

## ANALYSE

### Des pères et des mères « plus responsables », une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale

Depuis la fin des années quatre-vingt, la tendance est nettement à considérer que des pères et des mères « *plus responsables* » seraient une partie de la réponse aux problèmes de la délinquance juvénile et des incivilités. L'hypothèse d'un défaut d'éducation, de direction et de surveillance des parents est en premier lieu reliée à la multiplication des incivilités et à la croissance de la part des mineurs impliqués dans les crimes et délits, leur précocité et l'aggravation de la nature des infractions commises. D'abord en Amérique du Nord puis dans des pays européens et au-delà, des mesures ont été adoptées, visant à restaurer dans leurs fonctions éducatives les parents des mineurs délinquants ou présentant des facteurs de risque de délinquance.

La prise en compte de la place et des rôles des parents dans la prévention et la lutte contre la criminalité est nationale (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, France, Belgique, Afrique du Sud) et internationale (Organisation mondiale de la santé, Conseil de l'Europe). Si les démarches de « responsabilisation » ou de « mobilisation » des parents sont fondées sur une commune **identification du milieu familial comme un des principaux facteurs de risque de violence chez les enfants et les adolescents**, elles présentent une relative diversité, fonction des priorités et des catégories nationales d'intervention en matière de sécurité.

#### Former, impliquer et responsabiliser les parents : une stratégie qui rencontre une reconnaissance internationale

La « responsabilisation » des parents est associée à quatre principaux types de mesures : leur implication dans la procédure judiciaire dont le mineur fait l'objet ; l'incitation ou l'obligation d'accomplir un stage ou de suivre un programme « parental » ; l'engagement contractuel des parents sur des objectifs éducatifs ou des obligations de surveillance éducatives ; la mise en cause de la responsabilité des père et mère, sous l'angle civil ou pénal.

Les pays ayant adopté ce type de mesures de responsabilisation des parents comme nouveau mode de traitement de la délinquance juvénile et des incivilités n'ont pas fait à ce jour l'objet d'une recension systématique. Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques grandes réformes nationales, ou courants de réforme de la protection de la jeunesse et de la justice des mineurs, apparaissent particulièrement exemplaires : aux **États-Unis**, pionniers en la matière, au **Canada**, au **Royaume-Uni** et en **France**. Plus récemment, en **Belgique**, la modernisation de la loi de 1965 sur la protection de la jeunesse a introduit des mesures nouvelles de responsabilisation, dont une mesure de stage parental entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007. On peut également citer le développement en **Afrique du Sud**, depuis la seconde moitié des années 1990, de programmes expérimentaux qui visent à renforcer les structures familiales des jeunes en risque de dérive délinquante. Sans relever d'une politique publique nationale, ces dispositifs sont soutenus par des fonds publics et internationaux<sup>1</sup>. Il n'y a pas généralisation de ces mesures à l'ensemble des grands États modernes – les dispositions en la matière au Japon, dans les pays nordiques ou d'Europe de l'Est apparaissent très limitées ou inexistantes<sup>2</sup>.

La responsabilisation comme nouvel axe des politiques de prévention et de lutte contre la délinquance apparaît reliée à un ensemble complexe de phénomènes. La recherche d'une production de sécurité par les parents, plus largement par la société civile au niveau local, est fondée sur une conception plus *subsidaire*, *contractuelle* voire *partenariale* des relations entre l'État, la famille et les communautés. Cette perspective n'est pas étrangère à un **souci de rationalisation des dépenses publiques**. Ces mesures sont aussi contemporaines d'une redéfinition plus générale des priorités en matière de justice des mineurs – le souci des victimes et de la défense de la société vient

<sup>1</sup> Cf. Centre international pour la prévention de la criminalité, *Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international des pratiques inspirantes*, Rapport pour le 11<sup>ème</sup> Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et la justice pénale, Bangkok, 2005.

<sup>2</sup> Pour un large aperçu des législations nationales, voir le numéro spécial consacré à la responsabilité pénale des mineurs dans l'ordre interne et international, *Revue internationale de Droit Pénal*, vol. 75, n° 1-2, 2004.

balancer le besoin de protection éducative du mineur – accompagnée d'une **réhabilitation de l'efficacité de la sanction et du principe de responsabilité**. L'hypothèse d'une fréquence plus élevée de parents en grandes difficultés éducatives n'est pour autant pas à négliger, du fait de nouvelles réalités sociales : individualisme, monoparentalité, autonomisation précoce des jeunes, difficultés d'intégration des personnes migrantes et de leurs enfants, accroissement des inégalités en matière d'accès au marché de l'emploi et inflation des exigences scolaires, etc. Enfin, **l'établissement de données probantes sur les facteurs de risques liés à la criminalité** (méthode de revue de littérature internationale, enquêtes longitudinales menées auprès de jeunes et de leurs familles, enquêtes de victimisation menées auprès de la population), conduit à identifier le milieu familial et l'éducation parentale comme un des principaux facteurs de violence chez les enfants et les adolescents.

