fondé en 2000.

«L'école supérieure d'enseignement professionnel (...) s'engage à dispenser une formation et un recyclage spécialisés ainsi qu'une mise à niveau de la base de compétences actuelle de Malte. Stimulée par la notion d'apprentissage tout au long de la vie, l'école supérieure se propose de garantir à chacun l'accès au premier niveau, dans des domaines d'études accessibles, indépendamment de tout titre universitaire officiel. S'efforçant de mettre en place des mécanismes de validation des apprentissages antérieurs, afin d'encourager les femmes reprenant des activités professionnelles et les élèves des écoles de la seconde chance à se présenter, le MCAST propose un vaste éventail de cours.»

(Rapport national, 2003, p. 31)

Les travaux de l'Employment Training Corporation (ETC) seront abordés plus loin dans ce chapitre.

### La participation

Pour ce qui est de la participation à l'enseignement, le problème des taux d'analphabétisme et d'abandon des études a été souligné (Rapport national, 2003, p. 25). Si, comparés à ceux de bon nombre de pays européens, ces taux sont faibles, la question n'en suscite pas moins une préoccupation légitime. La situation ultérieure sur le marché du travail des jeunes concernés ne peut être que précaire.



La Foundation for Educational Services (Fondation pour les services pédagogiques) a été instituée en 2001 pour améliorer cette situation. Des cours spécialisés sont désormais proposés à des jeunes, en dehors des heures habituelles de classe – souvent en partenariat avec d'autres organismes. De telles initiatives sont essentielles dans l'optique de la réembauche de ces jeunes.

La démocratisation et la décentralisation de l'enseignement ont déjà été mentionnées dans ce chapitre. Il convient de se féliciter des efforts entrepris pour impliquer parents, enseignants et élèves (bien que cela ne concerne que les plus de 16 ans) dans des structures d'implantation locale: l'institution des *Schools Councils* (conseils des écoles) et des *Participation Officers* (agents de participation) est plus particulièrement digne d'attention. Bien entendu, le véritable défi consiste à susciter chez les principaux partenaires un état d'esprit qui les incite à utiliser activement ces structures. Il convient également d'indiquer que le ministère fait appel à des *Focus Groups* (groupes cibles) consultatifs. Il reste malaisé de déterminer dans quelle mesure ceux-ci sont représentatifs des principaux groupes d'intérêt – y compris des jeunes eux-mêmes –, mais il n'en demeure pas moins intéressant de noter que certaines des mesures proposées par les groupes cibles sont véritablement très stimulantes (Rapport national, 2003, p. 23-24).

### **Équité, diversité et prestations particulières**

La structuration de son système éducatif autour des divisions sociales constitue l'une des contradictions apparentes de cette société cohésive. Envisagée au plan institutionnel, l'école est traversée par des clivages qui suivent un certain nombre de lignes de faille entrecroisées: l'Etat et l'Eglise, le secteur public et le secteur privé, la séparation précoce des élèves doués pour les études de ceux qui le sont en apparence moins, sans parler, bien entendu, de la ségrégation fondée sur le sexe. Comment ces divisions de la jeunesse sont-elles justifiées? Si l'on peut interpréter cette situation de manière positive et se féliciter de la riche diversité de l'enseignement maltais, certaines questions désagréables doivent cependant être posées. Certes, les systèmes éducatifs sont une émanation des sociétés auxquelles ils appartiennent. Mais dans quelle mesure le système d'enseignement maltais ne prend-il pas simplement part à la reproduction habituelle des relations sociales qui caractérisent la société dans son ensemble? L'équipe d'étude internationale n'a pas disposé d'une analyse sociologique récente de la composition sociale des écoles maltaises. Néanmoins, si l'on se fonde sur un travail scientifique mené dans les années 1990, il semble que le recrutement des anciennes écoles professionnelles (Trade Schools) se faisait pour une grande part dans les milieux ouvriers. Les écoles professionnelles sont progressivement supprimées, mais qu'est-ce qui a effectivement changé par ailleurs? Dans quelle mesure peut-on dire du système éducatif tel qu'il existe aujourd'hui à Malte qu'il offre aux jeunes une mobilité intellectuelle et sociale? Dans quelle mesure ce système ne gâche-t-il pas le talent des jeunes? Dans quelle mesure une parité de statut et de réputation existe-t-elle entre les différents types d'écoles? Ces questions sont déterminantes pour Malte. L'équipe d'étude ne dispose pas de l'autorité intellectuelle ou morale qui lui permettrait de recommander un changement radical du système d'enseignement. Elle ne peut pas, par exemple, préconiser le passage à un système d'éducation polyvalent. Elle peut toutefois poser la question de savoir si les jeunes bénéficient d'un traitement équitable et loyal. Historiquement, il semble que le système éducatif maltais ait produit des «gagnants» et des «perdants» en nombre presque égal. Les expériences vécues par certains jeunes dans le système tendent aussi à le confirmer (Azzopardi, 2000, p. 57-59). Le défi auquel



il faudra répondre à l'avenir est de veiller à ce que tous les jeunes retirent une expérience, des compétences et des attitudes positives de leur contact avec le système d'enseignement formel. Cela devrait inclure tous ceux qui ne deviendront pas nécessairement les principaux bénéficiaires de l'économie «dématérialisée».

Sans préjudice des commentaires formulés ci-dessus, l'équipe souhaite prendre position en faveur de la stratégie qui est en cours d'adoption en matière de respect de l'égalité des sexes. L'élimination des stéréotypes liés au sexe en matière de choix des disciplines élargira à terme les voies d'accès au marché de l'emploi. La lecture de la phrase du Rapport national qui indique que «... l'enseignement technologique est désormais proposé non seulement dans les Trade Schools (écoles professionnelles), mais également dans tous les établissements d'enseignement publics accueillant des garçons» (p. 30) a tout d'abord suscité notre préoccupation. Vérification faite, l'enseignement technologique est désormais dispensé dans toutes les Boys' Schools (écoles de garçons) et il est proposé en «option» aux filles. Dans la pratique, cela signifie que les filles qui souhaitent opter pour la technologie peuvent le faire, mais qu'elles doivent se plier aux contraintes de la carte scolaire pour s'inscrire dans une école proposant cette option, ce qui peut les obliger à fréquenter un établissement scolaire situé en dehors de leur zone de recrutement. Il ne fait aucun doute que cela constitue en réalité un obstacle de taille pour celles qui souhaitent suivre des cours de technologie. Il est prévu que toutes les Girls' Schools (écoles de filles) proposent à terme cette matière. Cependant, dans l'actuelle période de transition, ces jeunes filles sont désavantagées.

La question de la langue a intéressé plusieurs membres de l'équipe. Les langues officielles de l'Etat sont le maltais et l'anglais. L'objectif de former une population parfaitement bilingue est assurément souhaitable, tant en termes économiques que culturels. Bien que l'équipe ne veuille d'aucune manière remettre en question ce dessein national, elle s'est toutefois demandé si l'obligation de suivre l'enseignement de certaines matières (les mathématiques, par exemple) dans la langue anglaise à une époque trop précoce de leur scolarité ne désavantagerait pas certains jeunes. Bien qu'aucune donnée empirique ne nous ait été fournie à ce sujet, il semble probable que les jeunes issus de familles n'ayant qu'une connaissance limitée de l'anglais seront désavantagés quand ils devront passer des examens dans cette langue. A Gozo, par exemple, il nous a été dit que des jeunes étaient moins confrontés à l'utilisation de la langue anglaise. Il est probable que l'origine sociale joue aussi en matière de compétence linguistique. A vrai dire, certaines données viennent corroborer cette évaluation de la situation. (Chircop, 1994, p. 391-392). Une recherche plus approfondie sur ce sujet est certainement nécessaire. Cependant, étant donné que le maltais est une langue officielle, il paraît un peu paradoxal de refuser aux jeunes le choix de la langue dans laquelle ils se présentent à un examen. Au pays de Galles, par exemple, les enfants exercent librement ce choix, sans sacrifier pour autant l'objectif ultime d'une maîtrise complète de deux langues. La question du choix linguistique et du statut accordé à la langue maltaise dans les différents domaines de la pratique pédagogique pourrait par conséquent être envisagée.

Si, de prime abord, Malte semble constituer une société relativement homogène en termes d'appartenance ethnique, de culture et de religion, l'existence en son sein de minorités est cependant avérée. Malheureusement, nous n'avons pas eu l'occasion de rencontrer un membre de ces populations minoritaires. Il est par conséquent difficile de formuler un commentaire autorisé sur la façon dont la société traite des groupes comme les minorités ethniques, les demandeurs d'asile, les



gays et les lesbiennes. Certes, les valeurs du catholicisme romain sont impliquées dans la structure même du programme d'enseignement. Nous nous félicitons de ce que les élèves qui n'adhèrent pas au catholicisme romain ne soient pas tenus de suivre des cours d'instruction religieuse dans la foi dominante, mais nous nous sommes cependant demandé si l'identité d'autres groupes confessionnels faisait l'objet d'une affirmation positive dans les écoles. De ce fait, nous nous sommes également interrogés sur le point de savoir si l'occasion était offerte à la majorité catholique de recevoir un enseignement démocratique aux «droits de l'homme». Ce type de démarche stimule à la fois une réflexion critique sur soi-même et un sain respect des valeurs d'autrui.

Une solution soucieuse de ne pas exclure les jeunes handicapés est en voie d'élaboration. Dans toute la mesure du possible, c'est une stratégie d'intégration et de scolarisation de ces enfants dans les écoles ordinaires qui est privilégiée. Sur le plan des ressources, l'objectif est de faire intervenir des assistants scolaires supplémentaires dans les classes ayant des besoins particuliers (Rapport national, 2003, p. 20).

Dans l'enseignement supérieur, les jeunes bénéficient d'une aide relativement convenable de la part de l'Etat. Tous les élèves du postsecondaire perçoivent une allocation périodique ainsi qu'une bourse d'études et bénéficient d'un système de carte à puce qui leur permet d'acquérir manuels et matériels de formation (Rapport national, 2003, p. 18-19). Le champ d'application de ce système d'aide est tout à la fois global et soucieux de n'exclure personne. Toutefois, nous n'avons pas pu démêler entièrement la question des jeunes qui souhaitent accéder aux deux années qui font suite à l'enseignement obligatoire, années déterminantes pour l'entrée à l'université. Le soutien apporté aux jeunes et aux familles appartenant à des milieux plus défavorisés est-il approprié?

### **Autonomie, cohésion sociale et exclusion sociale**

Malgré nombre d'évolutions encourageantes dans les écoles en matière de réforme démocratique, les jeunes demeurent dans une situation de relative impuissance. Bien que l'école soit leur domaine, ils n'y exercent pas une grande influence. C'est pourquoi les clubs et les ONG de jeunes conservent toute leur importance, car c'est là que les jeunes peuvent être eux-mêmes. L'extension de ces espaces et les ressources qui leur sont affectées sont absolument indispensables. Leur système de valeurs favorise la prise en charge des jeunes par eux-mêmes et constitue une alternative au divertissement commercial, coûteux et lié surtout au culte de la consommation.

### **Gouvernance, pouvoir et information**

Si les références démocratiques de ceux qui souhaitent réformer le système éducatif sont incontestablement authentiques, on a malgré tout l'impression que le «renforcement de l'autonomie de la base» ressemble davantage à une directive venant «d'en haut». Ce style de gestion peut expliquer en partie le problème, mais il n'en demeure pas moins que les personnes au pouvoir et qui désirent véritablement opérer un changement à la base rencontrent des obstacles tangibles. On dit que le corps enseignant est conservateur et prompt à défendre ses habitudes de travail. Le Rapport national (2003, p. 21-22) y fait allusion. Cette question relève des personnes chargées d'assurer la formation des enseignants. Cependant, il est un problème culturel aux racines plus profondes: celui de la déférence des jeunes envers les personnes représentant l'autorité; c'est là aussi une question de



«formation», qui concerne les personnes travaillant avec des jeunes dans l'environnement moins structuré des clubs de jeunes.

L'accès à l'information est un facteur décisif dans la pondération des relations de pouvoir. La détermination du gouvernement à mettre en œuvre des nouvelles technologies dans les écoles est impressionnante. L'inauguration des sites Internet de l'école (ministère de l'Éducation, 2003: site Internet du ministère de l'Éducation visité en juillet 2003) au mois de juin de cette année a été complétée par l'ouverture de comptes de courrier électronique pour 31 000 élèves du primaire et du secondaire. Le ratio ordinateur-élève est aujourd'hui de 1 pour 7 dans les écoles primaires et de 1 pour 14 dans le secondaire (ministère de l'Information, 2003a). L'extension de ce programme aux organisations de jeunesse à l'occasion d'une «seconde vague» renforcerait d'autant cette stratégie.

### -----> 4.3. L'accès au marché du travail

L'importance nouvellement accordée à l'éducation et à la formation des jeunes n'est pas spécifique à Malte. C'est une tendance attestée à travers toute l'Europe. À l'évidence, l'allongement de la période des études a notamment pour conséquence de retarder l'entrée des jeunes dans la vie active. Cependant, l'adéquation entre l'«employabilité» des jeunes et l'offre d'emplois est souvent problématique. En outre, dans de petits pays comme Malte, la situation du marché du travail peut évoluer très rapidement.

«Les tendances et les changements qui interviennent sur le marché du travail constituent des facteurs déterminants, qui exercent une influence aussi directe qu'importante sur l'adaptabilité et l'efficacité des politiques de l'emploi. Les plans à long terme ou à court terme visant à améliorer l'employabilité et les perspectives d'emploi sont voués à subir de constantes perturbations. Dans le contexte d'un petit pays comme Malte, la question de l'évaluation continue des tendances et des évolutions devient plus urgente du fait de l'existence de poches d'enjeux ayant tendance à varier fréquemment en nombre et en taille.»

(Rapport national, 2003, p. 75-76)

Le tourisme serait l'une de ces «poches d'enjeux», car il est non seulement soumis à des fluctuations saisonnières mais aussi singulièrement sensible à l'état des relations internationales. Les répercussions du «11 septembre» sur le secteur du tourisme ont été vivement ressenties en 2001-2002 (Rapport national, 2003, p. 76).

En période de stagnation de l'emploi, il existe un danger très réel d'adopter des «mesures de déplacement», qui permettent à de nombreux jeunes de décrocher un emploi pour lequel ils sont surqualifiés. Comme Williamson le fait observer:

«Cette “sur-diplômanie” ou “inflation des qualifications” (...) a pour effet de laisser à la marge celles et ceux qui n'ont pas les qualifications requises avec, pour corollaire, la préparation de leur exclusion sociale et, par conséquent, un défi supplémentaire pour la politique de la jeunesse.»

(Williamson, 2002, p. 50)



En d'autres termes, que se passe-t-il pour ces autres jeunes qui, sinon, seraient chauffeurs de taxis, serveurs ou manœuvres dans les usines ou chantiers de construction?

La plupart des pays européens cherchent à faciliter la transition entre études à plein temps et activité professionnelle en mettant en place un ensemble de mesures de gestion de l'offre et de la demande. Les politiques axées sur l'offre font habituellement intervenir des programmes de formation à finalité professionnelle. Le déclin de l'industrie manufacturière et l'influence grandissante de la mondialisation économique ont entraîné l'actuelle réticence de nombreuses entreprises à financer les dépenses de formation. Par voie de conséquence, la formation professionnelle est devenue ces dernières années un élément notable de l'action des pouvoirs publics. Une formule du type «la carotte et le bâton» est dans la plupart des cas adoptée à l'égard des intéressés: la participation à ces programmes de formation conditionne dès lors l'aide sociale apportée aux personnes à la recherche d'un emploi. L'«allocation conditionnelle» mise en œuvre en Norvège et le «New Deal» au Royaume-Uni offrent des exemples de ce type de démarche. Ces politiques ont cependant été critiquées pour avoir voulu transférer la responsabilité d'un environnement économique «pauvre en travail» sur les chômeurs eux-mêmes.

En revanche, les politiques de gestion de la demande font intervenir un accroissement de la demande du marché du travail pour les jeunes. Les mesures de ce type peuvent être résumées comme suit:

- «1. l'octroi de subventions aux employeurs qui embauchent de jeunes chômeurs ou qui créent un "premier emploi" (Grèce, Norvège, Portugal, Royaume-Uni);
2. l'offre d'emplois spécialement créés pour des jeunes dans le secteur public (Allemagne, Norvège);
3. faciliter de façon générale les conditions d'embauche des employés et les rendre moins onéreuses pour les employeurs (Allemagne, Royaume-Uni);
4. la suppression des restrictions en matière de salaire minimum ou la mise en place d'un salaire minimum inférieur pour les jeunes.»

(Middleton, 2002, p. 60)

En ce qui concerne ce dernier point, il est intéressant de noter que le salaire minimum est fixé à 53,13 livres maltaises pour une semaine de 40 heures et s'applique à tout salarié âgé de plus de 18 ans. Pour les salariés âgés de 16 ans, il s'élève à 51,13 livres maltaises et pour ceux âgés de 17 ans à 52,13 livres maltaises. Les bénéficiaires du salaire minimum sont exonérés d'impôts sur le revenu. Si les informations obtenues auprès de représentants du mouvement syndical laissent penser que ce niveau de revenu serait insuffisant pour subvenir aux besoins de travailleurs ayant une jeune famille à charge, les actuels mécanismes de calcul du salaire minimum n'en sont pas moins largement soutenus. Instauré depuis trente ans, ce système a réduit l'utilisation de main-d'œuvre à bon marché et prévoit la possibilité d'une augmentation annuelle située dans une fourchette de 1,25 à 2,00 livres maltaises. En outre, on nous a fait valoir que dans de nombreux cas syndicats et employeurs sont en mesure de négocier les salaires des jeunes à un niveau très supérieur au salaire minimum.

Malte a considérablement progressé depuis le démantèlement de l'économie de «camp retranché» (Sultana & Baldacchino, 1994, p. 10) à la suite du départ des Britanniques. Sa stratégie économique repose sur l'essor des services financiers,



des technologies de l'information, des produits industriels de qualité et, bien entendu, du tourisme. Le secteur touristique représente une part du produit national brut estimée à 24,3 % et plus de 25 % des exportations de biens et services. Quelque 27 % des emplois à plein temps, soit approximativement 41 000 emplois, sont directement liés à l'industrie touristique (Rapport national, 2003, p. 37). La situation qu'occupent les jeunes dans ce secteur est essentielle. L'industrie touristique maltaise a entamé un processus de revalorisation de sa fonction traditionnelle de lieu de vacances «à forfait». Outre de prestigieuses opérations immobilières d'aménagement de marinas et de fronts de mer, Malte met aujourd'hui en valeur des secteurs comme la culture, le patrimoine national, les cours et conférences pédagogiques. Toutefois, comme le laisse penser le récent recul du nombre de croisiéristes se rendant dans l'archipel (Bureau national de la statistique, 2003a: site Internet visité en août 2003), Malte n'est pas encore tout à fait en mesure d'abandonner son marché touristique traditionnel. Une stratégie à deux volets sera vraisemblablement adoptée durant cette période de transition cruciale.

Le taux de chômage est relativement faible (environ 5 %). L'activité économique des jeunes se concentre dans des secteurs comme le commerce de gros et de détail, la production industrielle, l'hôtellerie et la restauration. Le tableau reproduit ci-dessous est extrait du Rapport national (2003, p. 89).

Les professions principales choisies sont énumérées comme suit:

### Professions principales

Juin 2002			Pourcentage du nombre total de salariés (15 à 64 ans) par profession		Tranche d'âge des 15-24 ans	Nombre de salariés (15 à 64 ans) par profession
	H	F	H	F		
Conducteurs d'installations et de machines	3 420	4 049	18%	21%	39%	18 869
Employés de type administratif	1 947	3 397	10,8%	18,9%	29,7%	17 918
Personnel des services et vendeurs de magasin et de marché	2 474	3 003	12,4%	15%	27,4%	19 992
Cadres et membres de professions libérales	1 207	1 251	8,9%	9,3%	18,2%	13 507
Techniciens et professions associées	1 925	1 554	9,5%	7,6%	17,1%	20 290



Ouvriers sans qualification particulière	1 926	1 094	8,7%	4,9%	13,6%	22 128
Ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche	391	-	11,5%	-	11,5%	2 554
Forces armées	65	-	4,7%	-	4,7%	1 385
Hauts fonctionnaires membres de corps législatifs, dirigeants et cadres supérieurs	153	424	1,2%	3,5%	4,7%	12 158

La situation des jeunes est cependant extrêmement vulnérable. Bien que les jeunes de moins de 25 ans semblent bénéficier plus que leurs aînés du dynamisme de l'économie, ils souffrent de taux de chômage particulièrement élevés en cas de pénurie d'emplois (Rapport national, 2003, p. 87). Cela dit, les périodes de chômage des jeunes sont souvent plus courtes que celles des personnes plus âgées. A la fin septembre 2002, le nombre de chômeurs connus s'élevait à 7 520 (Employment Training Corporation, 2002, p. 7). Selon les estimations du rapport annuel de l'Employment Training Corporation (ETC) pour la période 2001-2002, environ 31 % de la population totale des chômeurs étaient âgés de moins de 25 ans. Des études plus récentes réévaluent ce chiffre à près de 50 % de la population totale des chômeurs (Rapport national, 2003, p. 87). Il est toutefois nécessaire d'interpréter prudemment ces statistiques. Comme le Rapport national le souligne,

«... il existe un certain nombre de personnes que l'on pourrait classer dans la catégorie des "invisibles". Ce nombre inclut ceux qui n'ont pas dépassé la limite d'âge de la scolarité obligatoire et qui par conséquent ne peuvent être recensés comme chômeurs, et ceux qui, bien qu'ayant atteint l'âge de pouvoir quitter l'école, ne s'inscrivent pas du tout au chômage bien qu'ils puissent travailler dans certains emplois, dans la famille ou dans ce que Finn (...) a appelé l'"économie grise", à savoir le travail avant l'âge légal.»

(Rapport national, 2003, p. 86)

La croissance du travail à temps partiel, notamment chez les femmes, est une autre tendance qu'il convient de mentionner. Elle n'a aucune répercussion sur les statistiques du chômage, mais l'on se gardera bien d'en déduire que les personnes qui n'y figurent pas occupent toutes des emplois à plein temps. Les employés à temps partiel appartenant au groupe d'âge des 15-24 ans représentent près de 20 % des titulaires d'un emploi à temps partiel (Rapport national, 2003, p. 91).

