

## ANALYSE

### Les ordonnances de lutte contre les comportements anti-sociaux en Grande-Bretagne : un outil efficace ?

Les travailistes britanniques ont fait de la lutte contre les comportements antisociaux et les actes de délinquance une priorité. Depuis leur arrivée au pouvoir en 1997, pas moins de douze lois ont été votées, certaines visant un type de comportements particuliers, d'autres ayant une portée plus générale et posant le cadre d'intervention de cette politique.

Si la plupart des pouvoirs et outils confiés aux autorités locales et à la police ces dix dernières années ont leur équivalent dans d'autres pays européens, les Anti-Social Behaviour Order (ASBO), créés par le Criminal and Disorder Act (1998) demeurent spécifiques et caractéristiques de la politique menée en Grande-Bretagne. **Les ASBO, ordonnances civiles (au sens de « non pénales »), peuvent être prononcés par une juridiction<sup>1</sup> à l'encontre de toute personne âgée de plus de 10 ans ayant un comportement antisocial.** Celui-ci se définit comme une attitude susceptible de troubler l'ordre public sans pour autant être répréhensible pénalement. Tantôt décriées par les organismes de protection des droits de l'Homme, tantôt célébrées (seuls 4 % de l'opinion publique y seraient opposés<sup>2</sup>), ces mesures apportent une réponse ferme à des actes qui jusqu'alors restaient impunis. Elles suscitent des inquiétudes en raison des conditions dans lesquelles elles sont prononcées, de la diversité d'actes qu'elles sanctionnent et des conséquences lourdes qu'elles peuvent avoir pour le contrevenant, notamment pour les mineurs. Si ces mesures ne leur sont pas spécifiquement destinées, **38 % des personnes ayant fait l'objet d'un ASBO ont moins de 18 ans.**

S'agit-il d'une arme majeure contre les incivilités, d'une mesure de prévention de la délinquance, notamment juvénile, d'un outil de réintégration des personnes déviantes ou d'un placebo juridico-politique pour parer le sentiment croissant d'insécurité de la société ? Après une description de la politique britannique de lutte contre les incivilités et du dispositif précis des ASBO, cette note propose une synthèse des éléments du débat relatif aux ASBO. Une analyse tirée de deux enquêtes récentes permet d'appréhender partiellement l'efficacité de cet outil controversé.

#### L'ASBO, une mesure controversée au cœur du dispositif de lutte contre les comportements antisociaux

##### *Les comportements antisociaux : de quoi parle-t-on ?*

Le Criminal and Disorder Act de 1998 définit les comportements antisociaux comme des « **comportements entraînant ou susceptibles d'entraîner des vexations, une inquiétude ou une gêne grave pour une ou plusieurs personnes n'appartenant pas au foyer de l'auteur** ». Ils regroupent une variété de comportements extrêmement divers dont le Home Office, ministère responsable de la protection de la société face au terrorisme, au crime et aux comportements antisociaux, a tenté de dresser une typologie dont voici les quatre catégories :

1. les troubles commis dans l'espace public : état d'ébriété, consommation ou vente de stupéfiants, mendicité, prostitution, conduite sexuelle indécente, abandon ou utilisation dangereuse d'un véhicule, etc.
2. les comportements gênant la communauté dans son ensemble : nuisances sonores, attroupements, rassemblements nocturnes, comportements de « voyous », canulars téléphoniques, animaux dangereux, etc.
3. les actes dirigés contre une personne : pour quelque motif que ce soit (race, orientation sexuelle, genre, religion, handicap, âge), insultes, crachats, intimidations, agressions, appels ou lettres anonymes, voyeurisme, etc.
4. les dommages envers l'environnement : vandalisme, graffiti, dégradation de véhicule, décharge d'ordures sur la voie publique, etc.

##### *La lutte contre les comportements antisociaux : une priorité de l'action publique anglaise*

Le dispositif de lutte contre les incivilités s'inscrit dans un contexte et une histoire judiciaires qui diffèrent sur bien des points du système français. Pays de *common law*, la Grande-Bretagne accorde à la loi dans l'élaboration du droit une place beaucoup moins forte que dans les pays romano-germaniques comme la France. En outre, à la différence de la

<sup>1</sup> Magistrates Court (juridiction principalement compétente en matière criminelle, ayant également des attributions en matière civile pour des questions d'ordre familial), County Court depuis 2003 (juridiction civile de droit commun) et par les Youth Courts (tribunaux pour enfants). Les Crown Courts (juridictions pénales) peuvent également prononcer un ASBO en complément d'une sanction pénale consécutive à la commission d'une infraction.