Le rôle des parents dans la prévention et la lutte contre la criminalité a fait l'objet de plusieurs signes forts de reconnaissance au niveau international ces dernières années. Sur le versant de la prévention, **l'Organisation mondiale de la santé**, dans la suite de sa résolution de 1996 sur la violence comme « *problème de santé publique majeur et croissant* », a reconnu depuis 2002 **les « habilités parentales déficientes » comme un des principaux facteurs contribuant à la criminalité** et, à l'inverse, « *l'approche parentale positive* » comme un **facteur majeur de protection**. Ont été définis comme facteurs familiaux de risque : un encadrement insuffisant des enfants par les parents, des châtiments corporels durs, des conflits entre les parents pendant la petite enfance, un attachement insuffisant entre les parents et les enfants, la maternité précoce, la séparation des parents à un jeune âge, une faible cohésion de la famille, un niveau socio-économique faible. Face à ces difficultés, l'OMS considère **les interventions précoces auprès des enfants et des familles** comme une « *des stratégies les plus prometteuses pour réduire sur le long terme le phénomène de la violence chez les jeunes* » : ces programmes visent à donner aux parents des informations sur le développement des enfants, à leur apprendre comment les discipliner, les encadrer et les surveiller efficacement, comment gérer les conflits familiaux et améliorer la communication (visites à domicile, formation au rôle de parent, thérapie familiale)<sup>3</sup>. Les programmes d'amélioration des compétences parentales s'inscrivent dans une démarche plus globale d'encouragement à « *comportement sociable* » chez les enfants et les jeunes et d'intervention sur « *les facteurs de risques et de protection associés à la criminalité* », tels que promus par **les Nations unies** au titre de ses *Principes directeurs applicables à la prévention du crime* adoptés en 2002.

Sur le versant de la lutte contre la délinquance et la récidive, **le Conseil de l'Europe** s'est très clairement prononcé en faveur des mesures de responsabilisation des parents d'enfants mineurs délinquants en 2003. La *Recommandation concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs* comprend qu'« *il conviendrait d'encourager les parents (ou les tuteurs légaux) à prendre conscience de leurs responsabilités envers le comportement délictueux des jeunes enfants et à les assumer* ». Elle délivre dans cette perspective un ensemble de préconisations – présence aux audiences des tribunaux, développement d'une offre d'aide, de soutien et de conseil, obligation si besoin d'un accompagnement psychosocial ou du suivi d'une formation, respect de l'obligation scolaire, assistance des autorités dans l'exécution par le mineur des sanctions et des mesures prises à son endroit – confirmant les innovations introduites ces dernières années dans le traitement de la délinquance des mineurs.

Dans une perspective élargie, le Conseil de l'Europe, dans la *Recommandation relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive*<sup>4</sup>, a également tenu à souligner qu'au regard des changements sociaux actuels, « *la parentalité, tout en restant liée à l'intimité familiale, devrait être considérée comme un domaine relevant aussi de politiques publiques* » : outre les mesures de politique familiale générale, sont préconisés des services de soutien aux parents, renforcés pour les parents à risque d'exclusion sociale (centres et services locaux, lignes téléphoniques d'aide, programmes éducatifs et de soutien pour les parents, développement de la coopération entre écoles et parents).

### Les États-Unis, pionniers de la responsabilisation des parents

Les États-Unis ont les premiers investi les différents registres de mobilisation/responsabilisation des parents. En réaction à la délinquance ou à des phénomènes associés (absentéisme scolaire, affiliation à un gang, etc.), il s'est agi en premier lieu de **faciliter la poursuite d'attitudes « démissionnaires » de parents** jusqu'ici peu accessibles à une réponse judiciaire et échappant pour l'essentiel à une qualification juridique ou pénale. Dès lors que des parents sont perçus comme laissant libre cours au développement de comportements anti-sociaux et déviants chez le mineur, auxquels leur autorité devrait faire barrage, l'objectif a été de rendre la mise en cause de la responsabilité des parents moins exceptionnelle.

**L'amendement de l'article 272 du Code pénal de Californie en 1988** marque historiquement une inflexion des législations relatives à la mise en péril d'un mineur ou à la contribution à la délinquance d'un mineur. Dans sa rédaction initiale, l'article 272 relève d'une première génération de lois sur la responsabilité pénale des adultes à l'égard des mineurs délinquants, du début du XX<sup>e</sup> siècle, qui permettent de poursuivre les adultes qui ont joué un **rôle instigateur** dans la commission d'une infraction par le mineur (vol à leur demande, recel, profit direct ou

<sup>3</sup> Cf. OMS, *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, 2002, et OMS, *Preventing violence: a guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health*, Genève 2004.