Le principal organisme chargé de faciliter la transition entre des études à plein temps et l'activité professionnelle est une agence quasi autonome, l'Employment Training Corporation (ETC). L'équipe d'étude internationale souhaite souligner le fait qu'elle a été très impressionnée par l'ETC. Si l'on se rapporte aux chiffres d'avril 2003, l'ETC traite les dossiers de 1 544 bénéficiaires, 69 % d'entre eux étant des hommes, 31 % des femmes (exposé ETC, 9/5/03), suivis par trois conseillers pour



l'emploi. On s'inquiétera peut-être du ratio conseiller-bénéficiaire, qui rend difficile de consacrer un temps suffisant aux demandeurs d'emplois ayant besoin de conseils d'orientation de haut niveau. L'ampleur du nombre risque à elle seule de rendre extrêmement problématique la tâche des conseillers pour l'emploi qui souhaiteraient aller au-delà d'une approche mécaniste de la gestion des cas dans leur travail avec de jeunes utilisateurs du service. Cela n'est en rien une critique du personnel, extrêmement dévoué, de l'ETC, mais une simple observation reposant sur les statistiques qui nous ont été présentées (exposé ETC, 9/5/03). De façon caractéristique, tout entretien mené par un membre du personnel de l'ETC vise un triple objectif:

- orienter les demandeurs d'emploi et les aider à trouver un emploi en adéquation avec leurs compétences, qualités et qualifications;
  - leur indiquer les études et les formations leur permettant d'accroître leur employabilité;
  - les encourager à participer aux programmes ETC appropriés.
- (exposé ETC, 9/5/03)

La palette des programmes de formation mis à la disposition des jeunes Maltais n'a rien à envier à ce qui est proposé dans d'autres pays européens. Les lignes directrices pour l'emploi adoptées par l'Union européenne ont été largement appliquées. Le Rapport national indique que:

«Les structures internes de l'organisation, la constitution de réseaux, la planification stratégique, ainsi que la recherche et le développement, entre autres, sont en place.»

(Rapport national, 2003, p. 108)

Sur la base des informations qui lui ont été fournies, l'équipe d'étude souscrit à cet état des lieux. Les programmes ETC auxquels les jeunes peuvent accéder sont brièvement résumés ci-après. Il convient de signaler au préalable que l'ETC a entrepris un programme de conférences consacrées à la «transition de l'école à l'emploi» avec des élèves de cinquième année (âgés de 15 à 16 ans) et que d'octobre 2002 à avril 2003, cinquante écoles ont été visitées à cette occasion (exposé ETC, 9/5/03).

### **Le Basic Employment Passport (BEP)**

«... permet à des jeunes sortant de l'école, qui quittent l'actuel système éducatif avec peu de compétences ou de qualifications, voire aucune, et n'ont pas l'intention de continuer une formation ou des études, d'acquérir des compétences essentielles requises pour accéder à l'emploi.»

(Employment Training Corporation, 2002, p. 9)

Le BEP est un programme de douze semaines portant sur des domaines comme l'alphabétisation et la maîtrise du calcul appliqué, les compétences de base en matière de technologies de l'information, l'enseignement technologique et les aptitudes relationnelles. Les stagiaires, qui étaient 308 en 2001-2002 (175 hommes et 133 femmes), perçoivent une allocation de 10 livres maltaises par semaine.

La Job Start Youth Initiative cible les nouveaux arrivants sur le marché du travail âgés de 16 à 24 ans. Elle a pour objectif de les intégrer au marché du travail dans



les délais les plus courts possibles grâce à des recherches d'emploi, des programmes pour l'emploi, des clubs de demandeurs d'emploi et des programmes d'acquisition de compétences fondamentales. En règle générale, le jeune rencontre un conseiller toutes les quatre semaines pour examiner avec lui les options disponibles et identifier les éventuels obstacles à l'accès au marché du travail. Dans les cas où un emploi ne peut être obtenu, le jeune est aiguillé vers le Job Experience Scheme (voir ci-dessous). Entre octobre 2001 et septembre 2002, le programme pour l'emploi a été présenté à 278 jeunes. 186 autres ont été dûment dirigés vers le Job Experience Scheme (exposé ETC, 9/5/03).

Le Job Experience Scheme (JES) propose des formations et des expériences de travail en entreprise aux plus de 16 ans. Ces jeunes sont affectés à une entreprise ou à une association pour une période maximale de 13 semaines (semaine de 24 heures). L'ETC verse au bénéficiaire une allocation destinée à couvrir les frais de transport et les employeurs ne sont pas tenus de payer un salaire aux stagiaires. Au cours de l'année 2001-2002, 304 jeunes au total ont participé au JES et 71 d'entre eux ont trouvé un emploi à l'issue du programme (Employment Training Corporation, 2002, p. 9).

Des apprentissages dûment réglementés sont proposés par l'intermédiaire des Technician Apprenticeship Schemes (TAS) et des Extended Skills Training Schemes (ESTS). Le nombre des jeunes débutant un apprentissage grâce à ces deux programmes s'élevait respectivement à 357 et 348 en 2001-2002 (Employment Training Corporation, 2002, p. 8). Au cours de la même période, des apprentissages de courte durée – ou stages – ont été proposés à 135 jeunes (Employment Training Corporation, 2002, p. 8). Fait intéressant, ces stages ont été utilisés plus récemment «... pour satisfaire les besoins immédiats des employeurs en matière de ressources humaines» (Employment Training Corporation, 2002, p. 8). La pénurie locale de compétences dans l'industrie de la construction, par exemple, s'est traduite par une augmentation de la demande des entreprises souhaitant faire appel à des travailleurs étrangers. Pour faire face à cette situation, l'ETC a passé un accord détaillé avec la Federation of Building Contractors (FOBC – Fédération des entreprises de construction).

«... par l'intermédiaire du stage, l'ETC a permis aux stagiaires de bénéficier d'un emploi associant durant la semaine travail et formation, d'un salaire hebdomadaire de 70 livres maltaises versé durant toute une année (payé pour moitié par l'entreprise et pour moitié par l'ETC) et d'améliorer leurs perspectives d'emploi permanent. L'ETC et la FOBC sont également convenus que, pour chaque permis de travail accordé à un étranger dans cette branche d'activité, les entreprises devaient nécessairement employer un stagiaire maltais.»

(Employment Training Corporation, 2002, p. 8-9)

Le Bridging the Gap Scheme vise les groupes particulièrement exposés au chômage et à l'exclusion sociale. Il s'agit notamment des personnes handicapées et des personnes déconsidérées en raison d'écarts de conduite passés et/ou de consommation abusive de substances engendrant une dépendance. Entre octobre 2001 et septembre 2002, 30 personnes (sur un total de 53 participants) ont pris part au programme; entre octobre 2002 et mars 2003, on en a dénombré 17 sur un total de 26 (exposé ETC, 9/5/03). D'étroites relations de travail ont été nouées avec Mid-Dlam-ghad-Dawl, Caritas, Agenzija Sedqa, la Substance Abuse Therapeutic



Unit (SATU), l'OASI et l'APPOGG. Des liens sont également tissés avec les autorités de surveillance de l'établissement pénitentiaire de Corradino (Employment Training Corporation, 2002, p. 13) en vue d'organiser des stages de formation pour les détenus. L'équipe d'étude internationale ne disposait pas d'une évaluation complète de ces services, mais il est intéressant de noter que, dans le cadre de l'accord de partenariat conclu avec Caritas, 101 anciens consommateurs de substances toxiques ont suivi une formation et que 24 d'entre eux ont trouvé un emploi permanent à l'issue du programme (Employment Training Corporation, 2002, p. 13).

Le Youth Outreach Programme est un autre exemple de la volonté de l'ETC d'atteindre, grâce à la collaboration d'organismes et d'ONG engagés dans l'action sociale, des groupes de jeunes vulnérables et en situation d'exclusion sociale. La première expérience acquise par la collaboration avec l'APPOGG à Cottonera a depuis inspiré de nouvelles initiatives, à Cospicua, Zabbar, Zetjun et Zurrieq. Des jeunes ont participé de façon satisfaisante à cette action qui vise à toucher les groupes marginalisés. Ils participent à des sessions de type «club pour l'emploi» (séances de deux heures, à raison de deux fois par semaine) durant des cycles de six semaines. Ils y apprennent à mener une recherche d'emploi, à rédiger une correspondance et à améliorer leurs compétences en matière de conversation téléphonique. D'octobre 2001 à septembre 2002, 22 bénéficiaires, sur les 89 ayant participé à ces programmes, ont trouvé un emploi satisfaisant. Selon les chiffres disponibles pour la période de six mois s'étendant d'octobre 2002 à mars 2003, 13 participants sur 64 ont été placés (exposé ETC, 9/5/03).

Enfin, l'ETC propose une série de programmes de formation plus courts et axés sur le perfectionnement et la revalorisation des compétences. En outre, le site Internet a été développé et sa convivialité améliorée. Un service d'appel téléphonique gratuit a également été mis en place.

L'un des domaines que l'ETC pourrait explorer est celui des «entreprises de jeunes». En raison de la croissance du travail indépendant à Malte (Rapport national, 2003, p. 90-91), la conjoncture pourrait opportunément se prêter aux actions visant à cultiver l'esprit d'entreprise de la génération montante. Cependant, comme le souligne Williamson, il est tout aussi important d'offrir «... [un] appui robuste pour la planification commerciale, les apports financiers de départ et le conseil permanent...» (Williamson, 2002, p. 51). L'ETC ne peut répondre seule à ces besoins.

La disponibilité d'un enseignement postsecondaire ou d'une formation continue bénéficiant aux personnes occupant déjà un emploi est un élément absolument indispensable à toute stratégie économique. La nécessité d'une évolution professionnelle continue, d'une requalification et d'un recyclage permanents est avérée. Selon une étude récente portant sur la participation des salariés à l'enseignement postsecondaire ou à la formation continue (Bureau national de la statistique, 2003c: site Internet visité en août 2003), seuls 6,1 % de la population active ayant un emploi saisissent cette occasion (5,9 % des hommes et 6,5 % des femmes). La nécessité impérieuse d'accroître les taux de participation est par conséquent manifeste. Il n'est peut-être pas étonnant que la majorité des bénéficiaires d'un enseignement postsecondaire ou d'une formation continue soit âgée de moins de 40 ans. Cela dit, il pourrait se révéler nécessaire d'inciter les salariés plus âgés à adopter la philosophie de la «formation tout au long de la vie». Deux résultats de l'étude sont tout particulièrement frappants. Premièrement, «... les employés du secteur public sont près de deux fois plus susceptibles de participer à des stages de formation que leurs homologues du secteur privé» (Bureau national de la statistique, 2003c:



site Internet visité en août 2003). Deuxièmement, les personnes ayant suivi un enseignement supérieur sont les plus susceptibles de saisir les occasions qui leur sont offertes de bénéficier d'un enseignement postsecondaire ou d'une formation continue. Si l'on doit s'attendre à ce que les diplômés de l'enseignement supérieur et les cadres accordent un ordre de priorité élevé à leur évolution professionnelle personnelle, il est préoccupant que ceux qui ont le plus besoin d'un enseignement postsecondaire ou d'une formation continue soient en fait les moins susceptibles d'y participer. Il conviendrait de nouveau de souligner que, si le traitement de cette question ne relève pas de la seule responsabilité de l'Employment Training Corporation, celle-ci n'en demeure pas moins bien placée pour jouer un rôle moteur dans ce domaine.

L'ETC est soucieuse d'évaluer l'efficacité de ses interventions, à telle enseigne que la principale section du Rapport national consacrée à l'emploi repose sur des études réalisées à la demande de l'ETC. Il convient par conséquent de féliciter l'Employment Training Corporation pour s'être constitué une culture critique. En outre, les résultats d'études de ce type pourront à l'évidence servir à améliorer la mise à disposition des services. Bien que le travail de recherche mené par M. Azzopardi ne soit pas encore achevé, quelques thèmes semblent déjà ressortir clairement des données disponibles. Il est ainsi reproché à l'ETC de souvent communiquer aux utilisateurs de service une information périmée, ou que cette information n'est pas suffisamment adaptée aux besoins spécifiques des personnes (Rapport national, 2003, p. 102). Les objectifs de l'ETC ne semblent pas pleinement compris par les jeunes utilisateurs de service, ce qui constitue une autre source de préoccupation. La recherche d'un emploi est bien entendu une priorité pour les jeunes, mais les fonctions de la formation ne sont apparemment pas toujours appréhendées comme il se doit. Selon l'étude, les jeunes ont une vision de l'organisme de formation qui peut être résumée en ces termes:

«Les réponses fournies par les bénéficiaires (...) ont montré qu'ils ne considéraient les fonctions de l'organisme d'aide à la recherche d'un emploi que d'un point de vue strictement utilitaire: la raison d'être de l'Employment Training Corporation, c'est de trouver un emploi. La formation et le développement personnel n'entrent pas en ligne de compte.»

(Rapport national, 2003, p. 109)

Il semblerait que cette opinion résulte d'une incapacité à se représenter la mission plus générale de l'Employment Training Corporation. Il faut manifestement accroître le niveau de participation véritable des jeunes dans le processus de recherche d'un emploi, dans le développement personnel et dans la formation. La question de la participation et de l'«appropriation» pourrait cependant s'étendre au personnel de l'ETC.

«... un aspect à la fois préoccupant et contradictoire résulte de la démarche qualitative adoptée pour la collecte des données provenant du personnel de l'ETC et d'un échantillon de ses bénéficiaires. La section du rapport consacrée à l'opinion et au point de vue des personnes interrogées révèle que leurs réponses ne semblent pas concorder avec les affirmations de l'ETC exposées par écrit et telles qu'elles sont publiées dans ses rapports. Par exemple, la mise en place d'un programme de recherche et de développement n'apparaît nulle part dans les entretiens menés avec le personnel administratif, ni la question de la collaboration avec des partenaires sociaux – hormis la mention



incidente faite par une seule personne. D'autre part, il en est explicitement ressorti que chacune des personnes interrogées participe très insuffisamment au processus décisionnel et à l'établissement des critères de mise en application des programmes de formation.»

(Rapport national, 2003, p. 108)

Malgré la preuve manifeste que l'ETC jouit d'un impressionnant taux de réussite, il semblerait qu'une certaine inadéquation subsiste entre les exigences de l'économie et l'offre de main-d'œuvre dont disposent les employeurs.

«L'éventail des stages de formation proposés, qu'ils soient de courte ou de longue durée, ne semble pas apporter au marché du travail des personnes adaptées à ses besoins. Selon l'Employment Barometer (automne-hiver 2003, ETC), "56 % des employeurs interrogés font face à des pénuries résultant de l'absence de qualifications nécessaires" et "58 % des mêmes employeurs déplorent le manque de ressources humaines qualifiées qui permettraient de remédier à ces pénuries".»

(Rapport national, 2003, p. 109)

Néanmoins, il est important de reconnaître que l'ETC ne peut répondre seule à cette question. Le système éducatif est à l'heure actuelle engagé dans un processus de réforme et de repositionnement qui a déjà été mentionné. Mais il demeure essentiel que la priorité soit accordée à l'harmonisation de services complémentaires. Comme s'en inquiète le Rapport national,

«Il semble que l'ETC et le Département de l'éducation ne progressent pas encore vers un même point de convergence et l'on considère toujours qu'ils avancent plutôt parallèlement l'un à l'autre, au détriment d'un partenariat satisfaisant qui pourrait être conclu entre le marché du travail et l'éducation.»

(Rapport national, 2003, p. 91)

La nécessité d'œuvrer en faveur d'une démarche «concertée» en matière de prestation de services se révèle urgente.

### **Participation**

Les taux de participation de la jeunesse aux différents projets mis en œuvre par l'ETC sont très impressionnants. Des trésors d'imagination sont déployés pour toucher les jeunes marginaux. La «constitution de réseaux horizontaux» sur ce terrain difficile donne de bons résultats. L'ETC collabore avec succès avec un large éventail d'ONG. On constate aussi une volonté appuyée de travailler avec les organismes patronaux et les syndicats, pour élaborer une approche stratégique en matière d'emploi et de formation. La constitution du Comité chargé de la politique du travail est un exemple significatif de cette volonté de collaboration. En revanche, notre équipe n'a pu apprécier clairement le degré de participation des syndicats dans l'approbation des projets, dans la surveillance des conditions de travail, ou dans l'examen qualitatif des placements en formation. Il incombe bien sûr à tous les partenaires de veiller à ce que les jeunes ne soient ni exploités ni «vendus» à des filières bas de gamme.

Des questions se posent quant à la capacité de la jeunesse à choisir réellement les formations qui lui sont utiles et les emplois correspondants. L'idée selon laquelle



l'ETC ne serait qu'une agence de placement indique qu'un travail supplémentaire de communication est nécessaire sur sa mission. Il faut également se demander dans quelle mesure le personnel entier de l'ETC «saisit» réellement les objectifs de l'organisme.

La question de la mobilité de la main-d'œuvre a été posée lors de notre réunion avec le personnel de l'ETC. La propension selon laquelle les demandeurs d'emploi sont prêts à se déplacer pour travailler est apparemment un facteur culturel. Des gens habitués à des allers et retours quotidiens seraient sans doute surpris d'apprendre que les trajets considérés comme acceptables par certains demandeurs d'emploi sont en fait relativement courts. Changer la perception locale des distances prendra quelque temps. Il reste cependant souhaitable que, d'ici là, les jeunes disposent de moyens de transport corrects et accessibles.

### **Équité, diversité et dispositions particulières**

L'ETC semble très active en matière d'égalité des sexes (Employment Training Corporation, 2002, p. 11 et 27). Parallèlement, certains besoins spécifiques sont pris en compte par le programme *Bridging the Gap* (Déficits à combler) (Employment Training Corporation, 2002, p.11-13). Eu égard aux handicapés, par exemple, l'ETC collabore étroitement avec différents organismes, tels l'Eden Foundation, la Richmond Foundation et l'Arka Foundation. On nous informe qu'une étude est en cours concernant l'appréciation des dispositions existantes par les handicapés eux-mêmes (Employment Training Corporation, 2002, p. 12); nous espérons que les résultats de ces recherches seront utiles aux nouvelles orientations et à leur application. On notera également qu'une stratégie opérationnelle pour l'ETC a été mise en œuvre à Gozo en 2002 (ETC, 2002; ministère de Gozo: voir site web, juillet 2003). A l'évidence, l'efficacité de cette stratégie aura besoin d'être régulièrement évaluée.

### **Autonomie, cohésion sociale et exclusion**

Le programme *Bridging the Gap* démontre l'attachement de l'ETC au principe d'insertion sociale. De sérieux efforts ont été fournis vis-à-vis des groupes susceptibles d'exclusion – notamment les profils délinquants et toxicomanes.

Malte est une société cohésive fondée sur la famille et sur la religion. Le fort attachement à la famille et au quartier fait que certains jeunes hésiteront à les quitter dans leur quête de travail. Sans forcer le trait, l'équipe de l'ETC y a quelquefois vu un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre. Cela étant, d'autres obstacles doivent être pris en compte (le logement, par exemple).

On nous a signalé l'existence d'une économie sauvage, «souterraine». Si les jeunes peuvent tirer des bénéfices à court terme d'une occupation non déclarée – notamment une certaine autonomie vis-à-vis de l'économie officielle et de l'Etat –, ils s'exposent cependant à de sévères désavantages. Ils seront notamment plus vulnérables du point de vue de la santé et de leur sécurité, mais aussi du salaire, de la formation et des perspectives de carrière. Il est implicite que certains de ces jeunes sont «exploités» dans la structure familiale – une situation porteuse à la fois, et c'est un paradoxe, de cohésion et d'exclusion sociales. Bien sûr, certains de ces jeunes sont mineurs. L'existence d'une main-d'œuvre enfantine a déjà été identifiée (Sultana, 1994). Elle reste inévitablement difficile à quantifier. Cette question devra être étudiée lors de la nomination éventuelle du *Children's Commissioner* (commissaire aux affaires enfantines).



## Gouvernance, pouvoir et information

Nous avons déjà mentionné l'existence de problèmes de communication, relatifs à la mise à disposition des plus jeunes d'informations claires, précises et adéquates. La communication sur la mission générale de l'agence est également un aspect à traiter.

Le chômage des jeunes est un problème politiquement sensible dans la plupart des pays européens. Il est sans doute inévitable que l'ordre du jour soit tributaire de questions politiques. Cela étant, une vraie consultation et participation des jeunes à l'élaboration des objectifs et des services est nécessaire. L'organisation de l'ETC repose toutefois sur une culture de recherche et d'évaluation – qui prend en compte le point de vue des usagers – et c'est de bon augure.

### -----> 4.4. Santé, sécurité et protection sociales

Malte dispose d'un système de santé intégré et national, financé par l'impôt. Les services de base sont gratuits dans les lieux de soins. Les services spécialisés – comme la médecine dentaire, la pharmacie ou l'ophtalmologie – ne sont gratuits que pour les catégories à faibles revenus et détentrices de la «carte rose» (Rapport national, 2003, p. 47). Si le secteur public assure une couverture universelle, le rôle du privé va croissant. Ce dernier représente 12 % des lits d'hôpitaux, et 18 % des lits dans les maisons de retraite (Rapport national, 2003, p. 47). Le Rapport national offre cette conclusion d'ensemble:

«A l'heure actuelle, le système de santé maltais peut être vu comme étant essentiellement un système hospitalier, avec une structure insuffisante pour les soins courants.»

(Rapport national, 2003, p. 49)

Il faut cependant prendre en compte la dimension sociale de la santé. L'impact des facteurs environnementaux ne peut pas être sous-estimé. La distribution de la richesse et des ressources, mais aussi la qualité du logement, une famille bien portante, le type de quartier et de voisinage ainsi que les conditions de travail sont autant de facteurs extrêmement influents. Du point de vue holistique, la santé suppose différentes responsabilités, qui incombent à un éventail de Départements d'Etat et d'institutions sociales. Le Rapport national attire en particulier l'attention sur les responsabilités du Ministry for Social Policy, de la National Commission for Persons with Disability, de la National Commission for Mental Health, de la National Commission for Occupational Health and Safety, de la Sedqa (Agence nationale contre les drogues et l'abus d'alcool), de l'agence APPOGG (principal fournisseur de services sociaux) et du Sapport (handicapés).

L'argument a été avancé que les inégalités sociales en matière de santé, présentes dès l'enfance, tendent à disparaître à l'adolescence, mais réapparaissent plus tard dans la vie (West, 1997; 1999). Si les jeunes sont, de ce fait, généralement en meilleure santé que d'autres segments de la population, la jeunesse est un moment crucial de l'existence car les styles de vie choisis à ce moment-là auront par la suite une influence déterminante. Comme l'indique le Rapport national:

«Les choix prédéterminants s'inscrivent non seulement pendant l'enfance, mais, dans une plus large mesure qu'on ne le croit habituellement, entre 15 et 25 ans.»