<sup>4</sup> La « *parentalité positive* » se réfère à « *un comportement parental fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant* », « *non violent* », fournissant « *reconnaissance et assistance* » et établissant « *un ensemble de repères* ». Il est ainsi précisé que les enfants se comporteraient mieux « *lorsque leurs parents sont affectueux et les soutiennent, passent beaucoup de temps avec eux, comprennent leur vie et comportement, s'attendent à ce qu'ils suivent des règles, encouragent la communication ouverte et réagissent à une mauvaise conduite en montrant les conséquences et en fournissant des explications adaptées plutôt qu'en infligeant une punition sévère* ».

indirect, refus de l'obligation scolaire, etc.) ou sa soustraction à des poursuites judiciaires. L'amendement de cet article par le *Street Terrorism Enforcement and Prevention Act*, qui visait à répondre aux violences des gangs de rue, a introduit pour les parents « *un devoir d'exercer raisonnablement la prise en charge, la supervision, la protection et le contrôle de leur(s) enfant(s) mineur(s)* »<sup>5</sup>. Le législateur californien a ainsi inauguré une seconde génération de lois, adoptées depuis par une majorité des États, qui constituent également **les manquements en matière de supervision et de surveillance** comme une infraction, passible d'une amende jusqu'à 2 500 dollars et jusqu'à une année d'emprisonnement.

D'autres mesures, au niveau des États fédérés, vont dans cette même direction : le couvre-feu pour les mineurs, courant à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et réintroduit dans plusieurs centaines de localités dans les années 1990, la participation aux frais de justice, de détention ou de placement du mineur, la pénalisation accrue du non-respect de l'obligation scolaire, le versement par les parents de dommages et intérêts à la victime de l'enfant mineur au titre de leur responsabilité civile.

Si ces dispositions établissent un lien de causalité plus étroit entre délinquance juvénile et manquements des parents, il ne s'agit pas pour autant de rendre les parents pénalement responsables des infractions de leurs enfants. Contrairement à la responsabilité civile, « *nul n'est responsable pénalement que de son propre fait* ». L'objectif est de faciliter et de diversifier les possibilités d'actions contre des parents qui, sans inciter directement à la déviance ou transgresser radicalement la norme éducative, resteraient passifs face à une évolution défavorable du mineur et maximisent, par manque de surveillance, ses risques de dérive délinquante. Les législateurs et les magistrats ont généralement tenu à souligner que l'objectif de ces mesures est moins de pénaliser que **d'inciter, sous la menace d'une sanction, les parents à une gestion plus active des risques** auxquels leurs enfants peuvent exposer autrui ou être exposés, et à un contrôle plus précis de leurs activités : les parents incriminés, en nombre apparemment restreint, se verraient dans leur majorité proposer de participer à des programmes parentaux au titre de l'alternative aux poursuites judiciaires (conseil, formation, etc.).

Au niveau fédéral, l'Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention a émis à plusieurs reprises des réserves quant à l'effectivité et l'efficacité des démarches : les données statistiques, fragmentaires, indiquent un recours plutôt limité aux mesures, qui apparaissent dès lors symboliques. Pour s'attaquer aux « causes profondes » du crime, l'OJJDP **préconise surtout aux États de se détacher d'une stratégie réactionnelle et d'investir dans la prévention secondaire et les interventions précoces**. Le programme de compensation *Incredible Years*, qui cible les parents d'enfants âgés de 2 à 10 ans présentant un trouble de déficit de l'attention ou des comportements perturbateurs<sup>6</sup>, est parmi les mieux évalués<sup>7</sup>. Conçu au début des années 1980, il est appliqué ou a inspiré d'autres programmes, principalement au Canada et au Royaume-Uni.

### Canada, Royaume-Uni, Belgique : quelles stratégies nationales de responsabilisation des parents ?

Chacun de ces pays s'est approprié ces démarches qui visent, face aux désordres juvéniles, à identifier, prévenir et lutter contre les formes de « *parentalité négative* » (« *poor or bad parenting* ») et à promouvoir la « *parentalité positive* », qui relie l'enfant à la société voire **compense comme facteur de protection les effets des autres facteurs de risque liés à la criminalité – socio-économiques, environnementaux ou biologiques**. En fonction des priorités et des catégories d'intervention nationales, les mesures diffèrent relativement : le Canada tend à replacer la responsabilité des parents dans un cadre plus large de participation des communautés, locales ou autochtones, à la production de sécurité ; le Royaume-Uni a souhaité plus spécifiquement responsabiliser les parents face à la multiplication des incivilités et à la récidive ; la Belgique cible les parents de mineurs délinquants « *démisionnaires ou manifestant un désintérêt caractérisé à l'égard de leurs enfants* ».

Au **Canada**, le rôle des parents dans la prévention et la lutte contre la délinquance des mineurs a été nettement réévalué dès les années 1980. La *Loi sur les jeunes contrevenants* de 1984 a initié un rééquilibrage entre les « *besoins du mineur et la défense de la société* » et un « *virage vers la communauté* », c'est-à-dire un appel à la responsabilité des familles et de la société civile. En plus de la participation parentale au système de justice, elle a favorisé le recours aux **ordonnances de probation** sans surveillance. Alternative d'autres réponses pénales dont la surveillance communautaire et la détention, cette ordonnance établit un certain nombre d'interdictions pour le mineur (couvre-feu, interdit de consommation, de fréquentation, etc.) : à charge pour les parents, sans pour autant être menacés de sanction, de les faire respecter. La *Loi sur le système de justice pénale applicable aux adolescents* de 1999, axée sur les « mesures de rechange » (travaux communautaires, services à la victime), prévoit la possibilité du renvoi du jeune contrevenant à une « **conférence familiale** », c'est-à-dire un programme réunissant le mineur, sa famille, la victime et d'autres intervenants pour trouver des moyens de le responsabiliser.

<sup>5</sup> Cf. California Penal Code, Section 272, « *a parent or legal guardian to any person under the age of 18 years shall have the duty to exercise reasonable care, supervision, protection, and control over their minor child* ». L'article peut-être consulté dans son intégralité en ligne, <http://law.onecle.com/california/penal/272.html>.

<sup>6</sup> L'Association américaine de psychiatrie distingue dans la DSM-IV – *Diagnostic and statistical manual of mental disorder* – le trouble de déficit de l'attention/hyperactivité, le trouble des conduites (agressivité, destruction, vols, violations graves de règles établies), le trouble oppositionnel avec provocation, identifiés comme des facteurs hautement prédictifs d'un comportement antisocial et de délinquance à l'adolescence et l'âge adulte. Voir aussi la Classification internationale des maladies (CIM-10) par l'OMS.

<sup>7</sup> Planifié sur 12 semaines, il vise à former les parents à la prévention et gestion des difficultés de l'enfant, ainsi qu'à développer ses attitudes prosociales (jugement moral, habilité à adopter la perspective d'autrui, aptitude à la résolution des conflits, attachement à ses parents, à l'école, à ses pairs, etc.) ; dans ce but ils participent à des groupes de parole et à des séances d'apprentissage d'habilités relationnelles (avec support d'un manuel, de vidéos, par répétition et simulation, etc.).

Sur le versant prévention, le Conseil national de la prévention du crime, créé en 1994 sous tutelle du ministre de la Sécurité publique, a été l'instigateur d'une stratégie de **prévention du crime chez les jeunes par le développement des compétences sociales et affectives de leurs parents**. L'agence de moyens qui s'y est substituée soutient les opérateurs (régions et collectivités) dans la mise en œuvre de programmes parentaux (à destination des parents d'enfants de 0 à 6 ans, plus récemment d'adolescents affiliés à des gangs). La logique de prévention précoce correspond à un État d'investissement social pour lequel « *permettre aux enfants de mener une vie saine dans des familles et des collectivités fortes et unies* » est « *un investissement sage qui permet d'allier sécurité et économies* » (CNPC, mars 1996). L'Institut pour la prévention du crime, en charge d'expertiser ces politiques, alerte néanmoins sur l'insuffisance des financements.

**La loi anglaise et galloise** a été la première en Europe à comporter, à partir de 1998 et l'adoption du *Crime and Disorder Act*, des mesures significatives de responsabilisation (« **parenting contracts** », « **parenting orders** »). Dans le premier cas, il s'agit pour les parents d'enfants signalés en risque ou ayant déjà commis un délit de s'engager volontairement sur un certain nombre d'objectifs éducatifs, en bénéficiant de l'accompagnement d'une *Youth Offender Team* (YOT)<sup>8</sup>. Dans le second cas, la juridiction pénale, civile, ou un tribunal aux affaires familiales peuvent imposer une ordonnance aux parents dont l'enfant de moins de 16 ans présente un risque de récidive (absentéisme scolaire, coupable d'un délit, d'agression sexuelle, de nuisances sociales – *anti-social behaviour* – ou suivi comme mineur en danger). Ces mesures mobilisent des instruments similaires : les « **parenting programmes** » et des objectifs éducatifs, voire dans le cas de l'ordonnance, des **obligations de surveillance** (garantir l'assiduité scolaire du mineur en l'accompagnant jusqu'à son établissement, respecter un couvre-feu, etc.). En cas de manquements sans raison valable aux termes de l'ordonnance parentale, les parents peuvent être sanctionnés par une amende allant jusqu'à 1 000 livres. Les parents peuvent contester un *Parenting Order* auprès des juridictions d'appel. Si l'évaluation qualitative des programmes parentaux conclut à un degré élevé de satisfaction des parents, on peut regretter l'absence de statistiques qui rendraient quantitativement compte du recours à ces mesures.