(Rapport national, 2003, p. 66)



A la lumière de cette analyse, les habitudes des jeunes en matière d'exercice physique, d'alimentation, de consommation d'alcool, de drogues et sur le plan des comportements sexuels seront marquantes. C'est pourquoi le travail des Health Promotion Departments est particulièrement important, dans la mesure où ils peuvent influencer ces choix. Dans leur approche des jeunes, ces départements devraient éviter de donner l'impression de «faire la morale». Ne traiter que l'aspect problématique est un piège courant; il faut aussi placer les choses dans une perspective ouverte. En matière d'hygiène sexuelle, par exemple, il ne suffit pas de délivrer des messages préventifs au sujet du sida, des chlamydiae et de la gonorrhée; le plaisir et l'épanouissement doivent également être traités. La promotion de l'hygiène sexuelle doit aller au-delà de la simple distribution de préservatifs. Il faut aussi aborder les rapports de force très souvent inhérents aux premières relations sexuelles, pour que les jeunes sachent rester fermes devant d'éventuels partenaires qui se montreraient abusifs.

Il est difficile de présenter un tableau clair du comportement des jeunes Maltais en matière de santé. Quand elles seront disponibles, les données spécifiques à chaque groupe d'âge collectées par la première National Health Interview Survey (HIS) seront fort utiles. On note cependant certaines conclusions intéressantes dans la General Population Survey (voir site web HIS, juillet 2003) et des données classées par groupe d'âge dans le rapport *The Health Behaviour of School Aged Children Study* (Massa, 2002). La population dans son ensemble aurait un mode de vie plutôt sédentaire: 86 % des personnes interrogées n'avaient pratiqué aucune activité physique notable (jogging ou vélo, par exemple) au cours de la semaine précédant les entretiens. Le climat méditerranéen a beau être propice aux activités sportives, les implications de ces données sont évidentes pour le nouveau Sports Council. L'activité sportive ne doit pas être réservée à une sorte d'élite athlétique. Elle a besoin d'être démocratisée, étendue à ceux qui se considèrent plus volontiers spectateurs que participants. Le plaisir tiré de l'exercice physique, de la pratique d'un sport, doit être mis en valeur auprès des jeunes par la promotion active de différents programmes d'accès gratuit – ou à prix réduit – aux centres sportifs et aires de loisirs.

*The Health Behaviour of School Aged Children Study* souligne quelques points problématiques. La consommation de légumes chez les adolescents maltais est très limitée: seulement 19,2 % des garçons et 22,5 % des filles mangent des légumes frais quotidiennement (Massa, 2002, p. 2-3). En revanche, selon ce rapport de l'OMS, la consommation de sucreries dépasse tout ce qu'on connaît ailleurs: 59,3 % des garçons et 55,3 % des filles mangent des friandises chaque jour (Massa, 2002, p. 3). On ne sera donc pas surpris que les statistiques d'IMC (indice de masse corporelle) révèlent que beaucoup de jeunes souffrent de surpoids: 30,7 % de cette population se situe au-delà des 85 % excédentaires au poids idéal, et 16,9 % au-dessus des 95 % excédentaires. Le problème de la consommation d'alcool est moins évident. A première vue, le pourcentage de jeunes en âge scolaire qui consomment de l'alcool est relativement élevé: 36,3 % des garçons et 33,3 % des filles boivent des alcools forts dans la semaine, et 31,5 % des garçons et 16,4 % des filles boivent du vin quotidiennement (Massa, 2002, p. 6). Les autres habitudes de consommation sont moins clairement perçues. D'une façon générale, le profil des pays méditerranéens en la matière est très différent de celui des pays du nord de l'Europe, comme l'Angleterre. La population maltaise dans son ensemble ne paraît pas touchée par l'alcoolisme. Le taux de mortalité pour cirrhose ou autre maladie chronique du foie est comparativement bas (Rapport national 2003, p. 59). Il faudra étudier plus attentivement dans quelle mesure les jeunes s'adonnent à l'ivresse alcoolique avant de déclarer un quelconque état de crise morale à Malte. Il n'em-



pêche que, pendant notre visite, on a attiré plusieurs fois notre attention sur la vente illégale d'alcool aux mineurs, apparemment de plus en plus répandue. Si la réglementation en la matière n'est pas correctement appliquée, le problème devra à l'évidence être pris en compte. Le Rapport national fait aussi état d'un pourcentage grandissant de fumeurs parmi les jeunes, plus particulièrement chez les filles et les jeunes femmes (Rapport national 2003, p. 58). Les dangers représentés par la consommation de drogues illégales, surtout chez les jeunes hommes (Rapport national 2003, p. 59), également évoqués, sont minimisés:

«La consommation de drogues, au titre d'expérience, est commune au début de l'adolescence, toutefois une minorité seulement prendra le chemin de la dépendance.»

(Rapport national 2003, p. 59)

Les problèmes les plus graves qui attendent les consommateurs dépendants prendront sans doute de leurs démêlés avec la justice.

Peu de données sont actuellement disponibles sur les comportements sexuels des jeunes. Comparée au reste de l'Europe, l'incidence du virus HIV et des autres maladies sexuellement transmissibles est relativement peu élevée. Le taux de grossesses avant l'âge de la majorité est bas et stable (Rapport national 2003, p. 60).

Le Health Promotion Department a pour mission d'influer sur le comportement et le style de vie des jeunes. Le HIS (2003: accès au site en juillet 2003) révèle que les sources d'information les plus communes sont les médias, les médecins généralistes, les professionnels des centres médicaux, la famille, les amis, et les campagnes de promotion pour la santé. Il est nécessaire que le département se serve utilement de tels relais, mais aussi qu'il forme les personnes les plus souvent en contact avec les jeunes (enseignants, moniteurs, parents, etc.). Après notre réunion avec le Health Promotion Department, et compte tenu d'autres informations portées à notre connaissance, nous devons conclure à l'excellence de plusieurs travaux en cours. Certaines campagnes de prévention, lancées dans les médias de masse, impressionnent par leur professionnalisme. Les conceptions du personnel que nous avons rencontré semblaient bien adaptées aux différentes sensibilités des jeunes usagers. Ce ne fut donc pas une surprise d'apprendre qu'il existait un projet visant à constituer une équipe dédiée aux adolescents. Dans un pays où l'avortement est illégal, où l'homosexualité est généralement condamnée, il est essentiel que les jeunes puissent faire confiance aux professionnels de la santé. La mise à disposition d'un service de conseil par téléphone, confidentiel, n'est pas le moindre volet de la stratégie du département. Il n'en reste pas moins que, malgré les efforts déployés par celui-ci, certains individus restent difficiles à toucher. Nous avons particulièrement apprécié une initiative grâce à laquelle des programmes de sensibilisation sont à la fois écrits et relayés par des jeunes. Les informations sont également diffusées dans des zones où les jeunes se rassemblent en grand nombre, notamment les lieux de loisirs. L'idée de faire intervenir dans ce cadre des étudiants en deuxième et troisième année de médecine est particulièrement judicieuse. Il faut chaque fois que c'est possible évaluer l'impact de ces initiatives. Les évaluations sont, comme on le sait, difficiles à conduire dans le domaine de la santé. Cependant la publication de résultats et de conclusions est indispensable à l'établissement de bonnes pratiques.

La santé mentale des jeunes a récemment été reconnue comme un problème important. Le Rapport national (2003, p. 64) constatant que «seul un tableau imparfait peut être brossé de la santé mentale des jeunes à Malte», la mise au



point d'une approche pluridisciplinaire s'impose. Les jeunes ont un besoin crucial de savoir où trouver assistance sans pour autant être identifiés ou dénoncés. Les études montrent que certains «groupes de population défavorisés» (Rapport national 2003, p. 64) devront sans doute être pris en compte par les autorités et les praticiens. Toute stratégie en matière de santé doit cependant garder une portée générale. Il s'agit en premier lieu d'assurer un environnement sain dans tous les lieux et institutions investis par la jeunesse. Les pressions subies par les enfants à l'école (85 % des filles et 70 % des garçons) sont anormalement fortes (Massa, 2002, p. 5). Toute stratégie de santé mentale destinée aux jeunes devra impérativement s'appuyer sur la nécessité de créer un environnement social sécurisant, selon une éthique psychologique bien définie.

On compte, bien sûr, de nombreux organismes actifs dans le domaine de la santé et de la protection sociale. Certains ont déjà été mentionnés. Notre équipe souhaite toutefois rendre compte de sa rencontre avec Caritas. Nous avons pu remarquer le degré de professionnalisme du personnel chargé des consommateurs de substances illégales. Caritas assure différents services en continu, qui vont de campagnes de réduction des risques, en association avec les communautés, à l'établissement de séjours thérapeutiques prônant une stricte abstinence. Une autre initiative est étudiée actuellement, visant à proposer un programme ambulatoire pour les adolescents de 13 à 16 ans.

Pour les drogues comme pour l'alcool, l'efficacité des services de désintoxication est extrêmement difficile à déterminer. Cependant, étayée par une méthodologie solide, «l'évaluation d'impact» fournie par le programme *New Hope* (Swain, 2000) est d'une lecture gratifiante. Les limites inhérentes à l'étude y sont présentées honnêtement (Swain, 2000, p. 55), et elle fait clairement état de pratiques efficaces et rentables.

Sans aucunement mettre en doute la réussite du projet Caritas, il faut souligner que toutes les jeunes victimes d'une dépendance aux drogues ou à l'alcool ne seront pas forcément en phase avec la philosophie qui sous-tend cet organisme. En d'autres termes, l'accent porté sur certaines valeurs spirituelles ne remportera pas l'adhésion de tous. Il est donc nécessaire de définir un éventail de prestations pour répondre à la diversité des demandes. Comme on nous l'a rappelé à plusieurs occasions, même dans une société cohésive, il ne peut y avoir de «taille unique».

S'il est légitime pour les autorités et les praticiens de vouloir influencer le style de vie et le comportement des jeunes, il est tout aussi important d'intervenir sur le contexte social dans lequel lesdits «choix individuels» s'établissent. On pensera évidemment aux lieux favorisant ou non la consommation de tabac. Selon M<sup>me</sup> Maria Ellull, directrice scientifique du Health Promotion Department, l'initiation de base aux règles d'hygiène doit être complétée par une série de mesures. Notamment:

- protection des non-fumeurs au travail et dans les endroits publics;
- interdiction de la publicité, du parrainage et des campagnes marketing pour le tabac, ainsi que des distributeurs automatiques de tabac;
- report de l'âge légal minimum pour la vente;
- élargissement des inscriptions et mises en garde sur les produits et dérivés du tabac, avec description graphique des maladies liées à leur consommation;
- augmentation du prélèvement sur les ventes de tabac pour un meilleur financement des campagnes contre celui-ci;



- gratuité des produits d'aide à la désaccoutumance pour les fumeurs désireux d'arrêter; mise à jour du *Tobacco Act (Smoking Control)* de 1986.

(Rapport national, 2003, p. 63)

Comme mentionné précédemment, la réglementation de la vente d'alcool aux mineurs doit être correctement appliquée. Des alternatives aux lieux de loisirs payants doivent également être conçues pour offrir un vrai choix aux jeunes désireux de se divertir.

L'accent étant mis sur les facteurs sociaux et environnementaux de la santé, il semble opportun de considérer brièvement certains domaines de l'assistance sociale. Nous ne pouvons faire part d'aucune certitude, notre équipe n'ayant pas eu l'occasion de visiter, par exemple, toutes les infrastructures. Il ressort toutefois de notre entretien avec le ministre des Affaires sociales que de sérieux efforts sont engagés pour mettre au point une approche intégrée des problèmes propres à la jeunesse.

Malte est dotée d'un système de sécurité sociale relativement complet (voir National Statistics Office, 2003b, pour la liste des prestations offertes aux citoyens maltais; site web consulté en août 2003). Le *Social Security Act 1987* (chapitre 318 des *Revised Laws of Malta*) établit le cadre et la méthode d'administration des prestations sociales. Le statut ainsi défini a remplacé le *Old Age Pensions Act 1948*, le *National Assistance Act 1956* et la *National Insurance Act 1956*. La place manque dans notre rapport pour offrir un compte rendu ou une appréciation du système maltais. Quelques points valent cependant un commentaire. Trois dispositions concernant les jeunes se distinguent notamment. Le Marriage Grant (allocation de mariage) consiste en une aide certainement appréciable pour les jeunes personnes choisissant de fonder un ménage en dehors du foyer familial. Il s'agit:

«d'une allocation unique, versée en cas de mariage à des résidents réguliers de Malte. Pour être éligibles, les candidats doivent justifier d'un travail, éventuellement à leur compte, pendant au moins six mois consécutifs avant la date du mariage.»

(National Statistics Office, 2003b; site web consulté en août 2003)

Le caractère discriminatoire d'une prestation sociale soutenant explicitement l'institution du mariage peut être critiqué du fait qu'elle exclut les jeunes désireux d'assurer leur indépendance en dehors de celle-ci. En effet, certains pourront choisir le concubinage (y compris entre personnes de même sexe), la colocation («réseau d'amis»), ou préféreront vivre seuls. La mise en œuvre d'un système social équitable prenant en compte une grande diversité de situations est un défi auquel tous les pays européens sont confrontés, et, de ce fait, Malte n'a pas à être montrée du doigt. Le défi n'en demeure pas moins. En définitive, la manière la plus équitable de traiter les statuts sociaux passe sans doute par un examen des droits individuels des citoyens. A l'évidence, un tel sujet exige un vaste débat d'idées.

La seconde prestation sur laquelle nous souhaitons nous attarder est la Children's Allowance:

«... payable aux citoyennes résidentes de Malte ayant à charge des enfants de moins de 16 ans, et dont le foyer dispose de revenus inférieurs ou égaux à un montant spécifié.»

(National Statistics Office, 2003b; site web consulté en août 2003)



On conviendra que le principe d'une distribution universelle de cette prestation constitue l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre la précarité infantile et familiale (Brown, 1988; Child Poverty Action Group, 2003: site consulté en août 2003). Dans le «cycle de pauvreté», l'arrivée d'enfants dans quelque famille que ce soit implique une période de diminution des ressources et d'accroissement des dépenses. C'est pourquoi nous avons remarqué, non sans inquiétude et – compte tenu de l'attachement maltais à la vie familiale – avec une certaine surprise, que cette mesure est relative aux moyens du foyer. La question de savoir si telle ou telle prestation doit revêtir un caractère universel ou ciblé est familière aux gouvernements européens et d'ailleurs. Les tensions imposées au système de sécurité sociale de Malte ne sont assurément pas spécifiques. Apparemment, des économies considérables sur les régimes non soumis à cotisations ont été permises par la mise en place d'un seuil de revenus relatif à l'allocation pour enfant (National Statistics Office 2003b: site web consulté en août 2003). Eu égard à la volonté affichée par le gouvernement de supprimer la misère infantile, des questions précises devront être posées sur le montant réel des économies réalisées. Le coût bureaucratique de l'analyse des seuils est-il pris en compte dans le calcul des dites économies? Quel impact le retrait de l'allocation a-t-il sur les familles «inéligibles»? Les «économies» permises sont-elles redistribuées aux plus nécessiteux? Questions légitimes, auxquelles nous chercherons des réponses.

Enfin, la Orphan's Supplementary Allowance:

«... allocation additionnelle hebdomadaire versée au tuteur d'un ou plusieurs enfants âgé(s) de 16 à 21 ans, dont le salaire brut, s'ils ont un emploi, est inférieur au salaire national minimum»

(National Statistics Office, 2003b; site web consulté en août 2003)

C'est une prestation visant une catégorie potentiellement très vulnérable, et d'un type qui pourrait être éventuellement étendu à certains bénéficiaires de l'assistance publique.

Des poches de pauvreté et de précarité semblent bel et bien exister à Malte. Selon la méthodologie instituée par Eurostat (Eurostat, 2000), le «seuil de risque de pauvreté» maltais a été fixé à 60 % du National Equivalised Income Median (revenu disponible équivalent médian national), calculé à 2,036 Lm en 2000-2001. D'après la Household Budgetary Survey (Étude des revenus familiaux – National Statistics Office, 2003b: site web consulté en août 2003), conduite de mars 2000 à mars 2001, environ 14,9 % de la population se situe en dessous du «seuil de risque de pauvreté». Le cinquième le plus aisé de la population a des ressources 4,5 fois plus importantes que le cinquième le plus pauvre. Les poches de pauvreté sont localisées dans différentes zones géographiques: notamment les districts Southern Harbour (20,7 %), South-Eastern Harbour (15,9 %) et Northern Harbour (15,2 %). Des pourcentages qui, à Gozo et Comino, ne dépassent pas les 13,5 %. Certains groupes sociaux sont davantage exposés que d'autres: les bénéficiaires de prestations sociales; les parents uniques; les personnes les moins scolarisées; et, bien sûr, les jeunes. 35,7 % des jeunes situés sous «le seuil de risque de pauvreté» sont âgés de 0 à 19 ans, et 20,6 % sont âgés de 20 à 39 ans. Les enfants et les jeunes étant fort exposés à ce risque, le système de protection sociale doit en tenir compte.

Le National Statistics Office et le ministère des Affaires sociales ont constitué le *Poverty Line Project* (programme seuil de pauvreté) pour travailler sur la mise en



œuvre «d'un seuil minimal qui prenne en compte les besoins essentiels d'un individu pour vivre convenablement à Malte» (Galea-Seychell, 2003a: site web consulté en juillet 2003) – ce qu'on pourrait désigner par «revenu citoyen». Il est bien sûr crucial d'affiner les outils utilisés pour effectuer des équivalences tenant compte des mesures de protection sociale; il est aussi largement reconnu que le concept d'exclusion englobe des domaines ignorés par les critères généralement associés à la misère. Barnes résume les éléments clés qui sont facteurs d'exclusion:

1. L'exclusion sociale est pluridimensionnelle: en sus du revenu, il faut considérer un large éventail d'indicateurs de niveau de vie;
2. L'exclusion sociale est dynamique: qui veut l'analyser doit identifier le processus qui y mène, ainsi que les facteurs propices à celle-ci ou à l'insertion;
3. L'exclusion sociale est inscrite dans le cadre de vie: la dépossession n'est pas seulement le produit d'un manque de ressources personnelles, mais aussi de ressources communautaires défectueuses ou insuffisantes – écoles délabrées, absence de commerces de proximité, médiocrité des transports publics, etc.;
4. L'exclusion sociale est relationnelle: le concept de pauvreté est axé avant tout sur la notion de distribution, sur l'absence de ressources disponibles pour un individu ou un foyer. Par extension, l'exclusion implique la notion de relation: en d'autres termes, un défaut de participation sociale, des difficultés d'intégration, l'impuissance ou l'absence de pouvoir, etc.;
5. L'exclusion sociale sous-entend l'interruption d'un grand nombre de relations avec le reste de la société.»

(Barnes, 2002, p. 5)

Barnes ajoute:

«La notion d'exclusion sociale n'est pas seulement axée sur des différences de revenus entre individus et groupes d'individus, elle se décline aussi en termes d'autonomie et de dépendance.»

(Barnes, 2002, p. 5)

Les rapports entre dépendance, autonomie et exclusion s'inscrivent à Malte dans une perspective intéressante. L'idée d'une autonomie de la jeunesse paraît souvent absente. Mais les contraintes relatives à une dépendance vis-à-vis de la famille semblent bien acceptées par les jeunes, qui reçoivent en échange sécurité, stabilité et protection. Comme en Espagne (Conseil de l'Europe, 2000), la famille, ressource nationale, constitue une protection essentielle contre l'exclusion.

Il n'en reste pas moins que, pour toutes sortes de raisons, la jeunesse n'a pas toujours droit à la protection «naturelle» d'une famille. APPOGG joue un rôle de soutien important envers les jeunes en situation de vulnérabilité. Si l'agence offre un éventail de services aux différents groupes de la communauté, son action se concentre plutôt sur les enfants et les jeunes dans le besoin. Elle joue un rôle social de protection et de tutelle. Le système d'assistance publique maltais semble buter sur les mêmes obstacles que ses équivalents dans les autres pays: nombre insuffisant de familles d'accueil; difficultés de placement pour les adolescents – caractéristiques notamment; enfin, les jeunes «suivis» ont évidemment des problèmes de scolarité et d'insertion. Le système paraît démuné au moment de «l'émancipation»,



quelle qu'elle soit – une lacune qui mérite d'être mentionnée. La nécessité d'un soutien ne disparaît pas à l'âge de 18 ans; au contraire, c'est une période de la vie où les besoins se multiplient. APPOGG joue un rôle traditionnel d'analyse et d'assistance auprès des enfants et des familles, mais elle assiste aussi les communautés désavantagées – quelques-unes, du moins. Le Cottonera Community Resource Centre, notamment, fait œuvre de pionnier en assurant plusieurs services complémentaires (emploi, logement, assistance sociale, etc.) réunis dans la même structure d'accueil. Cette approche «jointe» répond à un enchevêtrement de problèmes et de facteurs d'exclusion, ce qui en fait une initiative apparemment très porteuse (Galea-Seychell, 2003b, site web consulté en juillet 2003).

Une des propositions les plus intéressantes est celle du *Commissioner for Children Bill 2003* (Malta Parliament Website: consulté en juillet 2003). Si elle est décrétée – ce qui semble probable –, cette loi facilitera la nomination d'un commissaire indépendant, chargé de défendre les droits et les intérêts des enfants. Nous aimerions souligner quatre points à ce sujet. En premier lieu, il est nécessaire que le bureau du commissaire dispose des ressources administratives et légales nécessaires, mais aussi d'études et d'orientations valables. La mission du commissaire est extrêmement vaste, c'est pourquoi il aura besoin d'accéder à un grand nombre de services. Ensuite, la section 10b du projet de loi stipule que «les intérêts des enfants et de la famille comptent avant tout». On reconnaîtra que les intérêts de l'enfant et de la famille sont parfois conflictuels. Dans ce cas, ce sont à l'évidence les intérêts de l'enfant qui priment. Troisièmement, la section 10d avance que «... les enfants et leur famille doivent avoir la possibilité de participer aux décisions qui les intéressent, et de définir, élaborer et évaluer les services rendus aux enfants». Voilà un principe sain, qui pourrait être appliqué à la sélection elle-même du commissaire. Il devrait aussi être étendu de façon que les enfants soient correctement représentés au Council for Children (Conseil des enfants) (section 12). On soulignera que, au pays de Galles, des enfants ont actuellement leur place dans un comité consultatif. Enfin, il faudra peut-être étudier la possibilité de doter le commissaire de pouvoirs suffisants pour couvrir tous les secteurs actifs de la politique de la jeunesse. L'exemple mentionné ci-dessus des adolescents «émancipés» constitue une raison supplémentaire, ô combien justifiée, de donner compétence au commissaire pour ce qui est des jeunes de plus de 18 ans. Les jeunes ont besoin d'un avocat sérieux, capable de réunir les arguments utiles pour une action «conjointe» en matière de logement, d'éducation, de formation et d'emploi.

### Participation

De sérieux efforts sont entrepris pour sensibiliser le plus grand nombre possible de jeunes aux services préventifs d'hygiène et de santé. Le travail du Health Promotion Department est particulièrement remarquable. Il déploie des trésors d'imagination pour toucher les jeunes.

La nomination envisagée d'un commissaire aux enfants est une idée intéressante, mais ses effets risquent d'être décevants si l'on omet d'y associer les enfants et les jeunes.

### Équité, diversité et dispositions particulières

L'importance de la dimension égalitaire semble bien reconnue dans ce secteur. Cependant, comme dans d'autres domaines d'action, il est difficile d'évaluer l'expérience des minorités – handicapés y compris. Malheureusement, aucun contact avec les minorités n'était prévu lors de notre visite.



La nécessité de fournir des services égaux sur l'ensemble de l'archipel est pleinement prise en compte. Les habitants de Gozo, par exemple, se sentiront parfois lésés de devoir se faire soigner à Malte. En toute honnêteté, il est malaisé d'imaginer comment remédier à cette situation sans recourir à des investissements massifs – sans doute peu viables à l'heure actuelle. Il est toutefois nécessaire que les transports entre les deux îles soient réguliers et d'un prix abordable. Rendre visite à un parent malade, soigné à Malte pendant une longue période, doit certainement poser des problèmes quand on habite à Gozo.

### **Autonomie, cohésion sociale et exclusion**

La famille, ressource nationale, protège les enfants et les jeunes personnes de l'exclusion sociale. Si la remarque a déjà été formulée dans le présent document, elle vaut bien d'être répétée: qu'advient-il de cette minorité de jeunes gens qui choisissent d'entrer seuls dans la vie active, ou qui sont forcés de le faire?

### **Gouvernance, pouvoir et information**

Professionnelle, la stratégie de communication du Health Promotion Department est bien conçue pour atteindre les groupes ciblés. Des pouvoirs semblent manifestement délégués aux jeunes (comme le montre le fait que certains programmes de sensibilisation soient à la fois écrits et relayés par eux). Le principe de la délégation de pouvoirs semble toutefois devoir être appliqué davantage. L'exemple déjà cité du bureau du commissaire des enfants est un cas d'espèce.

## **-----> 4.5. Le logement**

Presque dans toute l'Europe, une tendance à quitter le domicile parental à un âge avancé se dessine nettement. C'est particulièrement vrai pour les jeunes hommes. En Norvège, par exemple, dans le groupe des 25-29 ans, quatre fois plus de garçons que de filles vivent encore avec leurs parents. En Allemagne, trois fois plus (Middleton, 2002, p. 62-68). D'une façon générale, cette situation est vécue moins difficilement en Europe du Sud que dans certains pays d'Europe du Nord. En Espagne, notamment, l'âge moyen de départ du foyer familial approche des trente ans, ce qui ne semble pas, pour la majorité des gens, être perçu comme un «problème social» (Conseil de l'Europe, 2000). Un consensus similaire est vraisemblablement en train de s'établir à Malte. La responsabilité parentale comble apparemment les attentes des enfants.

Si la plupart des gouvernements européens assument un haut degré de responsabilité en assistant les jeunes qui quittent l'enseignement à plein temps pour le marché du travail, on ne peut pas en dire autant en matière de logement. La solidarité familiale s'impose aux dépens de l'indépendance des jeunes. De ce fait, l'accès aux formes d'aide au logement est soumis à des conditions restrictives. C'est le cas non seulement en Grèce, mais aussi dans un pays nord-européen comme le Royaume-Uni, où le Housing Benefit (allocation de logement) est sévèrement limité pour les jeunes de moins de 25 ans. Sans mettre en cause les valeurs traditionnelles de la famille, on soulignera que ces mesures sont foncièrement discriminatoires, qu'elles portent atteinte aux droits sociaux des jeunes. Leur refuser la possibilité de choisir un logement indépendant peut être interprété comme un déni de citoyenneté à part entière. En outre, l'application généralisée de telles mesures discriminatoires impose à des jeunes déjà vulnérables une situation plus difficile encore. Certains quittent le domicile familial car la vie y était intolérable;



cette décision peut être la conséquence de mauvais traitements physiques, sexuels, ou affectifs. Comme l'observe Williamson:

«le départ précipité du foyer familial laisse les jeunes mal préparés à une existence indépendante, et l'absence de logis se double souvent chez eux de problèmes supplémentaires, comme le chômage, les déséquilibres psychiques et la consommation de produits illicites. La question du logement doit être considérée comme un élément à part entière d'une politique de la jeunesse, si l'on tient à garder une approche globale et intégrée de celle-ci.»

(Williamson, 2002, p. 73)

Lors des rencontres du groupe d'experts avec le personnel de la Housing Authority (service du logement) et celui du Department of Social Housing (Département du logement social), nous avons été informés qu'il n'existe aucune stratégie pour la jeunesse. Comme mentionné précédemment, Malte n'est pas le seul pays européen à connaître cette situation. Cela étant, il convient de saluer le professionnalisme du personnel et le haut degré de compréhension démontré à l'égard de certains groupes vulnérables.

Les personnes affectées au service du logement sont confrontées à quantité de difficultés. Malte a une haute densité de population; l'archipel manque cruellement de terrains à bâtir; et le prix d'achat des maisons augmente. Selon le Rapport national (2003, p. 128), le coût du logement pose problème, d'une façon ou d'une autre, à 80 % de la population. Inévitablement, ces différents facteurs affectent les possibilités de changement de domicile. Beaucoup de Maltais sont propriétaires (le taux est élevé: environ 75 %), et la location est plutôt sous-développée. Comme l'indique le rapport de la Housing Authority (2003):

«... le pourcentage relativement peu élevé de foyers locataires (25 %) montre que ce choix-là n'est pas si prisé. La réglementation actuelle ne favorise pas les locations, puisque, dans bien des cas, il est plus viable financièrement de contracter un prêt pour devenir propriétaire, plutôt que de gaspiller l'argent du loyer.»

(Housing Authority Briefing, 2003, p. 1)

Un autre problème a trait au grand nombre de logements vides – résultat notamment d'une législation complexe sur les loyers. Le nombre total de logements est de 155 202, parmi lesquels 35 723 sont vides, soit 23 % du parc. Notons que 36 % de ces logements vides sont des résidences d'été. On s'inquiétera du fait que 55 % des logements vides sont dans un état de délabrement plus ou moins avancé. Dans certains cas, des sommes considérables seraient nécessaires pour rénover les propriétés conformément aux normes actuelles. Quoi qu'il en soit, compte tenu du coût élevé du logement – cause d'une mobilité restreinte des foyers –, le fait qu'un grand nombre d'habitations reste vide est préoccupant. Il semblerait en outre que la jeunesse se concentre dans les quartiers les plus déshérités, notamment autour du Inner Harbour et du Outer Harbour, où la qualité du logement laisse le plus à désirer.

C'est dans ce contexte difficile que travaillent les services du logement public (Housing Authority et Department of Social Housing). Ils fournissent trois types d'aide: propriétés construites pour être vendues à des prix accessibles; propriétés construites pour être louées à des groupes vulnérables ou à bas revenus; enfin, un



éventail de programmes d'aide au logement conçus pour répondre aux différents besoins de foyers en difficulté. Nous considérons rapidement les trois types d'aide.

En premier lieu, les services nationaux pour le logement font construire des unités d'habitation pour les vendre à un prix abordable, soit au moins 33 % moins cher que leurs équivalents sur le marché privé. Le prix moyen d'un appartement ou d'une maisonnette de 3 à 4 pièces est de 17 000 Lm. La demande pour ce type de logement excède largement le parc disponible. Il y avait en 2002, par exemple, 800 demandes acceptables pour seulement 195 unités (rapport de la Housing Authority 2003, p. 2). Les conditions d'éligibilité pour ces unités d'habitation, telles que présentées dans le Rapport national (131-2), sont les suivantes:

1. «Candidats handicapés physiquement ou mentalement, ou malades mentaux.»
2. «Jeunes célibataires.» En réalité, âgés du plus de 30 ans.
3. «Jeunes couples mariés» (les candidats doivent avoir plus de 18 ans).
4. «Jeunes couples fiancés» (ici aussi, les candidats doivent avoir plus de 18 ans).
5. «Jeunes couples séparés» (rappelons que le divorce n'existe pas à Malte) en possession du jugement final de séparation. Les parties doivent avoir plus de 18 ans.
6. «Familles avec enfants, ou jeunes parents célibataires.» Les candidats doivent avoir plus de 18 ans. A l'évidence, les jeunes personnes issues de ces familles auront droit à d'autres aides.

Si la fourniture de ces unités d'habitation ne s'adresse pas spécifiquement à eux, les jeunes sont nombreux à en faire la demande. Selon les données disponibles au 5 novembre 2002, 69 des candidats acceptés l'année dernière avaient moins de 30 ans (Housing Authority Briefing 2003, p. 5).

Pour ce qui est des locations, 144 unités ont été attribuées par le Department of Social Housing en 2002. Le groupe d'experts n'a pas pu savoir le nombre de candidatures reçues, mais on peut raisonnablement penser que la demande excède l'offre. Les candidats à la location doivent être âgés de plus de 18 ans; il doit s'agir de citoyens maltais ou de personnes mariées à des citoyens maltais; il faut avoir résidé sans interruption à Malte pendant une période d'au moins 12 mois. La situation financière des candidats éligibles pour un logement social peut être résumée ainsi:

«Les revenus des candidats éligibles aux logements sociaux ne peuvent dépasser 3 000 Lm pour les célibataires, et 4 000 Lm pour les couples et familles. Cependant, si ces dernières ont des enfants, il faut ajouter 300 Lm par enfant au plafond initial de 4 000 Lm, sans excéder un total maximum de 5 000 Lm.»

(Housing Authority Briefing 2003, p. 4)

La troisième catégorie d'aides au logement regroupe des allocations de réparation et de mise en conformité, des aides à la location et des subventions pour emprunt en vue d'un achat.

Si le tissu familial maltais, traditionnellement solide, est loin d'être menacé, des changements subtils se présentent toutefois en termes de structure, de rôles et



d'attitudes (Tabone, 1994). Le Rapport national lui-même souligne un de ces changements:

«Le nombre de jeunes qui restent célibataires grandit sans cesse. Ces jeunes cherchant des logements individuels, le secteur concerné est débordé. La demande de ces jeunes s'explique par un certain nombre de raisons. C'est en tout cas un phénomène nouveau, qui caractérise une volonté d'indépendance de leur part.»

(Rapport national, 2003, p. 131)

Le Rapport national souligne un grand nombre de défauts inhérents à la politique actuelle du logement. Il recommande plusieurs changements (pp. 137-138), que notre équipe approuve largement. Des dispositions particulières doivent être prises envers la catégorie, restreinte mais vulnérable, des 15-17 ans. La possibilité de baux en colocation et/ou de foyers de jeunes devrait être étudiée. Il est particulièrement important que ce groupe d'âge profite d'un soutien et de conseils appropriés en matière notamment d'éducation, de formation et d'emploi.

Certains jeunes, obligés par exemple de quitter précipitamment le domicile familial à cause de problèmes inhérents à celui-ci, devraient pouvoir compter sur une forme d'assistance.

Le Rapport national attire l'attention sur une catégorie de jeunes gens qui ont déjà atteint un certain niveau d'indépendance pendant leurs études à l'université. Très légitimement, ceux-ci ne souhaiteront peut-être pas se retrouver ensuite en situation de dépendance vis-à-vis de leurs familles. Le rapport avance qu'un soutien financier pour ces jeunes serait approprié.

Les jeunes de Gozo – y compris ceux qui fréquentent l'université – sont souvent obligés de louer des appartements à Malte, ce qui peut représenter une charge énorme. Le Rapport national suggère une forme d'assistance ou de subvention pour ce groupe également.

Pendant notre visite, certaines personnes ont fait valoir que l'éligibilité à l'obtention de logements sociaux avait été fixée à un seuil trop bas. Il est difficile pour des étrangers de se prononcer à cet égard, mais la question mérite sans doute d'être examinée.

Le Rapport national soulève le problème des logements vides de l'archipel. S'il est bien entendu que la remise en état d'habitations délabrées, sur des quartiers entiers, serait d'un coût prohibitif à court terme, la possibilité de convertir certaines maisons en studios individuels, avec pièces d'eau et cuisines communes, vaut la peine d'être considérée. Cette forme de logement pourrait se révéler fort séduisante pour des jeunes célibataires ou des couples sans enfant. Le groupe d'experts comprend bien les raisons, nombreuses et complexes, pour lesquelles un grand nombre de logements est vacant. Le défi est certainement difficile à relever, mais cela n'est pas impossible. Le gouvernement souhaitera donc peut-être traiter ce problème dans un proche avenir. Deux types de mesures au moins devraient être étudiées de près. Les propriétaires pourraient être encouragés, par un système d'incitations fiscales ou de subventions ad hoc, à louer leurs murs vides. Il est toutefois nécessaire de fixer des loyers d'un montant accessible aux jeunes. Ou encore, les services du logement social pourraient être pourvus de moyens supplémentaires, leur permettant d'acheter des propriétés inoccupées pour les ajouter au parc de logements sociaux. Des avantages financiers pourraient



aussi être proposés à des jeunes prêts à travailler à la rénovation de propriétés acquises par l'Etat.

### **Participation**

Si les services publics du logement ne semblent pas avoir conçu de stratégie qui leur soit spécialement destinée, de nombreux jeunes profitent cependant de différents programmes. Mais certains groupes (les 15-17 ans, par exemple) risquent de ne pas trouver leur place dans les dispositions existantes. Ils sont sans doute peu nombreux, mais, en adaptant dès maintenant ces dispositions de manière à prendre en compte les groupes en question, on économisera probablement de l'argent public en matière notamment de santé, de soins toxicologiques, ou encore de frais pénaux. Il serait souhaitable de considérer attentivement la mise en place d'un service intégrant conseil, médiation (en cas de dispute entre membres d'une même famille), hébergement en période de crise, et logement hors de la famille.

Les jeunes ne semblent pas spécialement participer à la conception des services relatifs au logement, ni à leur mise à disposition – un point qui devrait être étudié.

### **Equité, diversité et dispositions particulières**

La nécessité s'impose, pour les services du logement, de reconnaître la diversité croissante des styles de vie dérivés de la famille – et, par là même, la légitimité des demandes émanant de personnes célibataires, de couples non mariés, de couples homosexuels, et de foyers reposant sur des réseaux d'amitié.

Le secteur du logement social déploie de réels efforts pour assister les citoyens handicapés physiques ou mentaux. Une attitude fort louable, même si d'autres initiatives peuvent certainement être prises dans ce domaine.

### **Autonomie, cohésion sociale et exclusion**

A Malte, indubitablement, la famille assure le logement de la plupart des jeunes. Il semble, d'une façon générale, que parents et enfants soient satisfaits et heureux de cet arrangement. Il n'y a pas, semble-t-il, de véritable problème de jeunes sans abri dans l'archipel. Selon les données supplémentaires fournies par M. Ellul, le pourcentage de SDF dans la jeunesse est très bas (la différence entre «sans-abri» et «SDF» reste toutefois obscure à l'heure où nous écrivons ces lignes). Il n'en reste pas moins que les jeunes désireux de quitter leur foyer se heurtent à de réels obstacles. Assurer son autonomie devient souvent pour eux un problème ardu. D'autres se présentent aussi – à peine une minorité, assurément – qui, pour différentes raisons, se voient refuser un capital social fondé sur l'institution de la famille. A l'évidence, ceux-là sont en danger d'exclusion. Si certaines ONG se préoccupent de cette minorité vulnérable, le besoin n'en demeure pas moins d'une approche stratégique envers elle.

### **Gouvernance, pouvoir et information**

L'Etat attend apparemment de la famille qu'elle poursuive sa mission traditionnelle de fournir gîte et couvert aux jeunes. Parmi ces derniers, ceux qui souhaitent mener une existence autonome œuvrent donc contre un ferment culturel. Toutefois leur aspiration à une forme de logement social, permettant d'assurer l'indépendance voulue, est entièrement légitime.

Le Rapport national fait état d'un éventuel déficit de communication entre la Housing Authority et les handicapés habilités à recevoir différentes aides. Beaucoup de



personnes handicapées sont, semble-t-il, réduites à une position de dépendance vis-à-vis de leur famille, faute de moyens suffisants pour procéder aux aménagements nécessaires dans leurs propres logements – ou faute de savoir où obtenir les bonnes informations (Rapport national 2003, p. 136). Le secteur du logement social témoigne d'une prise de conscience croissante relative aux problèmes des handicapés (comme le démontrent certains programmes qui leur sont consacrés), et il y a là un déficit de communication qui doit être abordé convenablement.

#### -----> 4.6. Justice pénale

Si cette partie du présent rapport est plus courte que d'autres, consacrées à des secteurs comparables, comme l'éducation et la santé, c'est parce que:

- au cours de sa visite l'équipe d'étude internationale n'a eu aucun contact avec les organes de la justice pénale;
- on ne nous a confié aucune donnée documentaire en sus de celles contenues dans le Rapport national.

Il est par conséquent difficile de procéder à des observations valables dans des domaines solidaires comme la participation, la diversité, l'équité et les dispositions particulières. Nous souhaitons toutefois remercier Sandra Scicluna, auteur du chapitre du Rapport national sur la justice pénale, qui a bien voulu se libérer pour répondre à des questions spécifiques, nées de la lecture de ses analyses. Ce chapitre et notre entrevue ont été extrêmement utiles à notre équipe.

Il est louable que le Rapport national consacre un chapitre aux jeunes et à la justice pénale, un domaine négligé par la politique de la jeunesse dans bien des pays. Ce qui est d'autant plus regrettable que la délinquance juvénile est souvent liée à des problèmes sous-jacents, notamment de couverture sociale. En outre, la justice est susceptible de renforcer les difficultés particulières de ces jeunes, une fois ceux-ci catalogués «délinquants». On doit également au système pénal de mettre parfois des jeunes en présence de criminels expérimentés et endurcis. La détention est de plus une situation à risque sur le plan de la sécurité personnelle (brimades et intimidation étant monnaie courante dans de nombreuses prisons). Et elle favorise la récidive. En isolant les jeunes de la société, les peines de détention interrompent le cursus scolaire ou éducatif, distendent les liens familiaux et communautaires. L'incarcération a donc des effets nuisibles sur le passage à l'âge adulte, et la prise en compte de l'aspect pénal dans une politique de la jeunesse est une nécessité évidente.

Comme en témoigne le Rapport national (Rapport national 2003, p. 148-150), le discours relatif à la criminalité juvénile est très souvent chargé d'une profonde angoisse sociale. Les jeunes indisciplinés sont fréquemment perçus comme «les mauvais augures d'un changement redouté», ou comme les «ennemis des valeurs traditionnelles» (Rapport national 2003, p. 148). Les peurs suscitées par la criminalité juvénile ne peuvent être entièrement le fruit d'une «panique morale» infondée (Cohen, 1980), et il faut remettre les choses à leur place. Très probablement, les jeunes sont aussi souvent victimes – parfois «dans la sécurité de leur propre foyer» – que malfaiteurs. Ce point a tendance à être omis par les débats passionnés sur l'activité criminelle.

La justice pénale maltaise semble combiner la loi italienne et la loi anglaise. Sans en donner ici d'examen détaillé, nous nous bornerons à rapporter que le système correctionnel pratique trois types de sanctions: peines ordinaires sans surveillance



(amendes, etc.), peines avec surveillance (régime de liberté surveillée, travaux d'utilité collective), et écrou. Le Rapport national rend compte très clairement du système avec quelques recommandations pleines de bon sens. Nous voudrions toutefois attirer l'attention sur certains aspects, résumés ci-dessous.

Le point le plus surprenant tient à l'absence, ou à la relative inaccessibilité, de données fiables. Le Rapport national résume cette situation:

«Les tribunaux maltais ne gardent aucune statistique sur les affaires. Le seul moyen d'obtenir des détails sur celles-ci consiste à se rendre aux tribunaux et à compulsurer laborieusement les dossiers les uns après les autres. L'absence de statistiques rend difficile toute planification, le nombre des personnes mises en causes étant inconnu. Si la police tient de fait des registres, elle considère avant tout le nombre de questions réglées au tribunal, pas le nombre de personnes condamnées. Si l'on devait établir une série de mesures basées sur les statistiques policières, le nombre de personnes à prendre en charge serait beaucoup plus important que les réels bénéficiaires de ces mesures. On trouvera également des données dans les centres de liberté surveillée et dans les prisons. Les uns et les autres gardent des statistiques à jour et il est possible, grâce à elles, de savoir combien de personnes ont été condamnées à des peines de prison ou de liberté surveillée à quelque moment que ce soit. Mais, une fois de plus, le tableau sera incomplet. Personne ne sait combien de personnes ont reçu des amendes, des blâmes, ni combien ont été remises en liberté, conditionnelle ou pas. Ces quatre derniers cas regroupent la vaste majorité des peines prononcées par les tribunaux. Les statistiques dont nous avons disposé n'ont pas été grandement utiles à l'élaboration de mesures nouvelles. Toutes sortes de groupes d'âge y étaient mélangés, et la lecture de ces données ne permettait de tirer que des conclusions limitées. Le problème essentiel est que les différents secteurs entretiennent tous leurs statistiques séparément, ce qui rend les comparaisons impossibles.»

(Rapport national, 2003, p. 161)

On soulignera que, en l'absence de données pertinentes, il est tout aussi impossible de concevoir une politique ou un code d'usages inspirés d'une réalité tangible. Les décisions des tribunaux, l'impact des peines prononcées et les taux de récidive sont tout bonnement inconnus. Difficile d'imaginer comment développer un système rationnel de justice pénale sans informations valides et facilement accessibles. Et plus ardu encore, de vérifier l'existence d'éventuels préjudices ou mécanismes discriminatoires envers certaines catégories de population. Le groupe d'experts approuve la recommandation d'établir un système de données intégrées (Rapport national 2003, p. 163).