Dans le cas de la **Belgique**, la mesure phare est un **stage parental** de 50 heures (30 heures de prise en charge collective des parents et 20 heures d'accompagnement psychosocial et administratif individuel) ; ordonné par le juge, il est explicitement considéré comme **une sanction**. Introduit par les lois belges des 15 mai et 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction, il a pour but « *de remobiliser les parents afin qu'ils s'intéressent à nouveau au sort de leur enfant et de les aider dans les tâches éducatives auxquelles ils avaient renoncé* » ; il peut uniquement être imposé à des parents « *manifestement de mauvaise volonté* » qui font preuve de « *désintérêt à l'égard des faits commis par leur enfant* », les « *nient ou minimisent* » et « *ont ainsi contribué au comportement délinquant de celui-ci* ». Il est bien précisé que « *le stage concernera donc seulement une minorité de parents qui ne se préoccupent absolument pas de l'avenir de leur enfant* », le souci étant néanmoins d'éviter « *la moindre stigmatisation et la moindre répercussion négative sur l'autorité parentale* », qui sont les premiers effets pervers anticipés de cette mesure (cf. circulaire ministérielle n° 1/2006). Après que les travailleurs sociaux ont annoncé leur refus d'appliquer cette mesure, elle sera confiée au secteur associatif habilité. Les critiques restent vives, notamment de la part de chercheurs, juristes, sociologues ou psychologues, qui voient dans les parents « *défaillants* » plutôt des familles en grande difficulté, relevant de l'assistance éducative ou de la protection de la jeunesse, et qui s'interrogent sur le contenu hybride d'une mesure de « *sanction-éducation* ». Ce climat de controverse n'est pas propre à la Belgique, ces questionnements sont présents dans une part de l'opinion publique de chacun des États qui se sont engagés dans cette voie.

La reconnaissance de la responsabilisation des parents comme « *bonne pratique* » au niveau international ne doit pas occulter un recours limité aux dispositifs qui lui sont agrégés et la persistance de **critiques**, notamment des professionnels associés à leur mise en œuvre. Elles sont pour partie imputables à l'**absence d'évaluation systématique** de ces politiques ; leurs **financements** sont aussi souvent jugés insuffisants et instables. Elles traduisent également un embarras des professionnels face à des modes d'intervention, dont la prévention précoce, intrusifs dans l'intimité des familles. La difficulté est enfin de circonscrire le champ de la responsabilité des parents d'enfants mineurs délinquants. Si les théories criminologiques contemporaines (théorie du contrôle, théorie des liens sociaux, approche développementale), conduisent à établir un lien étroit de causalité entre éducation parentale et violence du jeune, quelles conclusions en tirer en droit et en morale sociale ? Si l'ordre juridique interne et international établit que « *la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents* »<sup>9</sup>, en tant que vocation naturelle et exclusive, ce principe connaît depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle des tempéraments : les mesures de rappel à la responsabilité restent à mieux articuler avec les lois d'assistance et de protection fondées sur la solidarité collective vis-à-vis des familles les plus en difficulté et de leurs membres.

> Marine Boisson, Département Questions sociales

<sup>8</sup> Agences locales spécialisées, les YOT réunissent en leur sein l'ensemble des professionnels impliqués dans la protection de la jeunesse et la lutte contre la délinquance – policiers, travailleurs sociaux, psychologues, agents de probation.

<sup>9</sup> Cf. article 18, *Obligation d'élever l'enfant*, Convention internationale relative au droit de l'enfant adoptée par l'Assemblée des Nations unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 2 septembre 1990.

# BRÈVES

## Union européenne

### > PROCÉDURE PÉNALE : L'ÉLABORATION DE « STANDARDS » COMMUNAUTAIRES EN SUSPENS

Devant l'opposition de six des États membres (Royaume-Uni, Irlande, Malte, Chypre, République Tchèque, Slovaquie), la présidence allemande a constaté l'échec des discussions relatives à l'adoption d'un socle minimal européen de droits garantis pour les personnes mises en cause dans le cadre d'une procédure pénale. Le texte proposé requerrait en effet l'unanimité pour pouvoir être adopté. Il devait consacrer notamment le droit pour toute personne mise en cause à pouvoir bénéficier de l'assistance d'un avocat, à être informée de ses droits et, le cas échéant, à pouvoir recourir à un interprète. Ses détracteurs, hostiles à ce qu'ils considèrent comme une ingérence de l'Union dans un champ relevant de leur seule souveraineté, faisaient valoir qu'il n'y avait aucun fondement juridique à cette initiative, en l'absence de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel européen. Dans ces conditions, seul l'abandon de la règle de l'unanimité en cette matière, tel qu'il pourrait résulter de l'adoption d'un traité modifié, serait de nature à permettre la définition des « standards » évoqués. À défaut, certains États membres, à commencer par la France, semblent prêts à recourir au mécanisme des coopérations renforcées, lesquelles doivent impliquer au moins huit pays. En l'état, lesdits « standards » ne paraissent pas cependant apporter de réelle valeur ajoutée par rapport à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, que tous les États de l'UE ont ratifiée.

> M. M.