Comme il se doit, les tribunaux administrent la justice au cas par cas (en prenant toute la mesure des circonstances particulières liées à ceux-ci). Nous nous sommes inquiétés de la grande disparité existant, semble-t-il, entre les peines prononcées. Sans remettre en question l'indépendance et le pouvoir discrétionnaire des autorités judiciaires, l'application de principes de proportionnalité et de cohérence reste une nécessité. La mise au point de directives générales ne se traduirait pas nécessairement par une systématisation des peines, mais elle favoriserait au moins une plus grande équité et parité.



Pour les raisons déjà dites, la détention ne devrait être décidée qu'en dernier recours. Si des peines de prison sont prononcées à l'encontre de jeunes de moins de 18 ans, il importe qu'elles ne soient pas purgées en compagnie d'adultes.

Il est noté que la police engage les poursuites judiciaires. Ce modèle est souvent critiqué car il n'est pas étanche à la corruption. On avance aussi que l'instruction et l'accusation représentent deux phases distinctes du processus pénal. Selon cet argument, il serait logique que les deux fonctions soient confiées à des instances séparées. La mise en place d'un service indépendant pour les poursuites pourrait être appropriée.

La décision de confronter ou pas les jeunes au système pénal incombe au système des *Police Cases*. Bien que certains problèmes de conformité au droit peuvent se poser (notamment l'admission implicite de la culpabilité du «sujet»), éviter les comparutions au pénal reste hautement souhaitable. En revanche, la question de savoir si la police doit être seule habilitée à engager des poursuites (ou à s'en remettre aux services sociaux ou aux centres de liberté surveillée) devrait être examinée (voir *supra*).

Compte tenu de la nature avant tout cohésive de la société maltaise, l'introduction du principe de réparation dans les usages judiciaires serait particulièrement bienvenue (Braithwaite, 1999; Johnstone, 2002; et le *British Journal of Criminology*, 2002).

Comparé au reste du monde, l'âge de la responsabilité criminelle est très précoce (10 ans). Si l'impact de cette disposition est en partie compensé par un principe proche de l'ancien (et récemment abrogé) *doli incapax* anglais, un alignement sur les conventions internationales pourrait être envisagé. C'est un sujet que, lors de sa nomination, le commissaire aux enfants souhaitera peut-être aborder. Les jeunes n'ayant pas atteint leur majorité pourraient être considérés selon le modèle «Les enfants d'abord», en vertu des quatre raisons avancées par Drakeford:

«Les enfants n'ont ni le libre arbitre ni l'indépendance de jugement des adultes.

Leur caractère n'est pas convenablement formé (...) ils n'ont pas encore la capacité de formuler des jugements moraux suffisamment motivés.

Ils restent dépendants de leurs parents pour la plupart de leurs besoins vitaux.

La loi elle-même considère qu'ils ne sont pas en mesure de prendre des décisions personnelles dans un vaste ensemble de domaines propres à l'âge adulte.»

(Drakeford, 2001, p. 43)

Selon l'étude présentée dans le Rapport national (2003, p. 149-154), il serait possible d'améliorer la qualité de la formation reçue par les officiers de police. Ceux-ci devraient être sensibilisés aux problèmes de la jeunesse.

On serait prêt, au sein du système pénal, à reconnaître que les formes de délinquance relatives à l'alcoolisme et aux drogues sont avant tout l'expression d'un problème de santé. Cette approche est louable.

Le régime de liberté surveillée semble manquer de ressources. Si c'est bien le cas, alors c'est une économie qui, en réalité, coûte cher. Le personnel est apparemment insuffisant pour surveiller le déroulement des peines de cet ordre, et celui des travaux d'intérêt collectif. Cela se traduit, en vérité, par l'impossibilité de proposer



aux tribunaux des peines de substitution à la détention. Conséquence directe, le nombre de condamnations à la prison est susceptible d'augmenter – et les dépenses publiques avec.

Les «délits d'outrage» commis par les jeunes ne devraient pas être pris en compte par la justice criminelle, mais traités parallèlement.

Le groupe d'experts s'est inquiété du fait qu'une jeune personne puisse être condamnée pour déambulation «aux fins de racolage» (p. 157). La préoccupation essentielle devrait porter sur la santé générale de cette personne. La justice pénale devrait plutôt concentrer son attention sur ceux qui exploitent les jeunes.

Comme mentionné plus tôt, l'appréciation du système pénal par le groupe d'experts dépend étroitement des informations contenues dans le Rapport national (2003). Nous aurions de loin préféré rencontrer des représentants des différents départements judiciaires. Un dialogue avec des jeunes directement confrontés au pénal aurait également été utile. Nous espérons toutefois que les observations faites ci-dessus encourageront au moins les autorités à réévaluer attentivement la situation des jeunes dans ce système.







## 5. Conclusion



### 5.1. La Politique nationale de la jeunesse à Malte: une évaluation

Le groupe d'experts a pu étudier les mesures présentées dans le Rapport national (2003) et le projet de mesures proposé par le National Youth Council (National Youth Council, 2003). Le groupe n'a pas vocation à amender l'un ou l'autre document. Nous souhaitons cependant donner notre avis sur certains points sensibles du second rapport, attirer l'attention sur plusieurs détails ou lacunes, et donner notre approbation à différentes mesures envisagées.

Si cette Politique de la jeunesse profiterait certainement de divers ajouts, modifications et clarifications, notons d'abord qu'elle est le fruit d'un travail consistant. Tandis que des efforts ont été clairement faits pour consulter largement (Rapport national, 2003, p. 2-3), le groupe d'experts a eu vent de critiques concernant la façon dont ce processus a été géré. Nous ne sommes pas en mesure d'apprécier leur pertinence, mais nous voudrions simplement faire valoir à quel point il est important de créer une atmosphère propice à la conduite de discussions utiles à toute consultation.

Nos principaux commentaires sur la Politique de la jeunesse sont résumés ci-dessous:

#### **Les responsabilités de l'Etat**

Nous suggérons que l'introduction du rapport affirme sans ambiguïté que l'un des buts de la Politique de la jeunesse est de clarifier et de confirmer les obligations et responsabilités de l'Etat envers les jeunes. Cette «panoplie de droits» devrait ensuite être précisément détaillée dans le reste du document (comme les mesures elles-mêmes).

#### **Le rôle de l'Eglise catholique et l'existence de diversités**

Selon le point 1.7, «l'Etat admet que l'Eglise catholique joue un rôle de modèle très important envers la jeunesse». Qu'une institution puisse jouer un rôle de modèle est a priori discutable. Toutefois le problème ici tient à une position d'exclusivité. L'Eglise catholique, à l'évidence, exerce une forte influence à Malte. Elle est de ce fait investie d'une lourde responsabilité. Quoi qu'il en soit, il serait possible d'employer une formulation différente, permettant d'affirmer la légitimité d'autres types de foi et de conscience – dont l'humanisme laïque. L'Eglise catholique jouit incontestablement d'une certaine hégémonie morale à Malte, c'est pourquoi le respect de la diversité devrait être manifeste dans ce document.



## L'enseignement

Le contenu de la section 5 sur l'enseignement a toutes les faveurs du groupe d'experts. La reconnaissance de «l'expérience et des compétences acquises par le biais d'apprentissages formels et informels» (5.5) est particulièrement bienvenue.

## Egalité et diversité

Si le respect de l'égalité, du pluralisme et de la diversité est implicite dans le document, il serait peut-être utile de faire explicitement référence à certains groupes tout aussi habilités à jouir des mêmes droits et respect: entre autres les femmes, les homosexuels des deux sexes, les handicapés, ainsi que les minorités ethniques et culturelles. La reconnaissance de ces groupes dans l'archipel serait un puissant moteur d'insertion sociale.

## Environnement

La section 9 pourrait être renforcée, avec notamment une référence au document du National Youth Council (National Youth Council, 2003).

## Mobilité

Le contenu de la section 12 est louable, mais la signification précise de l'expression «fondamentalisme interculturel» reste ambiguë.

## Agence nationale de la Jeunesse

Les raisons d'instituer une Agence nationale de la jeunesse sont claires et fondées (voir chapitre 3 du présent rapport). Son organisation pourrait être plus souple que les dispositions présentes le prévoient. Cela étant, compte tenu de l'expérience propre des organisations non gouvernementales quasi autonomes («quangos») de certaines régions du Royaume-Uni, il est impératif qu'un fonctionnement responsable et démocratique soit établi dès le départ. Quelles relations uniront précisément l'agence, le ministère, le National Youth Council (Conseil national de la jeunesse) et les jeunes usagers? Si la National Youth Agency doit se faire l'avocat des jeunes dans les cercles politiques de décision, dans quelle mesure peut-elle réellement critiquer le pouvoir en place? La nomination du directeur de l'agence doit procéder d'une réflexion. Beaucoup de quangos britanniques sont accusées de copinage institutionnel.

Les relations entre la National Youth Agency et le National Youth Council seront décisives. Le National Youth Council devra être le principal avocat de la jeunesse maltaise. Ce rôle ne peut être usurpé par l'agence. Pour bien remplir sa mission d'avocat, le National Youth Council aura besoin de garder une indépendance critique à l'égard du gouvernement et, par conséquent, à l'égard de la National Youth Agency. Cela n'implique pas nécessairement que le National Youth Council soit exclu des cadres directeurs de l'agence. Il serait déplacé que les membres du National Youth Council soient mêlés à la gestion des affaires courantes de l'agence, mais il n'y a pas de raison de les écarter de la stratégie globale de celle-ci. Pour éviter le risque de cooptation, il serait peut-être bon d'étudier la possibilité, pour le National Youth Council, de nommer ses propres représentants au sein de l'agence. Le principe d'une élection par des pairs profiterait davantage à la réputation des deux organismes qu'une sélection établie par les officiels en place.

Du reste, il importe que le personnel employé par l'agence puisse travailler dans de bonnes conditions. L'expérience de certains pays montre que l'externalisation des fonctions gouvernementales se double parfois d'une mauvaise gestion des res-



sources humaines. Cela n'est pas une fatalité. Les garanties nécessaires aux employés de la National Youth Agency peuvent être inscrites dans leur contrat.

En dernier lieu, le groupe d'experts souhaite revenir sur un point: si les rôles respectifs du National Youth Council et de la future agence sont potentiellement complémentaires, une nette séparation des pouvoirs, des fonctions et des responsabilités est nécessaire entre les deux organismes. Comme noté précédemment, l'agence prévue ne doit en aucun cas se substituer au National Youth Council. De fait, la mise en place d'un nouveau et puissant acteur social dans le domaine de la jeunesse fait valoir l'importance d'un National Youth Council doté lui aussi de nombreux pouvoirs. Cela étant dit, le groupe d'experts perçoit bien l'intérêt d'une National Youth Agency à Malte, dans la mesure où sa création – et le travail préparatoire à celle-ci – est le fruit d'une réflexion nouvelle et créative. La manière d'agir sera un élément clé du succès de l'agence; et la façon dont les décisions seront prises, aussi importante que celles-ci. La seule fondation de l'agence n'apportera pas en soi de réponse aux problèmes et aux maux de la jeunesse. Il lui faudra travailler dans un esprit démocratique et ne pas reculer devant l'innovation, si elle veut toucher la population qu'elle souhaite animer et inspirer. Son mandat devrait également être tourné vers l'avenir, avec des compétences d'ordre national mais aussi européen.

### **Formation de la jeunesse et des travailleurs sociaux**

Le paragraphe 15.2.2. (b) propose la reconnaissance du «statut des jeunes et des travailleurs sociaux ayant reçu une formation professionnelle (...) et la création d'un budget pour leurs prestations». Le groupe d'experts a pris connaissance de nombreux exposés sur ce sujet. Nous sommes tout à fait favorables à ce projet – d'autant plus que les jeunes et les travailleurs sociaux jouent un rôle vital dans le développement de la société civile. Notre seule inquiétude porte sur le montant des fonds disponibles pour le financement de postes nouveaux de jeunes et de travailleurs sociaux. Trop de jeunes risquent-ils d'être formés? Une conception plus modulaire du programme de formation *Youth Work* serait un compromis à explorer. Les modules propres des programmes *Youth Work* et *Community Development Work* pourraient être suivis parallèlement à des modules complémentaires de travail social et de gestion des ressources humaines. Cela permettrait d'ouvrir certains débouchés aux diplômés de l'enseignement, toutefois il faut ménager l'exhaustivité de la formation professionnelle offerte par l'Institute of Youth Studies. Un point qui, selon nous, mérite d'être étudié et débattu avec soin.

### **Le National Youth Council**

Le National Youth Council a un rôle essentiel à jouer dans la société maltaise. Nous l'avons déjà souligné: il devrait être un organisme réellement indépendant, capable de parler au nom des jeunes Maltais. Il lui faudra cependant prendre en compte plusieurs carences en matière de représentation sociale. De nombreux jeunes gens nous ont rapporté que le National Youth Council était intéressé, élitiste, politiquement sectaire, et déconnecté de sa base. Si ces critiques sont absolument sans rapport avec notre propos, il s'agit cependant d'opinions largement répandues. Il est nécessaire que le National Youth Council s'attache à sensibiliser sa population de référence, et qu'il fasse en sorte que ses principaux délégués ne soient pas exclusivement masculins, issus de la bourgeoisie et diplômés de l'enseignement supérieur. Il serait bon, également, de s'assurer que les jeunes de moins de 18 ans soient correctement représentés. Leur présence permettrait de tisser des liens solides avec le futur commissaire aux enfants.



Malgré les critiques mentionnées ci-dessus, le groupe d'experts tient à témoigner de l'excellente impression que lui a donnée cette équipe d'individus talentueux et dévoués. Il est certainement de l'intérêt de tout le monde que le National Youth Council s'affirme comme le vrai représentant des intérêts et préoccupations des jeunes. Sa position et son statut doivent être garantis par un financement adéquat. La titularisation des délégués du conseil doit être généralisée pour assurer l'efficacité et la continuité de son action.

Le groupe international d'experts a profité d'un échange intéressant et très ouvert avec le National Youth Council (voir le point de vue d'Alexandros Liakopoulos dans l'annexe 3, pour une analyse plus détaillée des questions essentielles), qui a permis d'aborder un certain nombre de problèmes. Les points les plus remarquables sont résumés ci-dessous:

- La bipolarité traditionnelle du système politique maltais se retrouve au sein du conseil, dont la direction est de ce fait proche soit du Nationalist Party, soit du Labour Party. Le groupe d'experts estime que les intérêts communs des jeunes sont plus importants que les divisions politiques partisans. Il serait bon de concevoir une forme de représentation «au-dessus des partis». Il importe en effet de transcender toute division sectaire dans l'intérêt des jeunes.
- Le mandat relativement court du bureau directeur du National Youth Council (actuellement un an) pose problème. Certes, on peut avancer que, les «jeunes générations» se renouvelant tous les trois à cinq ans, leur représentation et une gestion appropriée des affaires les concernant supposent un mandat court. Un an, cependant, paraît insuffisant pour faire valoir des compétences, donner confiance et, de fait, garantir une continuité.
- La prépondérance des étudiants de faculté au sein du National Youth Council aggrave le problème du mandat réduit mentionné ci-dessus. Pour la plupart des étudiants, la seconde moitié de l'année universitaire est dominée par leurs examens, ce qui raccourcit d'autant le service réellement assuré par de nombreux membres du conseil. C'est, de notre point de vue, un argument supplémentaire pour allonger la durée du mandat du comité directeur.
- Le manque d'expérience internationale et européenne parmi un certain nombre d'ONGJ a été cité comme étant une limite.
- La tendance établie à faire scission en fonction de lignes politiques ou partisans pose problème.
- Les ressources actuellement mises à la disposition du conseil sont insuffisantes au regard des responsabilités dont il est censé s'acquitter. Ses conditions matérielles de fonctionnement sont inadéquates.
- La médiocrité des consultations menées auprès des jeunes est citée comme un problème récurrent. Les modes de consultation existant au sein des structures politiques et administratives actuelles doivent être sérieusement revus si l'on tient à engager un dialogue significatif avec les jeunes.

Le groupe international d'experts a relevé un problème fondamental inhérent aux relations du gouvernement avec le National Youth Council. Les autorités publiques maltaises semblent avoir besoin d'une ONG qui fasse office de contrepartie professionnelle – tâche qu'elles n'estiment pas satisfaite par le National Youth Council. Ce dernier n'a toutefois actuellement ni la possibilité, ni les compétences nécessaires, ni les conditions matérielles minimales qui lui permettraient d'endosser ce rôle. Du vide institutionnel qui en résulte est née l'idée intéressante de constituer la National Youth Agency. Cependant confier à celle-ci une ou plusieurs fonctions déjà attribuées au National Youth Council serait inacceptable au yeux du



groupe d'experts. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'institution d'une agence puissante implique de doter également le National Youth Council de nouveaux pouvoirs. A la condition que les responsabilités et les limites propres à ces deux organismes soient clairement marquées, nous ne voyons pas pourquoi leur coexistence ne profiterait pas à une politique générale de la jeunesse. Le groupe d'experts n'a pas à se prononcer sur le détail des différends opposant le National Youth Council et les autorités. On se contentera de rapporter que leurs relations sont pour l'instant loin d'être idéales, avec un gaspillage certain de compétences et de moyens. Le principe d'alternance démocratique généralement attribué aux conseils de la jeunesse partout en Europe ne semble pas bien accepté à Malte. Au vu d'autres expériences dans le même domaine, nous avons plutôt tendance à penser que – loin de constituer un problème – le maintien d'un National Youth Council, réellement autonome et critique, est une priorité pour la bonne santé démocratique de la société civile dans son ensemble.

### **Les ONG**

Il importe d'établir un cadre réglementaire permettant aux ONG de travailler. Un tel cadre ne semble pas exister à l'heure actuelle.

## **5.2. L'avenir: recommandations et défis à relever**

Le groupe international d'experts souhaite porter les recommandations suivantes à l'attention des autorités maltaises:

### **Apprentissage, formation et accès au marché du travail**

De louables réformes sont actuellement en cours au sein du système éducatif. Il est important que les progrès réalisés dans le cadre des *School Councils and Participation Officers* fassent l'objet d'évaluations régulières. La formation des enseignants doit également être adaptée aux nouveaux principes adoptés.

La place du maltais dans le système éducatif devrait être réévaluée. Tout en maintenant le plein bilinguisme (maltais et anglais) comme objectif, il importe que les jeunes ne soient pas forcés trop tôt, et à leur désavantage, de subir des examens en anglais dans certains sujets. Le maltais est l'une des langues officielles de l'archipel, et il doit profiter de ce statut.

Les objectifs du système éducatif et de l'Employment Training Corporation doivent être plus étroitement alignés sur les besoins des jeunes gens et de l'économie.

Une stratégie doit être élaborée pour permettre à un plus grand nombre d'employés d'avoir accès à l'enseignement supérieur et aux formations. Des efforts particuliers devraient être fournis envers les employés du secteur privé et les jeunes insuffisamment formés.

La mission de l'Employment Training Corporation a besoin d'être mieux exposée à son personnel et aux groupes visés.

### **Santé et protection sociale**

Compte tenu de la vulnérabilité des jeunes face à la misère et à l'exclusion, il faut concevoir un éventail complet de mesures de soutien en matière de sécurité sociale, de logement et de santé. Des mesures et des services ciblés devraient également être mis en œuvre pour les plus vulnérables (notamment les pupilles de l'Etat en âge de s'émanciper).



Le projet d'établissement d'un commissaire aux enfants, bienvenu, reçoit notre entière approbation. Il importe cependant que les services du commissaire disposent des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Les enfants et les jeunes doivent aussi être représentés au *Council of Children*.

Une *Youth Strategy* (stratégie de la jeunesse) doit être élaborée dans le domaine du logement. Un service intégré à l'intention des jeunes devrait regrouper un éventail de prestations: conseil, médiation (en cas de différends entre membres d'une même famille), hébergement, et unités d'habitation temporaires. Un accompagnement spécial devrait être prévu pour le groupe des 15-17 ans, particulièrement vulnérable.

### **Justice pénale**

La justice pénale devrait mettre en place un système intégré de données. Il facilitera l'élaboration d'une pratique générale d'application des peines, utile aux juges et aux autorités en charge des détenus et des travaux d'intérêt collectif. Il servira aussi à identifier l'existence d'éventuels préjudices dans le fonctionnement de la justice. En Angleterre et au pays de Galles, par exemple, des systèmes de veille permettent de révéler de possibles discriminations, qu'elles reposent sur le sexe des prévenus ou sur leur origine ethnique ou sociale.

Le principe des «enfants d'abord» (voir section 4.6) devrait être adopté vis-à-vis des délinquants de moins de 18 ans.

La détention ne devrait être prononcée qu'en dernier lieu pour les jeunes délinquants ou criminels.

Autant que possible, les jeunes devraient être exclus du système pénal. Un recours plus fréquent à la réprimande pourrait être examiné, avec l'introduction du principe de réparation.

L'âge de la responsabilité criminelle pourrait être avancé.

Les services de liberté surveillée devraient être correctement financés pour rendre plus crédibles les travaux d'utilité collective.

### **Equité et diversité**

La reconnaissance et l'affirmation de la diversité doivent être rendues explicites dans tous les documents relatifs à la politique de la jeunesse, avec les références utiles en matière, notamment, de rôles masculin/féminin, de handicaps, de sexualité, de foi et d'ethnie. Des systèmes de veille doivent également être mis en place pour révéler d'éventuels préjudices institutionnels à l'égard de certains groupes sociaux.

Les résultats de l'étude du KNPD *National Disability* (2003) rendent nécessaire d'identifier les blocages institutionnels qui empêchent les progrès des jeunes souffrant de handicaps dans des domaines comme l'éducation, la formation, l'emploi et le logement. Il est important de développer une stratégie qui non seulement élargisse l'accès aux services mais reconnaisse également le droit de ces jeunes à exercer leur autonomie. Il est donc essentiel que les jeunes handicapés deviennent les «coauteurs» des politiques qui les concernent directement.

### **Recherche, évaluation et mise en œuvre de la politique**

Afin d'élaborer des mesures et des pratiques reposant sur l'appréciation de faits reconnus, il est indispensable de constituer des systèmes valides de collecte et



d'évaluation de données. Comme nous l'avons noté précédemment, les outils utilisés dans certains domaines à vocation publique pourraient être améliorés:

«On ne cachera pas l'absence de données statistiques à Malte, ni le fait que la coordination entre certains secteurs aux intérêts communs est loin d'être idéale.»

(Rapport national, 2003, p. 91)

A l'évidence, des recherches supplémentaires pourraient être menées dans le secteur de la jeunesse. Le groupe a toutefois eu l'impression que l'utilité des études et des recherches n'est pas toujours patente, ni dans le domaine de la formation ni dans celui des activités du personnel de police. Il est indispensable que des structures d'information et de communication fonctionnelles soient mises en place entre chercheurs, décideurs, éducateurs, formateurs et agents.

Dans le même esprit, il serait utile que les services d'études et d'information aient des capacités plus étendues, de façon à pouvoir communiquer des données plus aisément compréhensibles aux responsables, agents et personnels de terrain, ainsi qu'à la population dans son ensemble. Des publications du type «La recherche au service des politiques publiques» ou «Directives à l'attention des différentes catégories de personnel» pourraient être adressées aux équipes de police les plus souvent en contact avec les jeunes. Des recherches qualitatives, faisant appel à la participation et à la délégation, seraient à mener parallèlement aux approches quantitatives. Nous avons relevé plusieurs initiatives réussies de ce point de vue.

Les jeunes doivent participer de manière significative à l'élaboration des mesures. La question essentielle est de savoir comment y arriver le mieux possible. Au minimum, des *Reference Groups* ou *Focus Groups* devraient être constitués dans des domaines comme le logement, l'enseignement et l'emploi.

Les collectivités locales ont besoin d'être consolidées. Les jeunes peuvent jouer un rôle important dans le développement des activités collectives.

### **Malte et les relations internationales**

Le groupe international d'experts, qui reconnaît l'importance d'une coopération euro-méditerranéenne, pense que Malte est susceptible de tenir une place prépondérante dans celle-ci. Le groupe approuve l'intention de la Commission européenne d'établir à Malte un centre d'information EUROMED. Il pilotera la mission maltaise de pont interculturel. Malte est bien placé pour agir comme pont entre l'Afrique du Nord et l'Europe. Son rôle potentiel de médiateur entre les mondes islamique, chrétien et laïc pourrait être renforcé.

L'équipe internationale envisage à l'avenir l'accroissement de la mobilité des jeunes Maltais. En effet, les jeunes semblent déjà bien disposés à l'égard de la notion de citoyenneté européenne (Azzopardi, 2002). Il est donc important que les jeunes saisissent les différentes opportunités qui leur sont offertes et qu'on en explore de nouvelles.

Il est un domaine que l'équipe n'a pas suffisamment exploré: celui de la nature des transferts de capital humain et social entre Malte et ses communautés émigrantes dans des pays comme l'Australie, le Canada, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. Selon nous, ces connections internationales pourraient être revitalisées et développées au sein de nouvelles «opportunités» imaginatives.



## **Acteurs clés de la politique de jeunesse: l'Agence nationale de la jeunesse et le Conseil national de la jeunesse**

Le groupe d'experts a bien compris le raisonnement qui sous-tend la création de l'Agence nationale de la jeunesse (National Youth Agency). C'est une initiative intéressante et innovante, qui favorisera une gestion moderne du potentiel que représentent les jeunes dans l'archipel. Nous approuvons l'établissement de cette agence, tout en attirant l'attention sur les mises en garde exprimées dans le présent rapport.

La création de l'agence devrait s'accompagner d'un renforcement des activités du Conseil national de la jeunesse (National Youth Council). Comme ce rapport en témoigne, le National Youth Council ne dispose pas des ressources matérielles qui lui permettraient de fonctionner de manière autonome et efficace. Le problème de l'autonomie – d'une importance vitale – est bien évidemment un problème de ressources. Quel que soit le parti au pouvoir, un pourcentage fixe du budget national devrait être alloué au conseil. Si les deux principaux partis politiques voulaient bien s'entendre sur cette question de financement, on obtiendrait une vraie organisation indépendante et représentative au service des jeunes.

Le mandat des directeurs du conseil, actuellement fixé à un an, devrait être étendu à deux ans au moins.

Le conseil devrait procéder à une évaluation critique de ses pratiques démocratiques. Il doit trouver un moyen de se rapprocher de sa base et de constituer un bureau socialement plus représentatif. Il devrait également s'efforcer de dépasser le sectarisme politique qui, apparemment, a jusque-là caractérisé son histoire.

Il serait extrêmement utile d'établir un cadre réglementaire cohérent, qui permettrait de définir clairement non seulement les droits de citoyenneté des jeunes, mais aussi les rôles, les responsabilités, les devoirs et les droits des autorités publiques, du conseil, de l'agence et des ONG œuvrant dans le secteur de la jeunesse.

Il conviendrait de prendre des mesures pour que la politique maltaise de la jeunesse ouvre sur des perspectives réelles, dans les secteurs notamment de l'emploi, de la santé et du logement.

### **Le travail de jeunesse en tant que profession**

Un programme qualifié de formation des travailleurs sociaux spécialisés dans le domaine de la jeunesse devrait être conçu. Il pourrait être réalisé en coopération avec d'autres partenaires européens.

Conformément aux recommandations récentes du Conseil de l'Europe, des efforts plus importants doivent être fournis en matière d'enseignement informel. Les emplois-jeunes dépendent étroitement d'une stratégie de formation informelle, qui a donc besoin de ressources suffisantes.

### **Conseil de l'Europe: analyses internationales des politiques de jeunesse**

Il serait bon, à l'avenir, que les groupes internationaux d'experts puissent consulter un plus grand nombre de documents de référence en matière sociale et culturelle *avant* de se rendre dans le pays à évaluer. Il pourrait s'agir de textes à distribuer aux membres, de lectures conseillées, et de coordonnées de sites Internet.

On trouvera d'autres recommandations et indications, plus détaillées, dans le corps du présent rapport. Nous espérons que, dans son ensemble, ce document contribuera à l'établissement d'un dialogue fécond pour la politique de la jeunesse à Malte.

# Appendices





# 1. Agenda du groupe d'experts lors de sa visite à Malte, du 5 au 11 mai 2003

## *Lundi 5 mai*

19 h 30 Dîner à l'hôtel *Les Lapins*, Ta'Xbiex, avec le directeur de la Jeunesse et des Sports, et l'équipe nationale d'évaluation

## *Mardi 6 mai*

9 h 30 Réunion avec le directeur de la Jeunesse et des Sports à l'hôtel *Les Lapins*, Ta'Xbiex

11 h 00 Réunion avec Son Excellence le ministre de la Jeunesse et des Arts, M. Jesmond Mugliett

12 h 15 Déjeuner au restaurant *Kampanella*, La Valette

14 h Réunion avec le directeur général de l'enseignement, M. Charles Mizzi

17 h Réunion avec l'équipe de la *National Review*, à l'hôtel *Les Lapins*, Ta'Xbiex

## *Mercredi 7 mai*

10 h 30 Réunion avec les représentants de la Housing Authority et du Department of Social Housing

11 h 30 Réunion avec le secrétaire permanent et le personnel du Ministry of Social Policy

12 h 15 Déjeuner

14 h 00 Health Promotion Unit – Ministry of Health (Dr Mario Spiteri et le personnel)

20 h 00 ZAK (représentants de vingt groupes de jeunesse), 213 Brared St., B'Kara

## *Jeudi 8 mai*

Matin Départ à l'île de Gozo

12 h 30 Déjeuner au restaurant *Rikardu*, Victoria, Gozo

14 h 00 Visite de la citadelle, Victoria et Dwejra (mer Intérieure)

17 h 00 Réunion avec les ONG: Gozo-Salesians, KDZ, OASI



*Vendredi 9 mai*

Le groupe s'est scindé à 10 heures pour pouvoir participer à deux réunions parallèles

- 10 h 00 Réunion avec le président et le personnel de l'Employment Training Corporation
- 10 h 00 YMCA, La Valette
- 11 h 00 KDZ – Père Mark Ciantar, 492 St. Joseph High St., Santa Venera
- 15 h 00 San Blas Rehabilitation Centre (Caritas), Siggiewi
- 19 h 00 Kerygma Youth Movement, Raba
- 20 h 30 Dîner au Palazzo Notbabile, Mdina

*Samedi 10 mai*

- 9 h 30 Réunion avec le National Youth Council à l'hôtel *Les Lapins*, Ta'Xbiex
- 12 h 30 Déjeuner avec les membres du *National Youth Council*
- 18 h 00 Réunion avec l'équipe de la National Review et celle de *Local Researchers* à l'hôtel *Les Lapins*, Ta'Xbiex
- 19 h 30 Dîner d'adieu au restaurant *La Dolce Vita*





## 2. Glossaire

CDEJ: Comité directeur européen pour la jeunesse

CoE: Conseil de l'Europe

ECOSY: *European Community Organisation of Socialist Youth*/Organisation de la jeunesse socialiste de l'Union européenne

ETUC: Confédération européenne des syndicats (CES)

IUSY: *International Union of Socialist Youth*/Union internationale de la jeunesse socialiste

ONG: Organisation non gouvernementale

Quango: Organisation non gouvernementale/non nationale quasi autonome






### 3. Point de vue sur le Conseil national de la jeunesse de Malte

**Alexandros Liakopoulos (CES – Jeunesse)**  
**Athènes, septembre 2003**



#### 1. introduction

Ce «point de vue» a pour but de souligner l'importance cruciale d'instituer un Conseil national de la jeunesse (CNJ) autonome et doté de pouvoirs effectifs à Malte. La reconnaissance institutionnelle d'un tel conseil par l'Etat et la société dans son ensemble est également cruciale: l'agrément institutionnel est l'un des indicateurs tangibles de l'attitude positive d'une société envers ses jeunes. Il est cependant impératif que le CNJ remplisse sa mission essentielle d'avocat infatigable de la jeunesse – non seulement dans un contexte national, mais aussi au niveau européen. Cet article – écrit par le représentant de l'Advisory Council on Youth (Conseil consultatif sur la jeunesse) du Conseil de l'Europe auprès du groupe international d'experts – se propose d'exposer les différentes expériences, ainsi que les aperçus et informations collectés sur le sujet au cours de ce séjour à Malte.

Si ce «point de vue», fort naturellement, reflète les opinions de son auteur, les analyses présentées ne contredisent pas celles que l'on trouvera dans le reste du rapport; elles les complètent plutôt. Il ne doit donc pas être considéré comme un «rapport minoritaire» dissident. Compte tenu du rôle potentiellement vital du conseil dans la société civile maltaise, on a souhaité que le membre du groupe le plus compétent en la matière livre une analyse détaillée du secteur dans son ensemble. Eu égard à l'implication de l'auteur (représentant d'ONG pour la jeunesse) dans le groupe international d'experts, le principe de sa contribution personnelle a été jugé utile. Son expérience directe et son travail en cours sur des sujets aussi «actuels» que la représentation et la participation de la jeunesse dans la société civile nourrissent les analyses qu'il propose. L'objectif de faire du National Youth Council un représentant et un acteur institutionnel responsable de la société maltaise ne sera jamais perdu de vue dans son texte. Dans un esprit critique et constructif, il est nécessaire d'étudier les carences actuelles de l'organisation et le *modus operandi* du conseil. Des solutions concrètes, basées sur les bonnes pratiques recensées au niveau international, et sur les conceptions de l'auteur, sont dûment présentées.

Après cette brève introduction, l'article comprend deux chapitres principaux. Le premier, d'ordre général, expose dans ses grandes lignes l'intérêt de pouvoir compter sur le bon fonctionnement d'un CNJ. Il s'inspire largement des «leçons» à

tirer des expériences étrangères. Le deuxième chapitre propose une description de la situation présente de la société maltaise. Une attention particulière est accordée au cadre réglementaire dans lequel le CNJ fonctionne actuellement. Les problèmes relatifs à la représentation et à la participation réelles de la jeunesse du pays sont traités ici, et certains aspects internes du CNJ (organisation, budget institutionnel, participation et représentation) sont évoqués. Dans les deux chapitres, les propositions de l'auteur sont présentées de façon à mettre directement en perspective les problèmes et les solutions.

L'article se base sur les résultats de la visite du groupe d'experts à Malte, notamment sur notre réunion du 10 mai 2003 avec le National Youth Council. Toutefois les connaissances solides de l'auteur proviennent de son intérêt pour les problèmes de la jeunesse, et d'une expérience en la matière acquise auprès de différents organismes locaux, nationaux et internationaux, au cours des dix dernières années. L'auteur est bien conscient des sérieuses responsabilités qu'il assume en soumettant des propos de cette nature. Son article est donc présenté avec toute l'amitié et le respect dus, en espérant que nos hôtes y verront une contribution utile à un débat exigeant.

## 2. La nécessité d'un CNJ fort, représentatif et autonome

### a) Mission

Le Conseil national de la jeunesse d'un pays est, ou doit être, le premier avocat d'une représentation collective de la jeunesse et de ses intérêts. Le principe devrait en être reconnu par les autorités nationales, la société civile et la communauté internationale.

### b) Composition et membres

Un Conseil national de la jeunesse (CNJ) devrait rassembler le plus large éventail possible d'organismes de jeunes et d'ONG susceptibles d'en accepter les statuts et le règlement. Certains des principaux articles des statuts communs à un grand nombre de CNJ ont notamment trait à la structure démocratique et aux membres de ses organismes constitutifs, à l'acceptation de principes démocratiques, et au respect de la loi. Parallèlement, bien sûr, les statuts définissent le règlement et l'organisation interne du CNJ, et toutes les procédures de vote.

Pour devenir membre du CNJ, un organisme de jeunesse ou une ONG devront accepter ces statuts et travailler conformément à leurs exigences. Dans la plupart des cas, les statuts sont le résultat de procédures démocratiques internes et d'accords collectifs établis par les membres fondateurs du CNJ. Postérieurement, bien sûr, articles, règlements et statuts pourront être modifiés selon les procédures démocratiques en vigueur. Grâce à un agrément initial, inscrit dans ses statuts, un CNJ jette des fondations stables sur lesquelles il s'efforcera d'instituer une représentation collective des intérêts communs de la jeunesse. Le CNJ définit les modalités d'élection de ses instances dirigeantes, et établit la répartition des pouvoirs au sein de l'organisation générale. Comme c'est le cas dans d'autres institutions, le libellé des statuts, des règlements et des principes directeurs définit le niveau d'«ouverture» d'un CNJ, et son «accessibilité» vis-à-vis des organismes de jeunesse et des ONG.

### c) Nature de l'institution

Les CNJ sont essentiellement des organisations tertiaires qui servent de «chaqueaux» aux organismes qu'ils rassemblent – leurs membres –, lesquels sont eux-

mêmes des groupes nationaux disposant de branches locales. Par conséquent, les CNJ ont accès – grâce à ces organismes affiliés – aux jeunes membres de ceux-ci. Ce réseau «national» de jeunes est une structure dont le potentiel peut se révéler vital pour la société civile. La jeunesse et ses intérêts collectifs sont dûment représentés par les instances dirigeantes, démocratiquement élues, du CNJ.

Un problème essentiel, auquel tous les CNJ sont forcément confrontés, est qu'ils doivent représenter dans son ensemble la jeunesse de leur pays. Il n'en reste pas moins que tous les CNJ ont pour base première le «corps électoral de la jeunesse organisée». Presque inévitablement, les jeunes qui ne sont membres d'aucun organisme – la majorité d'entre eux dans la plupart des pays – ne seront pas bien représentés dans les structures des CNJ. Certains de ceux-ci, mettant le doigt sur cette carence institutionnelle, ont mis en œuvre des structures et des pratiques pour relever le défi et essayer de représenter cette «jeunesse inorganisée». Différentes stratégies «contributives» ont été élaborées pour toucher et regrouper ce vaste groupe de personnes non représentées. Des CNJ ont, par exemple, organisé des séminaires ouverts à tous et/ou des conférences traitant de problèmes sensibles pour la jeunesse. Des campagnes ont également été lancées afin de recruter des volontaires dans le cadre d'une action explicitement politique ou sociale. Dans un deuxième temps, certaines de ces stratégies «contributives» se proposent d'accueillir les jeunes non affiliés directement dans les CNJ, sans forcément exiger qu'ils adhèrent à un organisme de la base. A la suite de quoi, les «membres directs» sont reconnus comme un groupe à part entière du CNJ. Une reconnaissance qui a pu se traduire par un droit de vote et d'éligibilité (mais aussi la possibilité de prétendre à des fonctions directrices dans les structures représentatives du conseil). Il faut souligner ici que chaque pays a sa propre histoire, sa propre situation sociale. C'est pourquoi, inévitablement, les stratégies spécifiques, adoptées pour sensibiliser la «jeunesse inorganisée», varient d'un endroit à l'autre. Cependant l'expérience acquise en différents lieux est utile à tous. La principale conclusion à tirer des expériences menées dans les autres pays est que le CNJ de Malte doit évaluer ses problèmes particuliers et mettre au point des stratégies susceptibles de porter leurs fruits dans le contexte local.

#### **d) Principales fonctions**

Pour un résumé des principales fonctions d'un CNJ:

- Représentation institutionnelle de la jeunesse devant l'Etat et les autorités. Les CNJ doivent être capables de défendre les intérêts de la jeunesse dans les séries de mesures la concernant; ils doivent défendre et étendre la portée de ses droits; mais aussi travailler avec les autorités et différents organismes sur l'élaboration des politiques et leur application. Dans certains cas, les CNJ peuvent être amenés à conclure des accords de partenariat avec l'Etat dans des domaines clés. Les tribunes communes et les mécanismes communs en matière de prise de décision sont quelques-unes des pratiques innovantes à mettre en œuvre.
- Elaboration de politiques et de pratiques permettant de répondre à des problèmes spécifiques. Les CNJ engagent une action politique sur les questions spécifiques qui préoccupent les jeunes. Les CNJ investissent localement la vie sociale en organisant des campagnes, séminaires, conférences, journées d'information, forums sur l'Internet et sessions de formation.
- Représentation extérieure et constitution de réseaux internationaux. Les CNJ représentent la jeunesse de leur pays auprès des départements jeunesse d'or-



ganisations internationales tels les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ils représentent la jeunesse de leur pays auprès d'organisations «cadres» tels le Forum européen de la jeunesse, le Balkan Youth Network et le Euro-Med Youth Network. Au niveau institutionnel, tout en participant aux réunions et aux forums d'institutions internationales, chaque CNJ cherche à exercer une influence sur les politiques et les pratiques de ces corps puissants. En prenant part aux réseaux internationaux de la jeunesse et aux organisations cadres, les CNJ ne font pas que promouvoir leurs intérêts «nationaux». La formation d'alliances avec les autres CNJ permet également d'aborder des problèmes spécifiques qui dépassent les frontières nationales. Grâce aux réseaux globaux, on peut profiter des connaissances, bonnes pratiques et compétences acquises par d'autres pays. Le contenu de ces leçons, inestimable, peut bien sûr être adapté au contexte national et local.

#### **e) Réputation et visibilité du CNJ de Malte**

Pendant la visite du groupe à Malte, l'auteur a eu fortement l'impression que «l'utilité» du CNJ était obscure aux yeux de bien des gens – et de beaucoup de jeunes notamment. En outre, dans certains quartiers, le CNJ n'est absolument pas respecté. Quelques-uns des commentaires émis par des jeunes de diverses ONG pour la jeunesse mettaient en cause l'importance de l'institution. D'autres ont critiqué le CNJ en faisant part d'expériences amères. On nous a expliqué, par exemple, que le CNJ «ne se souvient de nous qu'une fois par an, quand ils ont besoin de procéder aux votes». D'autres remarques étaient empreintes d'un mépris plus manifeste encore.

La représentation des organisations membres du CNJ est un sujet sur lequel les directions actuelle et future du CNJ devraient travailler d'urgence. Une réponse positive à ce problème fournira un environnement propice à une participation plus vaste et plus complète des organismes de jeunesse au sein du CNJ. La participation de ceux-ci vaudra au Council d'être mieux respecté et lui assurera une meilleure visibilité dans la société maltaise. Plus les liens entre le CNJ et ses organisations membres seront actifs, et plus le Council profitera d'une position de force dans la société. A condition de bien respecter le caractère démocratique de son mandat, le CNJ verra que sa contribution aux questions du jour est facteur de «valeur ajoutée» en terme de respect populaire. Pour arriver à cette fin, le CNJ doit veiller à créer de meilleures conditions de dialogue entre les organismes de la «base» et lui. L'information doit circuler dans les deux sens. Celle qui concerne sa politique actuelle et les campagnes en cours doit être diffusée adéquatement. Plus important encore, il faut que la «base» soit capable de prendre une part active à la formulation des orientations et à la conception des campagnes. Il faudrait s'efforcer d'organiser des séminaires, des conférences, des journées d'information, des campagnes et des événements à caractère social. Des bulletins d'information doivent régulièrement être envoyés aux organisations membres. Un usage imaginaire de l'Internet est certainement de nature à favoriser une dynamique réellement interactive entre les CNJ et sa «base».

#### **f) Cadre légal**

Le cadre légal de fonctionnement des CNJ est assurément sujet à controverse dans de nombreux pays. Le problème réside dans le fait que, dans bien des Etats, il n'existe pas de réglementation pour couvrir et codifier les fonctions des ONG. Le problème est présent à Malte et devrait être dûment traité par les autorités. Le CNJ de Malte et toutes les ONG sont actuellement bridés par cette situation inadéquate.



Les difficultés inhérentes à celle-ci sont nombreuses, et les principales liées à l'inexistence d'un statut légal adapté. Entre autres conséquences, le financement du CNJ de Malte par les autorités tend à être ponctuel, lié aux circonstances et à des projets particuliers. Ce financement n'étant pas garanti par la loi, l'allocation de fonds peut devenir un objet de manipulation de la part du gouvernement et d'autres acteurs politiques puissants. Cette situation déplaisante et malsaine nuit à l'autonomie du CNJ, qui ne dispose pas d'autres sources de revenus significatives. Le système actuel de financement public est à l'évidence potentiellement soumis à un certain cynisme politique. Un gouvernement pourrait, par exemple, mettre ses allocations dans la balance pour obtenir un compromis commode. Le financement pourrait même devenir un moyen de pression pour la constitution, au CNJ, d'un bureau «favorable» au pouvoir en place. Dans un pays où l'esprit partisan est apparemment répandu, tout soupçon d'interférence gouvernementale dans les affaires internes du CNJ doit être évité. La question d'un cadre légal pour les ONG, et celle d'un financement du CNJ devraient être traitées dès que possible.