### > INTÉGRATION DU TRAITÉ DE PRÛM DANS LE DROIT DE L'UNION : QUELS ENJEUX ?

Le Conseil Justice et Affaires intérieures est parvenu à un accord le 12 juin concernant une décision du Conseil relative au renforcement de la coopération transfrontalière, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale. Cette décision devrait intégrer la plupart des dispositions prévues dans le cadre du traité de Prüm, à l'exception toutefois du droit, pour les autorités policières, d'agir sans autorisation sur le territoire d'un autre État membre dans le cadre d'une poursuite transfrontalière. Conclue à l'origine hors du cadre communautaire entre sept États membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Luxembourg et Pays-Bas) le 27 mai 2005, cette convention internationale signée à Prüm prévoit le renforcement de la coopération policière spécialement dans le domaine de l'échange de données ainsi qu'un mécanisme d'accès automatisé en ligne aux profils ADN, empreintes digitales et aux données sur l'immatriculation des véhicules. Ce dispositif illustre **une nouvelle approche de la coopération policière dite « intelligence-led policy »**, d'inspiration anglo-saxonne, plus proactive, consistant à collecter le maximum d'informations pour évaluer au mieux les menaces pour la sécurité européenne et proposer ensuite aux États membres des orientations de politique criminelle.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/803&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

> H. J.

## International

### > LES ÉTATS-UNIS ET L'EUROPE INNOVENT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ DE L'AFRIQUE

Les États-Unis viennent d'annoncer l'envoi dans le golfe de Guinée d'un bâtiment amphibie destiné à la formation. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement de la conférence sur la sécurité maritime qui s'était tenue en novembre 2006 à Cotonou. Le gouvernement américain proposait déjà depuis 2004 aux pays riverains d'y assurer sous son égide la sécurité du trafic maritime et des plates-formes pétrolières dans le cadre de la *Gulf of Guinea Guard*. Cette initiative est également en cohérence avec la création annoncée en février 2007 d'un commandement militaire régional, Africom. Devant être opérationnel en octobre 2008, celui-ci doit regrouper des militaires mais aussi des agents du Département d'État et de l'agence US Aid, **l'effort étant mis sur une approche globale des problèmes de sécurité. Cette démarche est également celle qui anime les récentes initiatives prises par l'UE**, qu'il s'agisse de l'adoption du plan d'action pour le renforcement des capacités africaines de prévention, gestion et

résolution des conflits (cf. *Note de veille n° 59*) ou de la définition d'une stratégie conjointe Europe-Afrique, laquelle doit être adoptée lors du sommet UE-Afrique en décembre prochain. L'intervention d'un contingent européen en Afrique était d'ailleurs le thème de l'exercice MILEX qui vient de se tenir à Bruxelles et a permis la mise en œuvre, pour la première fois, du centre des opérations militaires de l'UE.

<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2007&m=June&x=20070607132518MVyelwarC0.8047602>  
<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2007&m=February&x=20070206170933MVyelwarC0.2182581>; <http://europafrique.org/>

> C. C.

### > DES ÉTIQUETTES RFID POUR REPÉRER LES VÉHICULES EN INFRACTION

Le gouvernement des Bermudes va déployer un dispositif, baptisé Electronic Vehicle Registration (EVR), permettant aux autorités de repérer des véhicules en infraction, *via* des autocollants RFID disposés sur les pare-brise. Chaque autocollant contiendra un code d'identification unique, des informations liées à l'automobile, comme son immatriculation, le modèle, le contrat d'assurance choisi par le propriétaire et la validité du contrôle technique. Ainsi, les autorités pourront clairement identifier les véhicules passant près d'une borne d'identification. Les informations recueillies seront ensuite transmises à une base de données centrale chargée de vérifier si le véhicule est bien en règle. En cas d'infraction, une contravention sera automatiquement émise. Pourquoi avoir eu recours au système de la RFID pour contrôler les véhicules ? L'archipel concentre le plus grand nombre d'automobiles (pour 63 000 habitants) au monde sur une superficie de seulement 53 kilomètres carrés, soit près d'une voiture par habitant. Les frais d'immatriculation étant particulièrement élevés et les ménages n'ayant le droit de posséder qu'un seul véhicule, les infractions à ces obligations sont particulièrement nombreuses. C'est pourquoi, grâce à ce système basé sur la RFID, le gouvernement espère récupérer quelque 8 millions d'euros par an en taxes et autres amendes. Plusieurs pays (Brésil, Afrique du Sud, Malaisie, Arabie Saoudite, Mexique) se sont d'ores et déjà intéressés au dispositif EVR, même si celui-ci soulève à nouveau un débat sur les libertés individuelles.

<http://www.tcd.gov.bm/portal/server.pt?space=CommunityPage&control=SetCommunity&CommunityID=253&PageID=0> ;  
[http://www.tcd.gov.bm/portal/server.pt/gateway/PTARGS\\_0\\_2\\_8049\\_253\\_988\\_43/http%3Bportalcontent.gov.bm%3B7087/publishedcontent/publish/ministry\\_of\\_tourism\\_and\\_transport/transport\\_control\\_department/dept\\_tcd\\_online\\_re\\_licensing\\_system/electronic\\_vehicle\\_registration2/bermuda\\_evr\\_faq.pdf](http://www.tcd.gov.bm/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_8049_253_988_43/http%3Bportalcontent.gov.bm%3B7087/publishedcontent/publish/ministry_of_tourism_and_transport/transport_control_department/dept_tcd_online_re_licensing_system/electronic_vehicle_registration2/bermuda_evr_faq.pdf)

> N. B.