Dans beaucoup de pays, la question du financement public du CNJ a été résolue par l'établissement d'un statut approprié et l'allocation d'un pourcentage déterminé du produit intérieur brut ou du budget de l'Etat. Une allocation d'un montant suffisant est calculée pour subvenir aux besoins du Conseil national de la jeunesse. Cette pratique paraîtra peut-être trop «progressiste» à certains, cependant il est nécessaire que le CNJ jouisse d'un statut irrécusable. Un cadre légal transparent, définissant les relations entre le CNJ et l'Etat maltais, devrait garantir solidement l'indépendance du conseil.

### -----> 3. La réalité sociale à Malte et l'image qu'en présente le CNJ

#### a) Société civile

Lors de sa visite à Malte, le groupe international d'experts a eu de façon générale l'impression que la société civile est insuffisamment développée et qu'elle a besoin d'être tonifiée. L'histoire politique de l'archipel et la forte influence de l'Eglise catholique font que les sphères publique et politique sont dominées, soit par la politique des partis au pouvoir (ou le pouvoir des partis?), soit par les relations antagoniques entre l'Etat et l'Eglise. Dans ces circonstances, la société civile n'a pas beaucoup d'espace pour croître et s'épanouir.

Même si le nombre d'ONG de jeunesse, rapporté à la population jeune du pays, est impressionnant, leur grande majorité ne semble disposer ni des ressources humaines (en nombre d'adhérents), ni des conditions matérielles, ni des structures propices à un fonctionnement correct. Quel que soit le but avoué de leur existence, elles ne sont probablement pas en mesure de réaliser leur objectif. De telles ONG sont parfois qualifiées d'organisations «de complaisance».

La situation des organisations de jeunes les plus actives reflète celle, politique, de la société dans son ensemble. Les plus importantes par le nombre d'adhérents sont soit politiques, soit liées à l'Eglise ou fondées par celle-ci. Cette réalité sociale se retrouve dans la composition des membres du CNJ et, plus nettement encore, dans sa structure dirigeante. Celle-ci regroupe (presque exclusivement) des représentants desdites organisations de jeunes à caractère religieux ou politique.

#### b) Le paternalisme: un frein à l'autonomie de la jeunesse et au changement social

L'un des aspects culturels auxquels l'équipe a été sensible est la dynamique paternaliste propre à quantité d'ONG. Même dans les organismes et les ONG regroupant



une large base de jeunes – y compris ceux dont les «leaders nationaux» sont également jeunes –, le pouvoir reste à l'évidence dans les mains de personnes que l'on ne peut qualifier, elles, de jeunes (par leur âge physiologique du moins). Le groupe a rencontré des organismes de jeunesse dans lesquels des jeunes, effectivement, étaient présents, mais où des personnes plus âgées ont en réalité réussi à dominer le dialogue. Voilà qui, sans doute, illustre le fait que ce sont surtout des adultes qui occupent les principaux postes à responsabilité de ces organisations. Même s'ils entretiennent un intérêt actif, positif et enthousiaste pour la jeunesse, ils n'en font plus vraiment partie. De plus, ils ne semblent guère prêts à renoncer à leur pouvoir, ou à le déléguer aux jeunes. Ironiquement, nous les avons souvent entendu déclarer quelque phrase du genre: «Nous sommes ici pour laisser la place aux jeunes!» Cette conception est révélatrice de ce que cette place, apparemment, est avant tout la leur. Même s'ils expriment un désir sincère de céder la place, ils ne comprennent pas, sans doute, que leur simple présence dans les réunions est synonyme de contrainte pour les jeunes. Voilà qui témoigne aussi, probablement, d'une certaine méfiance envers les capacités de la jeunesse. Cette situation reflète vraisemblablement la prédominance des «anciens» dans la société maltaise. L'autonomie des jeunes Maltais et de leurs organisations nous a paru très limitée. Le cœur du problème est sans doute que les adultes rechignent à déléguer leur pouvoir et leur autorité à la jeunesse. La solution est implicite: les jeunes ont besoin de se voir confier l'élaboration et l'application de leurs projets.

Cette situation fait écho à l'opposition traditionnelle, dans le champ social, des modes de pensée «conservatrice» et «progressiste». Les conservateurs ont tendance à vouloir maintenir l'ordre social existant. Ils cherchent à garder les structures sociales en place et la distribution traditionnelle des pouvoirs. Les «progressistes», en revanche, remettent en cause cet ordre social. Ils sont, au contraire, extrêmement sensibles aux questions de délégation de pouvoir, et attentifs à l'émergence de nouveaux acteurs dans les sphères de décision.

Toute étiquette politique mise à part, il faut reconnaître que le progrès social est directement lié à la «nouveau» des idées avancées par les jeunes. Ce qui fait presque inévitablement de la jeunesse l'adversaire politique des «anciens». Les personnes âgées ont tendance à soutenir les modèles sociaux qu'elles ont hérités des générations précédentes, et ceux qu'elles ont mis en place au cours de leur propre existence. Le «changement social» est, bien sûr, un processus constant d'une génération à l'autre. Les liens entre conditions et normes sociales sont par conséquent étroits. Les signes des temps, d'une façon ou d'une autre, s'impriment dans la vie de tout le monde. Les gens âgés, à des degrés divers, défendent les valeurs qui se rapportent à leurs parcours. Et les jeunes prôneront des idées qui se réfèrent à leur propre expérience. Aux yeux des «anciens», elles paraîtront déplacées, difficiles à comprendre, ou tout simplement erronées. En réalité, les jeunes n'expriment rien d'autre que leurs réactions aux changements matériels qui affectent les sphères sociale, culturelle et politique de la vie économique.

Malte est une société fondée sur la foi religieuse, sur un modèle familial patriarcal, et sur la «sagesse des anciens». Les Maltais ont été formés à marcher dans les sentiers battus par les générations précédentes. Ce modèle de reproduction sociale est solidement établi. S'il apporte une appréciable stabilité à la vie dans l'archipel, la dépendance totale qu'il implique porte en elle un risque de «dessèchement». Ne pas reconnaître la valeur des idées «nouvelles» formulées par les jeunes est un problème, non seulement pour ceux-ci, mais pour la société dans sa globalité. L'autonomie et l'espace nécessaires à un épanouissement personnel



sont indispensables à la formation de citoyens adultes et actifs. En d'autres termes, les jeunes ont besoin d'autonomie et d'un espace à eux.

La société maltaise semble s'inquiéter beaucoup de la perspective de changements. Elle est apparemment déterminée à reproduire sans discernement ses relations sociales traditionnelles. Ce processus de quasi-«clonage» est préoccupant. S'il n'est pas question de tourner complètement le dos au passé, il faut cependant le confronter à de nouvelles idées et de nouvelles pratiques. Dans l'idéal, la société devrait essayer d'associer la «sagesse des anciens» et les «idées neuves» de la jeunesse. Dépendre exclusivement de la première ou des secondes n'est pas recommandable. On peut concevoir les générations qui se suivent comme les deux extrémités d'un même axe. Ce qu'on peut souhaiter de mieux à une société est de réussir à équilibrer cet axe. Les rapports de force entre générations sont porteurs d'inutiles rivalités sociales. On constate à Malte des relations peu équilibrées entre les différentes générations: les «anciens» occupent une position dominante dans un espace où l'on se méfie des jeunes. La société maltaise doit apprendre à leur faire confiance, et à confronter de manière constructive sa peur avec les idées neuves et novatrices.

Parallèlement, l'auteur a eu l'impression que la plupart des jeunes Maltais acceptaient eux-mêmes le statu quo. Dans la majorité des pays européens, la jeunesse joue un rôle de premier plan dans la remise en cause des relations de pouvoir établies. C'est même perçu comme une caractéristique de la jeunesse dans le monde entier. Cette tendance n'est pourtant pas très manifeste à Malte. Il ne faut pas y voir, bien sûr, un défaut inhérent aux jeunes de l'archipel, façonnés par la société qui les élève et les instruit. Si les jeunes n'apprennent que le respect inconditionnel des «anciens», leur capacité à se projeter dans l'avenir sera sérieusement diminuée. De fait, l'autonomie de la jeunesse maltaise est limitée par les institutions de la famille, de l'Eglise, de l'Etat et de l'éducation. Vu les contraintes imposées par cet environnement, qui leur reprochera de ne pas penser par eux-mêmes? De ne pas remettre en cause l'ordre social? Qui leur reprochera de ne pas revendiquer un avenir à eux? D'avoir peur d'exprimer une «différence»? Qui leur reprochera de baser leurs conceptions sur des idées reçues et des stéréotypes? Seuls quelques «courageux» osent remettre en question le statu quo, et, de ce fait, risquent de se voir exclus de la société globale. Le CNJ devrait étudier ce problème fondamental à différents niveaux: il devrait faire pression sur les autorités pour une réforme du système éducatif; promouvoir et mettre en œuvre une politique d'éducation progressiste au sein de ses organisations membres; et se référer à la section «L'autonomie des jeunes» du Livre blanc sur la jeunesse (publié par la Commission européenne) pour initier une mobilisation populaire des jeunes Maltais.

### **c) Les adhérents aux organisations de jeunes et leurs relations avec les représentants du CNJ**

Parmi les adhérents des organismes de jeunesse, la plupart des membres actifs et des volontaires sont des étudiants de l'université. S'il est positif que la poursuite d'études supérieures, apparemment, favorise la participation à des organisations de jeunes, certains aspects doivent cependant être évoqués. La plupart des chefs de ces organisations sont étudiants, ou l'ont été, et ce sont donc des jeunes issus de l'enseignement supérieur qui tiennent une place dominante dans les instances élues du CNJ. L'engagement de ces étudiants est certainement louable, toutefois une organisation comme le CNJ devrait représenter la jeunesse maltaise dans toute sa diversité.



Les jeunes qui n'ont pas eu accès à l'enseignement supérieur sont actuellement sous-représentés (voire pas représentés du tout) dans le CNJ de Malte. C'est d'ailleurs l'une des critiques que le groupe a entendues le plus souvent à propos de la représentativité du conseil. Le CNJ de Malte devrait se pencher le plus rapidement possible sur le problème de la représentation de la jeunesse de l'archipel. Faute de quoi il restera perçu comme «élitiste» par bien des jeunes Maltais, et il n'arrivera probablement pas à susciter un intérêt véritable chez eux (encore moins leur participation active). La légitimité démocratique et l'autorité du CNJ risquent d'être contestées s'il ne parvient pas à être socialement représentatif de la jeunesse maltaise dans son ensemble.

#### **d) La compétition interne pour le pouvoir au CNJ et les problèmes qui en résultent**

Une autre critique formulée à l'égard du CNJ est que de nombreux organismes de jeunes ne se reconnaissent pas dans l'environnement où on attendrait leur participation. La nature des relations de pouvoir entre les organisations politiques et les organisations de jeunes tend à refléter les oppositions traditionnelles entre les principaux partis politiques. Cette tendance se révèle extrêmement décourageante pour les organisations de jeunes de la société civile qui souhaitent se démarquer de la politique des partis. Pour remédier à cette situation, le CNJ a besoin de revoir ses statuts afin d'établir des critères d'adhésion clairs pour les organisations de jeunes et les ONG. Parallèlement, les instances dirigeantes du CNJ doivent être bien sûres de résister à la tentation de conquérir injustement un avantage politique en manipulant cyniquement leur règlement interne. Faute d'une attitude responsable à cet égard, le CNJ restera qualifié de «club élitiste pour futurs politiciens». Cette critique nous a été rapportée à plus d'une occasion par les jeunes rencontrés.

Pendant son séjour à Malte, le groupe a pris connaissance de nombreux comptes rendus critiques de l'histoire du CNJ, émanant de jeunes gens assumant ou pas des responsabilités. Certaines, qui avaient trait à la National Review Team et aux autorités, impliquaient qu'on ne pouvait pas faire entièrement confiance au CNJ. A l'évidence, l'image négative du CNJ apporte de l'eau au moulin de ceux qui pencheraient pour un transfert des ressources et du pouvoir du CNJ vers un autre organisme. Tant le CNJ que les autorités devraient relever le défi présenté par ces critiques. Le but devrait être maintenant de créer un CNJ fort, stable, fiable, représentatif et ouvert. Atteindre cet objectif profiterait non seulement aux jeunes Maltais, mais à la société entière. Voilà précisément pourquoi, confronté à de telles critiques, l'auteur a systématiquement souligné la nécessité d'un bon fonctionnement du CNJ. Le fait qu'une institution ne se comporte pas comme elle devrait ne doit pas se traduire à tout prix par sa suppression. Le CNJ a besoin d'être réformé et démocratisé. Pour rendre ces transformations effectives, il a besoin d'être doté de solides garanties institutionnelles.

Pour devenir un organisme fiable, le CNJ devra également trouver le moyen de rompre avec son passé obscur. Les instances dirigeantes du CNJ doivent se montrer dignes de confiance. En premier lieu, il leur faut évidemment gagner la confiance et le respect de leurs membres. C'est grâce à cette plus grande légitimité que, souhaitons-le, le CNJ gagnera aussi la confiance et le respect des autorités. Il doit, par conséquent, encourager la participation active de ses organisations membres dans un esprit ouvert de coopération mutuelle. Les obstacles qui bloquent actuellement cette mise en œuvre doivent être franchis. Entre-temps, les relations entre le CNJ et les autorités devraient prendre une tournure plus strictement professionnelle. Le



CNJ doit démontrer les compétences d'un partenaire indépendant sur lequel on peut compter.

C'est aussi la responsabilité des autorités de doter le CNJ d'outils qui lui permettent de remplir sa mission, et avant tout les ressources nécessaires. Il doit ensuite s'engager significativement dans toutes les discussions relatives aux orientations qui le concernent et dans leur mise en œuvre. Son statut de voix autorisée de la jeunesse doit être reconnu par le gouvernement et les différentes autorités. Le CNJ devrait être la première voix entendue lors des consultations sur la jeunesse.

*Last but not least*, les partis politiques devraient comprendre que le CNJ ne doit pas être un champ de bataille supplémentaire pour régler leurs conflits. Si cette injonction reste ignorée par les intéressés, les organisations politiques de la jeunesse auront à revendiquer leur autonomie. Il leur incombe de garantir que les divisions politiques, nuisibles, soient évitées à tout prix au sein du CNJ. Il apparaît malheureusement que ce genre de dissension est toujours une caractéristique de l'actuel conseil.

Il devrait être reconnu par tous comme un forum de coopération mutuelle. Des solutions aux problèmes communs doivent être négociées et trouvées, ensemble, par des jeunes de toutes origines et de toutes tendances politiques. Les organisations politiques de jeunes doivent comprendre qu'elles ne sont pas là pour promouvoir leurs propres intérêts ou imposer leurs vues. Il leur faut au contraire fournir un travail collectif et promouvoir les intérêts communs des organisations membres. C'est pourquoi tous les membres ont besoin de définir un terrain d'entente et de se concentrer sur les questions autour desquelles il est possible de trouver une unité. Les points de désaccord ne se traduisent pas toujours par des divisions ou des scissions dommageables. S'il est capable d'adopter des méthodes de travail plus ouvertes, plus propices au rassemblement – en reconnaissant par là la diversité salutaire qu'un fonctionnement démocratique ne manquera pas d'affirmer –, alors le CNJ peut croire à un brillant avenir.

#### **e) La direction actuelle du CNJ**

En conclusion, l'auteur voudrait souligner le fait que, malgré les critiques justifiées auxquelles le CNJ est exposé, le groupe a eu une impression très positive lors de sa réunion avec son encadrement. Nous pensons tous que la plupart des personnes rencontrées étaient pleinement conscientes de leurs lourdes responsabilités et de l'importance de leur mission. Cela ne veut pas dire que la direction actuelle doive être totalement absoute pour les évolutions négatives qui ont pu se développer pendant son mandat. Comme l'équipe précédente, elle doit accepter le reproche qui lui est fait de n'avoir pas su «ouvrir» l'organisation à un éventail de jeunes et d'électeurs plus large. Le doute subsiste cependant quant à son éventuelle tentative de réduire la participation de certains groupes dans le but de conserver son pouvoir. Pour l'instant du moins, la tradition sectaire d'une compétition interne entre les principales organisations politiques de jeunes se perpétue. Comme nous l'avons déjà signalé, il est nécessaire de remédier aux aspects les plus nuisibles de cette culture politique.

Le groupe est néanmoins convaincu que, comme il a été dit, «il y a de l'espoir!» La direction du CNJ, ou une large partie de celle-ci, mesure l'importance de son rôle et se montre prête à se lancer dans un travail considérable. Son engagement et son professionnalisme sont manifestes dans la proposition remarquable qu'elle a rédigée pour une Politique nationale pour la jeunesse. L'un des signes les plus



encourageants est qu'une partie de la direction, reconnaissant les carences du CNJ, semble décidée à surmonter ces difficultés. L'auteur lui présente tous ses vœux de réussite. Les divisions du passé devraient être mises de côté, et un effort collectif devrait être fourni pour créer un cadre favorable à des activités d'avenir. Ces efforts seront récompensés par l'affirmation d'une organisation représentative, ouverte et efficace pour la jeunesse. L'apparition d'un vrai avocat de la jeunesse maltaise, capable de faire autorité, devrait en outre ouvrir de plus larges horizons à la génération montante.




## 4. Complément d'information fourni par l'Employment Training Corporation (ETC: 2003)

Le rapporteur remercie M. Edwin Camilleri (directeur, Labour Market Information), de l'*Employment Training Corporation*, pour avoir transmis un complément d'information à l'équipe d'étude internationale. Malheureusement, en raison de la date de remise du texte, il n'a pas été possible de l'inclure dans le corps du rapport, c'est pourquoi des extraits de la contribution de M. Camilleri sont présentés dans cette annexe.



### Le salaire minimum national: 2003

NB: 1 Lm = 2,34 euros

Travailleurs à plein temps

Moins de 17 ans 49,00 Lm

17 ans 50,22 Lm

Plus de 18 ans 53,13 Lm

Travailleurs à temps partiel

Moins de 17 ans 1,23 Lm

17 ans 1,26 Lm

Plus de 18 ans 1,33 Lm



### Disparité entre hommes et femmes

«... En 2002, la différence de rémunération entre les sexes (tous salariés – à plein temps et à temps partiel – confondus) se situait à 92 %; en d'autres termes, le salaire des femmes représente 92 % de celui des hommes.»



### Le coût des transports en commun

«Les transports public maltais ne sont guère onéreux. Le prix du trajet varie de 15 c (Zone 1) à 20 c (Zone 2). Aucun tarif réduit n'est accordé aux jeunes et aux demandeurs d'emploi, seules les personnes âgées de plus de 60 ans profitent d'une réduction. Les travailleurs de Gozo qui ne résident pas à Malte doivent effectuer quotidiennement le trajet en bus et ferry. Les Gozitains bénéficient de tarifs réduits sur le ferry (30 c par personne sans voiture), mais en raison du cumul ils dépensent davantage en transport que les habitants de Malte.»



### Région au plus fort taux de chômage

South Harbour





## 5. Éléments d'information complémentaires soumis par le Mouvement des droits des homosexuels de Malte (Malta Gay Rights Movement: 2003)

Le rapporteur s'est félicité de recevoir une communication du Mouvement des droits des homosexuels de Malte. Malheureusement, en raison de sa date de remise, il n'a pas été possible de l'inclure dans le corps du rapport. Par conséquent, la présente annexe reproduit des extraits de ce texte.

«... Le Mouvement des droits des homosexuels de Malte (Malta Gay Rights Movement – MGRM) ne reçoit aucun financement ni soutien du gouvernement. Il assure la collecte de fonds et la recherche de parrainages pour pouvoir mener à bien ses activités et ses projets. C'est en fait un mouvement récent, fondé voici près de deux ans. (...) Ses membres viennent de tous horizons mais sont en majorité de jeunes adultes âgés de 18 à 30 ans (...)

Le MRGM est affilié à l'Association internationale des lesbiennes et des gays (International Lesbian and Gay Association – ILGA) et participe à nombre de ses conférences. Ses membres, plus particulièrement ceux âgés de 18 à 25 ans, ont la possibilité de prendre part aux conférences internationales organisées par l'ILGA ou aux séminaires de formation de jeunes parrainés par l'Union européenne (...) [Le MGRM] (...) se tient au courant du travail des groupes de pression agissant au plan européen ainsi que de la législation européenne et conseille le mouvement dans sa lutte pour l'application intégrale des acquis communautaires à Malte. A ce jour, le gouvernement refuse expressément d'inclure la catégorie spécifique de l'orientation sexuelle dans sa législation visant à supprimer les pratiques discriminatoires sur le lieu de travail.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun service d'accompagnement s'adressant spécifiquement aux jeunes GLBT<sup>1</sup>. Le MRGM s'emploie à mettre en place une assistance téléphonique destinée aux homosexuels; elle sera assurée par des bénévoles, en majorité des jeunes, ayant déjà bénéficié d'une formation dispensée en collaboration avec l'agence gouvernementale d'action sociale APPOGG, qui gère une assistance téléphonique disponible 24 heures sur 24. Il est prévu que l'assistance téléphonique du MRGM soit ouverte de 6 heures à 22 heures du lundi au vendredi, les bénévoles travaillant par groupe de deux en fonction d'un tableau de service. Pour assurer la viabilité du projet, nous avons introduit une demande en vue

1. GLBT: Gays, lesbiennes, bisexuels et transexuels.

d'obtenir un statut d'ONG, afin d'être en mesure d'acquérir une liste de numéros de téléphone à un préférentiel. Nous espérons que l'assistance téléphonique destinée aux homosexuels sera opérationnelle avant la fin de l'année 2003.

Le MRGM s'emploie également à mettre sur pied plusieurs groupes d'accompagnement. Il est prévu qu'un groupe soit destiné aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, un autre aux plus de 25 ans et un troisième aux parents et amis des personnes GLBT. Des contacts ont déjà été pris avec un certain nombre de professionnels qualifiés, choisis pour assurer bénévolement la fonction de modérateur de ces groupes. Nous espérons être en mesure d'inaugurer dans les semaines à venir ce service très attendu.

Le manque d'espace de réunion est l'une des principales difficultés que rencontre le MGRM. Dans un premier temps, une salle de réunion avait été mise à sa disposition par le Syndicat général des travailleurs (General Workers Union) et depuis près d'un an le mouvement a obtenu la location d'une petite maison (...) Celle-ci n'est cependant pas de taille suffisante pour que les services d'accompagnement puissent y être assurés, mais elle accueille pour l'heure nos réunions hebdomadaires. De même, elle est régulièrement utilisée le soir pour recevoir des sous-groupes chargés de projets particuliers et pour rencontrer des personnes demandant une aide, un conseil ou un soutien.

Le MRGM s'efforce également de constituer un groupe de jeunes s'adressant aux jeunes GLBT ou à ceux qui explorent ou questionnent leur sexualité. Si tout va bien, ce sera un espace où les jeunes en voie de révéler leur homosexualité pourront dialoguer en toute sécurité avec leurs pairs et participer à des programmes d'éducation non formelle ainsi qu'à d'autres activités sociales. Ici encore, se pose la question d'un espace de réunion adapté.

L'éducation sexuelle telle qu'elle est enseignée à l'école est très limitée. On ne saurait dire avec la moindre certitude si l'orientation sexuelle est abordée ou non et si, dans le cas où elle est mentionnée ou étudiée, elle l'est d'une manière positive en ce qui concerne l'homosexualité. On ne connaît guère l'opinion des enseignants à l'égard de l'homosexualité, mais comme en règle général ils forment souvent un groupe conservateur, il y a par conséquent de fortes chances pour que prédominent des tendances homophobes. L'un des objectifs du MRGM durant l'année scolaire à venir est d'explorer la possibilité de travailler avec le ministère de l'Education pour conduire une formation visant à sensibiliser les enseignants, mais aussi d'obtenir l'autorisation de diffuser auprès des élèves du postsecondaire une information sur le groupe d'accompagnement, le groupe de jeunes et l'assistance téléphonique mis en place par le MRGM. Dans l'idéal, cette information et ce matériel de promotion devraient également être mis à la disposition des élèves du secondaire, mais nous nous attendons à rencontrer une résistance en la matière – les élèves pouvant être considérés comme trop jeunes –, voire une opposition de la part des parents. Les brimades infligées à l'école constituent un autre problème auquel sont confrontés les élèves GLBT, bien que l'on n'en connaisse pas précisément l'ampleur. Les jeunes n'ont que très difficilement l'occasion de rencontrer des modèles homosexuels positifs, puisque de nombreux enseignants, responsables de jeunesse ou collègues craignent souvent de révéler publiquement leur homosexualité.

Il n'existe que très peu de lieux où les jeunes peuvent se rencontrer. On ne compte que trois bars gay dans l'île (...)

Des soirées gay sont occasionnellement préparées par la communauté homosexuelle ou par le MGRM mais également par des organisateurs de fêtes professionnels. Une soirée «gay pride» est programmée chaque année; c'est



habituellement l'événement le plus important de l'année. Aucune marche de la fierté homosexuelle n'a jamais été organisée, car la révélation publique de leur homosexualité est souvent problématique pour les membres de la communauté gay, qui craignent encore l'hostilité du grand public et des autorités religieuses. La consommation d'alcool et de drogue, en particulier de marijuana et d'ecstasy, est fréquente à Malte. C'est un phénomène que connaît également la communauté gay; en raison du peu de solutions alternatives offertes aux jeunes homosexuels et des pressions supplémentaires qu'ils subissent du fait de leur orientation sexuelle, il est même probable que l'alcoolisme et la toxicomanie soient plus importants dans ce groupe.

La révélation de leur homosexualité est en fait l'un des problèmes les plus délicats qui se posent aux jeunes GLBT à Malte. Nombreux sont les jeunes à la recherche de conseils et d'un soutien à ce sujet qui s'adressent au MGRM. L'aveu à leurs parents de leur homosexualité est un point éminemment litigieux et certains jeunes indiquent avoir été battus, contraints de quitter leur partenaire, interdits de sortir de chez eux, voire chassés et réduits à rechercher un autre logement. L'une des fonctions principales du MGRM consiste à conseiller les jeunes sur le moment le plus propice à la déclaration de leur homosexualité. Les convictions et les coutumes religieuses exercent encore une grande influence à Malte et l'Eglise catholique considère souvent comme inadmissible le mode de vie homosexuel, bien que des prêtres puissent être, individuellement, plus tolérants. La prédominance de l'Eglise à Malte explique également que les jeunes GLBT se détachent souvent d'elle. En effet, quand ils participent à un groupe religieux, ces jeunes éprouvent des difficultés à accepter leur orientation sexuelle et à réconcilier leur homosexualité avec leur foi et leurs convictions religieuses. Il n'existe pas de groupe chrétien pour personnes GLBT.

La communauté homosexuelle fait aussi campagne en faveur de la reconnaissance des unions de même sexe. Aucun des avantages accordés aux couples mariés n'est étendu aux couples de même sexe. Il n'existe aucune disposition légale en faveur des couples homosexuels en ce qui concerne le droit de visite et le droit de succession. Ils n'ont pas droit aux prestations en matière de logement ni à toute autre prestation sociale allouée aux couples mariés. Les couples homosexuels sont encore dans l'impossibilité de devenir famille d'accueil ou parents adoptifs. Le MGRM a rencontré des dirigeants des deux partis politiques maltais à la veille des élections législatives générales qui se sont tenues en avril dernier. A la suite de ces réunions, le parti travailliste a mentionné dans son programme électoral son attachement aux droits des homosexuels. Le parti nationaliste n'a accepté de rencontrer le MGRM qu'une semaine avant les élections, alors que son programme électoral était déjà publié. Il n'était fait dans ce dernier aucune mention de la communauté homosexuelle.

Les mentalités à l'égard des personnes GLBT évoluent lentement, mais il reste un long chemin à parcourir. Le mouvement des droits des homosexuels de Malte se trouve encore à un stade embryonnaire et de nombreuses autres campagnes de sensibilisation seront nécessaires avant de parvenir à la tolérance et à l'égalité. Pour œuvrer utilement à la réalisation de ces objectifs, le MGRM organise chaque été une semaine d'action intitulée «Diversity», publie une lettre d'information semestrielle et tient une conférence annuelle. Il participe également à des débats radiophoniques ou télévisés et réagit dans la presse écrite aux questions concernant les homosexuels. Il administre également un site Internet régulièrement mis à jour, par lequel il tient la communauté informée des activités et des projets du MGRM.»







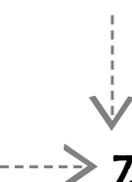
## 6. Extrait de *The Jukebox Queen Of Malta*, de Nicholas Rinaldi (2000)

Le groupe international est redevable à Charles Berg des recherches qu'il a faites pour lui sur la littérature relative à l'archipel. Il a merveilleusement réussi à nous intéresser à des œuvres fictives, traitant de Malte d'un point de vue intérieur comme extérieur. La rapporteur a été particulièrement séduit par un roman de Trezza Azzopardi qui a pour cadre l'ancienne Tiger Bay de Cardiff (Trezza Azzopardi, 2000) – un secteur de la ville que la rapporteur croyait bien connaître. Il y a une certaine ironie à ce qu'une visite à Malte lui apprenne quelque chose sur l'endroit où il réside. Le passage ci-dessous, quant à lui, évoque l'hospitalité de nos hôtes, les excellents repas que nous avons partagés et les soirées conviviales passées dans l'atmosphère chaleureuse de Malte en mai 2003.

«Melita a coupé le pain en tranches épaisses, puis elle a sectionné une tomate pour la frotter contre le pain, jusqu'à ce que celui-ci rosisse au contact de la pulpe et du jus. Elle l'a ensuite fait mariner dans de l'huile d'olive avec de l'origan et du thym. "Nous appelons ça *hobz-biz-zejt*, pain à l'huile.»

(Rinaldi, 2000, p. 132)





## 7. Bibliographie

Le texte original étant en anglais, la bibliographie reprend principalement des ouvrages dans cette langue. On peut néanmoins signaler que toutes les publications du Conseil de l'Europe sont aussi disponibles en français.

Abela, A. (1994), 'Values for Malta's Future: Social Change, Values and Social Policy', Sultana, R.G. & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society – A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications, pp. 253-270.

Abela, A. (2001) *Youth Participation in Voluntary Organisations in Malta: A comparative analysis of European Values Studies*, Malta: Parliamentary Secretariat, Ministry of Education.

Azzopardi, A.E. (2000), *Young People in Gozo – a study*, Victoria, Gozo: OASI Publications.

Azzopardi, A.E. (2002), *Y – EU? – Young People's Perceptions*, Malta: Malta-EU Information Centre.

Azzopardi, T. (2000), *The Hiding Place*, London: Picador.

Barnes, M. (2002), 'Social Exclusion and the life course', Barnes, M., Heady, C., Middleton, S., Millar, J., Papadopoulos, F., Room, G. & Tsakloglou, P., *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-23.

Braithwaite, J. (1999), 'Restorative Justice: Assessing Optimistic and pessimistic Accounts', *Crime and Justice*, 25, pp. 1-127.

Brander, P., Keen, E. & Lemineur, M-L (Eds.) *COMPASS – A Manual on Human Rights Education with Young People*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

British Journal of Criminology (2002), *British Journal of Criminology – Special Issue – Practice, Performance and prospects for Restorative Justice*, Vol. 42, No3, Summer 2002, pp. 469-667.

Brown, J. (1988), *Child Benefit: Investing in the Future*, London: Child Poverty Action Group.

Child Poverty Action Group (2003), Website: [www.cpag.org.uk](http://www.cpag.org.uk).

Chircop, D. (1994), 'Absenteeism: Deviance, Resistance and Contestation', Sultana, RG & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society: A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications.

Cohen, S. (1980), *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of Mods and Rockers*, Oxford: Robertson.

Coles, B. (2000), *Joined-Up Youth Research, Policy and practice: a new agenda for change?*, Leicester: Youth Work Press.

Council of Europe (1999), *Youth Policy in Finland*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe (2000), *Youth Policy in Spain*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Council of Europe (2003a), *Experts on Youth Policy Indicators – Third and Concluding Meeting – 26-27 March 2003 – European youth Centre, Strasbourg – final Report*, Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe (2003b), *6th Conference of European Ministers Responsible for Youth, Thessalonica, Greece, 7-9 November, 2002, Report, Strasbourg, 12 December 2002, CDEJ (2003) 2*, Strasbourg: Council of Europe.

Darmanin, M. (1989), *Sociological Perspectives on Schooling in Malta*, Unpublished Doctoral Thesis, Cardiff: University College of Wales, Cardiff.

Department of Information (2003a), *Government Schools' Websites*, Department of Information – Malta Website: [www.doi.gov.mt/en/press\\_releases/2003/06/pr771e.asp](http://www.doi.gov.mt/en/press_releases/2003/06/pr771e.asp).

Department of Information (2003b), *Literacy Project In Conjunction With Local Councils*, Department of Information – Malta Website: [www.doi.gov.mt/en/press\\_releases/2003/07/pr818A.asp](http://www.doi.gov.mt/en/press_releases/2003/07/pr818A.asp).

Dickens, C. (1976), *Hard Times*, Harmondsworth: Penguin.

Drakeford, M. (2001), 'Children's Rights and Welfare: Towards a New Synthesis', *Youth justice*, Vol. 1, No. 1, pp. 40-44.

European Commission (2002), *White Paper on Youth – A New Impetus for European Youth*, Strasbourg: European Commission of the European Union.

Eurostat (2000), *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion*, Luxembourg: Office for official Publications of the European countries.

Employment Training Corporation (2002), *Annual Report: 2001-2002*, Hal Far: Employment and Training Corporation.

Employment Training Corporation (2003), *Email (15/10/03) from Edwin Camilleri to Jonathan Evans*.

Galea-Seychelle, O. (2003a), *Using Social Benefits to Combat Poverty and Social Exclusion*, APPOGG Website: [www.appogg.gov.mt/research/article05.htm](http://www.appogg.gov.mt/research/article05.htm).

Galea-Seychell, O. (2003b), *It is not all gloom in Cottonera*, APPOGG Website: [www.appogg.gov.mt/research/article02.htm](http://www.appogg.gov.mt/research/article02.htm).

Giddens, A. (1994), 'Foreword', Sultana, R.G. & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society – A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications, pp. xxvii-xxxiv.

Housing Authority (2003), Briefing Paper presented to the International Review Team at meeting on 7th May 2003.

Johnstone, G. (2002), *Restorative Justice – Ideas, Values, Debates*, Cullumpton: Willan.

KNPD (2003), *National Disability Survey*, KNP: Malta.



- Lee, P. & Murie, A. (1999), *Literature Review on Social Exclusion*, Edinburgh: the Scottish Office Central Research Unit.
- McCracken, G. (1988), *The Long Interview*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Malta Gay Rights Movement (2003) Website: [www.maltagayrights.com](http://www.maltagayrights.com).
- Malta Gay Rights Movement (2003a), *Email (17/9/03) from MGRM to Jonathan Evans*.
- Malta Parliament (2003), *A Bill entitled An Act to provide for the appointment of a Commissioner for Children with power to investigate any breaches or infringements of the rights of children*, Website: [www.parliament.gov.mt/information/Bills](http://www.parliament.gov.mt/information/Bills).
- Massa, M. (2002), *The Health Behaviour of School-aged Children Study: a World Health Organisation cross-national study with the participation of the Health Promotion Department, Malta*, Malta: Health Promotion Department, Malta.
- Mifsud, E. (1994) 'Schooling and Socialization: Rituals, Symbols and Hidden Messages in a Private School', Sultana, RG & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society: A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications, pp. 323-352.
- Middleton, S. (2002), 'Transitions from youth to adulthood', Barnes, M., Heady, C., Middleton, S., Millar, J., Papadopoulos, F., Room, G., Tsakoglou, P., *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 53-78.
- Ministry of Education (2000), *National minimum Curriculum – 'Creating the Future Together'* 2000, Website: [www.education.gov.mt/ministry/doc.pdf/CurriculumEnglish.pdf](http://www.education.gov.mt/ministry/doc.pdf/CurriculumEnglish.pdf).
- Ministry of Education (2003), Ministry of Education Website: [www.schoolnet.gov.mt](http://www.schoolnet.gov.mt).
- Ministry for Gozo (2003) Website: [www.gozo.gov.mt](http://www.gozo.gov.mt).
- Ministry of Health (2003), *The First National Health Interview Survey (HIS Malta)*, website: [www.health.gov.mt.ministry/dhi/survey/his.html](http://www.health.gov.mt.ministry/dhi/survey/his.html).
- Mitchell, J. (2002), *Ambivalent Europeans: ritual, memory and the public sphere in Malta*, London: Routledge.
- Mizzi, C. (2003), *Email (15/10/03) from Mr. Charles Mizzi to Jonathan Evans*.
- National Report (2003), *National Youth Policy – Malta – Draft National Report (21.03.03)*, Floriana: Ministry of Education Parliamentary Secretariat.
- National Statistics Office (2003a), *Tourism: Cruise Passengers: January-June 2003*, No. 118/2003, 5 august 2003: website, [www.nso.gov.mt](http://www.nso.gov.mt).
- National Statistics Office (2003b), *Government Expenditure on Social Security Benefits, 1999-2002*, No. 90/2003, 19th June 2003: website, [www.nso.gov.mt](http://www.nso.gov.mt).
- National Statistics Office (2003c), *Contrasts in Workers' Participation training and Further Education*, No. 120/2003, 7 August 2003: website, [www.nso.gov.mt](http://www.nso.gov.mt).
- National Statistics Office (2003d), *Poverty and Social inequality*, No. 84/2003, 9 June 2003: website, [www.nso.gov.mt](http://www.nso.gov.mt).
- National Statistics Office (2003e), *Demographic Statistics – Migration* No. 71/2003, 20 May 2003: website, [www.nso.gov.mt](http://www.nso.gov.mt).



National Statistics office (2003f), *Culture: Youth organisations 2001*, No. 100/2003, 7 July 2003: Website, www.nso.gov.mt.

National Youth Council (2003), *National Youth Policy – Presented to the Ministry for Youth and the Arts by the National Youth Council – KNZ – May 2003*, Malta: National Youth Council.

Rinaldi, N. (2000), *The Jukebox Queen of Malta*, London: Black Swan Books.

Social Exclusion Unit (1998), *Truancy and Exclusion*, London: the Stationery Office.

Sultana, R.G. (1991), 'Social class and educational achievement in Malta', Sultana, R.G. (Ed.) *Themes in Education: A Maltese Reader*, Msida: Mireva Publications.

Sultana, R.G. (1994), 'School children in Malta's Twilight Economy', Sultana, R.G. & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society – A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications, pp. 521-536.

Sultana, R.G. & Baldacchino, G. (1994), 'Introduction: Sociology and Maltese Society: The Field and its Context', Sultana, R.G. & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society – A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications, pp. 1-21.

Swaine, M. (2000), *Impact Assessment 2000: An evaluation of 'New Hope' – a Caritas (Malta) project for the rehabilitation of persons with drug dependencies*, Malta: Caritas.

Tabone, C. (1994), 'The Maltese Family in the Context of Social Change', Sultana, R.G. & Baldacchino, G. (Eds.), *Maltese Society – A Sociological Inquiry*, Msida: Mireva Publications, pp. 229-251.

West, P. (1997), 'Health Inequalities in the early years: Is there an equalisation in youth?' *Social Science Medicine*.

West, P. (1999), 'Youth', Gordon, D., Shaw, M., Dorling, D. & Smith, G.D., (Eds.) *Inequalities in Health: The Evidence*, Bristol: Polity Press.

Williamson, H. (2002), *Supporting Young People in Europe: Principles, Policy and Practice – The Council of Europe's international reviews of national youth policy 1997 – 2001 – a synthesis report*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.



# Sales agents for publications of the Council of Europe

## Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

### AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street  
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria  
Tel.: (61) 3 9417 5361  
Fax: (61) 3 9419 7154  
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au  
<http://www.hunter-pubs.com.au>

### BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA  
50, avenue A. Jonnart  
B-1200 BRUXELLES 20  
Tel.: (32) 2 734 0281  
Fax: (32) 2 735 0860  
E-mail: info@libeurop.be  
<http://www.libeurop.be>

### Jean de Lanoy

202, avenue du Roi  
B-1190 BRUXELLES  
Tel.: (32) 2 538 4308  
Fax: (32) 2 538 0841  
E-mail: jean.de.lanoy@euronet.be  
<http://www.jean-de-lanoy.be>

### CANADA

Renouf Publishing Company Limited  
5369 Chemin Canotek Road  
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3  
Tel.: (1) 613 745 2665  
Fax: (1) 613 745 7660  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
<http://www.renoufbooks.com>

### CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha  
Ceskomoravska 21  
CZ-18021 PRAHA 9  
Tel.: (420) 2 660 35 364  
Fax: (420) 2 683 30 42  
E-mail: import@suweco.cz

### DENMARK/DANEMARK

GAD Direct  
Fiolstaede 31-33  
DK-1171 COPENHAGEN K  
Tel.: (45) 33 13 72 33  
Fax: (45) 33 12 54 94  
E-mail: info@gaddirect.dk

### FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, PO Box 218  
FIN-00381 HELSINKI  
Tel.: (358) 9 121 41  
Fax: (358) 9 121 4450  
E-mail: akatilaus@stockmann.fi  
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

### FRANCE

La Documentation française  
(Diffusion/Vente France entière)  
124, rue H. Barbusse  
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex  
Tel.: (33) 01 40 15 70 00  
Fax: (33) 01 40 15 68 00  
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr  
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)  
Palais de l'Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Fax: (33) 03 88 52 91 21  
E-mail: librairie.kleber@coe.int

### GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag  
Am Hofgarten 10  
D-53113 BONN  
Tel.: (49) 2 28 94 90 20  
Fax: (49) 2 28 94 90 222  
E-mail: bestellung@uno-verlag.de  
<http://www.uno-verlag.de>

### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann  
28, rue Stadiou  
GR-ATHINAI 10564  
Tel.: (30) 1 32 22 160  
Fax: (30) 1 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr

### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service  
Hungexpo Europa Kozpont ter 1  
H-1101 BUDAPEST  
Tel.: (361) 264 8270  
Fax: (361) 264 8271  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
<http://www.euroinfo.hu>

### ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552  
I-50125 FIRENZE  
Tel.: (39) 556 4831  
Fax: (39) 556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
<http://www.licosa.com>

### NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties  
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A  
NL-7480 AE HAAKSBERGEN  
Tel.: (31) 53 574 0004  
Fax: (31) 53 572 9296  
E-mail: books@delindeboom.com  
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

### NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel  
PO Box 84, Blindern  
N-0314 OSLO  
Tel.: (47) 22 85 30 30  
Fax: (47) 23 12 24 20

### POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa  
im. B. Prusa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
PL-00-068 WARSZAWA  
Tel.: (48) 29 22 66  
Fax: (48) 22 26 64 49  
E-mail: inter@internews.com.pl  
<http://www.internews.com.pl>

### PORTUGAL

Livraria Portugal  
Rua do Carmo, 70  
P-1200 LISBOA  
Tel.: (351) 13 47 49 82  
Fax: (351) 13 47 02 64  
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

### SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA  
Castelló 37  
E-28001 MADRID  
Tel.: (34) 914 36 37 00  
Fax: (34) 915 75 39 98  
E-mail: libreria@mundiprensa.es  
<http://www.mundiprensa.com>

### SWITZERLAND/SUISSE

Adeco – Van Diermen  
Chemin du Lacuez 41  
CH-1807 BLONAY  
Tel.: (41) 21 943 26 73  
Fax: (41) 21 943 36 05  
E-mail: info@adeco.org

### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)  
51 Nine Elms Lane  
GB-LONDON SW8 5DR  
Tel.: (44) 207 873 8372  
Fax: (44) 207 873 8200  
E-mail: customer.services@theso.co.uk  
<http://www.the-stationery-office.co.uk>  
<http://www.itsofficial.net>

### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company  
2036 Albany Post Road  
CROTON-ON-HUDSON,  
NY 10520, USA  
Tel.: (1) 914 271 5194  
Fax: (1) 914 271 5856  
E-mail: Info@manhattanpublishing.com  
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>



Ce rapport fait partie d'une série d'analyses internationales des politiques nationales de jeunesse réalisées par le Conseil de l'Europe en collaboration avec les organisations non gouvernementales, les agences gouvernementales et les ministères responsables du développement et de la mise en œuvre des politiques de jeunesse. Il tente d'évaluer les politiques de la jeunesse de ce pays et la manière dont elles sont utilisées. Il fournit une analyse de la législation en matière de jeunes et des programmes engagés par le Gouvernement maltais dans le contexte politique, économique et social actuel, et souligne la nécessité de repenser le concept même de la politique de la jeunesse dans une perspective européenne.



*Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui quarante-six Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.*

ISBN 92-871-5596-8



11€/17\$US

<http://book.coe.int>