## Rapport, étude, colloque

### > CONSOMMATION DURABLE : QUEL RÔLE POUR LE CONSOMMATEUR ?

La Politique scientifique fédérale belge, service en charge de préparer, évaluer et exécuter la politique scientifique du pays, a récemment fait paraître un ouvrage, *Sustainable Consumption, Ecology and Fair Trade*, synthétisé par le Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (CRIOC). Les auteurs y analysent les raisons qui expliquent selon eux pourquoi **quinze ans après le sommet de Rio nos modes de consommation ne seraient pas davantage soutenables**. Première raison : la focalisation sur l'éco-efficience des produits générerait un effet pervers dit « rebond » où les gains de productivité dans l'utilisation des ressources sont surcompensés par la croissance de la consommation. Cette focalisation éluderait également la question des modes de croissance qui permettraient de « produire plus de bien-être en consommant moins ». Les auteurs récusent également l'idée que le consommateur soit un levier du changement. L'étude soutient, en effet, que son pouvoir d'acheteur serait limité car conditionné par l'offre existante et qu'en outre, ses critères d'arbitrage seraient impactés par une information imparfaite voire biaisée par la publicité. Les auteurs considèrent ainsi que faire appel au consommateur individuel est une impasse et que les institutions doivent adresser un impératif de changement collectif en aménageant (comme pour le tri des déchets) les conditions en termes notamment de diffusion de normes culturelles et de réglementation de l'offre et des infrastructures.

<http://www.oivo-crioc.org/FR/doc/recherches/consommationdurable/document-2084.html>

> C. M.

### > 15 % DE CHÔMEURS AUX ÉTATS-UNIS ? L'EFFET BOOMERANG D'UNE ÉTUDE DU Mc KINSEY GLOBAL INSTITUTE SUR LE CHÔMAGE EN SUÈDE

Dans une note de juin, le Centre for Economic and Policy Research (CEPR) s'est essayé à appliquer au cas américain la méthode employée en 2006 par le Mc Kinsey Global Institute pour ré-estimer le taux de chômage en Suède. Avec un résultat tout aussi spectaculaire : l'étude Mc Kinsey faisait tripler le taux suédois de 2004 (de 5,3 % à 15,7 %), sa transposition par le CEPR porte le taux « *de facto* » américain de 5,5 % à 15,2 %. Cinq populations sont ajoutées aux chômeurs BIT : les personnes aux marges de l'activité (chômeurs découragés), sous-employées (à temps partiel contraint), valides mais exclues de l'activité (préretraite et incapacité), en emplois aidés,

incarcérées. Pour les deux premières, l'effet du redressement est moindre aux États-Unis : + 1,4 point de chômage, contre + 3,1 en Suède. L'incidence des retraits d'activité est la même dans les deux pays. En revanche celle des emplois aidés et surtout de la population carcérale est deux fois plus forte aux États-Unis (+ 4,9 points contre + 2,5 en Suède). Bien que menée avec rigueur cette démarche soulève nombre d'objections techniques (quelle est la proportion « normale » de préretraités ou d'invalides ? Quelle est la bonne période de référence pour observer la recherche d'emploi ?) ou conceptuelles (un travailleur pauvre bénéficiant d'un crédit d'impôt est-il chômeur à due proportion ? Les prisonniers sont-ils des chômeurs ?...). Elle a cependant la vertu de montrer qu'au-delà d'une mesure universelle du chômage *stricto sensu*, une recension selon des critères homogènes des situations intermédiaires entre emploi, chômage et inactivité peut offrir une vision plus complète du fonctionnement du marché du travail.

[http://www.cepr.net/documents/publications/sweden\\_unemployment\\_2007\\_06.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/sweden_unemployment_2007_06.pdf)

> J.-L. D.

## > QUEL RÔLE DES NANOTECHNOLOGIES DANS LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?

Le rapport publié le 14 mai par le Department for Environment, Food and Rural Affairs (ministère britannique de l'Environnement) expertise dans quelle mesure les nanotechnologies peuvent apporter des contributions positives à l'environnement, tout particulièrement pour réduire les rejets de gaz à effet de serre. L'analyse a identifié 5 secteurs potentiels d'application particuliers et analysé la position de la R & D du Royaume-Uni (degré d'implication, état d'avancement), ainsi que les obstacles, et le caractère stratégique ou pas de ces technologies pour ces développements. Les additifs nanoparticulaires dans les carburants diesel (une fois l'impact potentiel des particules sur la santé étudié) et l'usage de matériaux nanomanufacturés pour l'isolation thermique des bâtiments existants sont des perspectives de court terme, nécessitant peu de bouleversements, avec des bénéfices Co<sub>2</sub> limités. L'amélioration (coût, efficacité) des systèmes photovoltaïques est plus déterminante. Mais c'est dans le domaine du stockage de l'électricité ou de l'hydrogène que les apports potentiels – surtout pour les transports – sont considérés comme les plus déterminants, à des horizons lointains (40 ans). C'est la question de l'énergie qui pour l'instant, dans les différents rapports ou symposiums semble fournir internationalement les cautions environnementales les plus fortes aux nanotechnologies, bien que de nombreuses applications de « green nanotechnologies » soient par ailleurs explorées (traitement des eaux, dépollution de sols, etc.).

Source : Defra, « Environmentally Beneficial Nanotechnologies: Barriers and Opportunities », mai 2007 : <http://www.defra.gov.uk/environment/nanotech/policy/pdf/envbeneficial-report.pdf>

> N. B. & J.-L. P.

## > DE L'URGENCE D'UN SURSAUT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION

Dans la nouvelle version de ses « Chiffres clés de la science, de la technologie et de l'innovation », parue le 11 juin, la Commission européenne dresse un tableau assez sombre de la situation de l'Union, sur ce plan. Elle insiste en particulier sur le rapport global entre les dépenses intérieures de recherche-développement (DIRD) et le PIB, l'indicateur le plus mentionné pour mesurer l'effort d'investissement dans l'économie du savoir. Or, pour l'UE à 27, ce ratio reste à un niveau modeste (1,84 % en 2005), très en retrait par rapport à l'objectif affiché par la Stratégie de Lisbonne (3 % en 2010). Si ce fait est connu, le plus préoccupant est sans doute la tendance. **En 2010, la poursuite des évolutions actuelles ramènerait le ratio DIRD/PIB à son niveau du milieu des années 1990 (moins de 1,80 %) et conduirait la Chine à rattraper l'UE, à cet égard, dès 2009. Au-delà, la Chine et la Corée du Sud représentent déjà à elles seules une part très significative des dépôts à l'Office européen des brevets, dans les technologies de communication (11 % en 2003) et les semi-conducteurs (5,5 %).** Le document souligne en outre le retard de l'UE sur les États-Unis dans les nanotechnologies, secteur où le soutien public est pourtant au moins aussi important qu'outre-Atlantique. Tous secteurs confondus, ce manque de dynamisme de l'UE est pour l'essentiel attribué à une carence de la part du financement privé, sachant notamment que **le rapport entre l'investissement en capital-risque et le PIB est plus élevé de près de 40 % aux États-Unis que dans l'UE** (en 2005).

[http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/statistical01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/statistical01_en.htm)

> R. L.

## > COLLOQUE SUR LA COLLABORATION ENTRE L'OTAN ET LA PESD, BRUXELLES, 8 JUIN 2007

Le *think-tank* Security and Defense Agenda a organisé avec la Konrad Adenauer Stiftung le 8 juin à Bruxelles un colloque consacré à la collaboration entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense de l'UE. S'appuyant sur les exemples de la Bosnie-Herzégovine, où une opération militaire européenne, Althéa, a pris la relève de celle menée par l'OTAN, comme du Kosovo et de l'Afghanistan, où l'OTAN est engagée et où l'Union va déployer des missions civiles, tous les orateurs ont souligné que **la collaboration opérationnelle est très satisfaisante ; a contrario, la collaboration « politique » ne progresse plus.** Les blocages rencontrés dépasseraient aujourd'hui le cadre des deux organisations et l'élan ne pourrait être redonné que par des initiatives prises au plus haut niveau. Il conviendrait ainsi de refondre le dispositif « Berlin+ », qui encadre la mise à disposition des moyens de l'OTAN au profit de l'UE. La collaboration en matière d'équipement a en revanche fait

l'objet d'une sévère critique de la part de l'OTAN ; son représentant a considéré que jamais elle n'avait été aussi improductive, au point d'envisager la suspension de celle-ci en l'absence de progrès.

(Programme du colloque :

<http://www.securitydefenceagenda.org/Events/2007/SDANATOESDPCConferenceJune2007/tabid/388/Default.aspx>)

> C. C.

*Rédacteurs des brèves : Nathalie Bassaler (RG), Christophe Cazelles (DIS), Jean-Louis Dayan (DTEF), Hélène Jorry (DIS), Rémi Lallement (DAEF), Céline Mareuge (DAEF), Michel Mazars (DIS), Jean-Luc Pujol (DRTDD)*

# Brèves

*Directrice de la publication :*  
Sophie Boissard, directrice générale  
*Directeur éditorial :*  
Bruno Hérault, rapporteur général  
*Rédactrice en chef et responsable  
de la cellule de veille :*  
Nathalie Bassaler, chargée de mission

Pour consulter les archives  
de la Note de Veille  
en version électronique :  
[http://www.strategie.gouv.fr/  
rubrique.php?id\\_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique  
18 rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00  
Site Internet :  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