<sup>2</sup> Enquête de l'Institut de sondage britannique Ipsos MORI, citée à plusieurs reprises dans le journal *The Economist*.

séparation entre les matières civile et pénale (comme en France), l'organisation judiciaire britannique repose sur la distinction entre deux types de juridictions : les Cours supérieures et les Cours inférieures.

**La politique de lutte contre les incivilités répond à une demande de la société** de réaction forte des pouvoirs publics face à la prolifération de nuisances, d'incivisme, de désordres réitérés, ressentie par les habitants. Ces agissements, qui seraient commis par une minorité de personnes, mettraient en péril la cohésion sociale. Si ces incivilités semblent se concentrer principalement dans les quartiers difficiles, une sensibilité accrue aux comportements antisociaux s'observe sur l'ensemble du territoire. La plupart de ces actes de petite délinquance n'entrent pas dans les catégories pénales traditionnelles et échappent à toute sanction pénale. **Ils ont pourtant un coût pour chaque individu, pour la collectivité dans son ensemble, pour l'économie du pays** : réparation des dommages (coût direct), perturbations de l'économie locale, augmentation du prix des assurances (coûts indirects), etc. Estimé par le Home Office à environ 3,4 milliards de livres par an<sup>3</sup> (1,3 milliard de livres uniquement pour les actes de vandalisme), ce coût appelle une réponse plus systématique des pouvoirs publics et une prise en charge des auteurs de trouble.

**Un ensemble de mesures plus ou moins contraignantes et prononcées de façon graduelle a ainsi été mis en place pour lutter contre ces comportements** : amende, lettre d'avertissement (« Warning Letter »), couvre-feux pour les mineurs de moins de 16 ans (« Local Child Curfew »), contrat par lequel le contrevenant, un jeune déviant ou ses parents, s'engage(nt) à changer leurs comportements et accepte(nt) de se soumettre à certaines obligations (Acceptable Behaviour Contract, Parenting Contract). **L'ASBO, mesure ultime, est censé intervenir en dernier ressort et fixe unilatéralement une liste d'interdictions ou d'obligations.**

**L'arsenal de mesures mis en place poursuit ainsi plusieurs objectifs :**

- protéger la communauté et accorder à tous, y compris ceux qui vivent dans des quartiers défavorisés, le droit à un environnement sûr ;
- donner rapidement une réponse à tout type d'acte antisocial pour limiter le sentiment d'impunité mais également pour prendre en considération et réparer la souffrance de la victime ;
- prévenir la réitération de comportements antisociaux mais également l'entrée dans la délinquance en dissuadant les auteurs de récidiver et en montrant l'exemple aux autres.

#### L'ASBO, mesure ultime avant l'intervention pénale

**Plusieurs autorités sont habilitées à déposer auprès du magistrat compétent une requête pour un ASBO** : les autorités de police, les autorités locales et depuis 2003, les organismes de logement social et la police des transports, soit de leur propre initiative, soit à la demande de membres des communautés locales.

Le simple témoignage par ouï-dire (« hearsay ») est accepté comme mode de preuve. **Le juge peut alors décider de prononcer, pour une durée de deux ans minimum, un ASBO dans lequel figurent une ou plusieurs interdiction(s)** : interdiction de fréquenter un lieu, une personne, de se rassembler, de sortir au-delà d'une certaine heure, d'utiliser un téléphone portable, d'être en possession de certains objets, etc. Le juge reste soumis au respect du principe de proportionnalité de la sanction au regard de l'âge du contrevenant et de la gravité de l'acte commis. L'ASBO inclut fréquemment la rédaction de lettre d'excuse à la victime et des travaux d'intérêt général (« Community Works ») destinés à réparer le dommage causé à la collectivité.

**Enfreindre un ASBO constitue une infraction pénale passible** d'une amende pouvant aller jusqu'à 7 500 euros et **d'une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans pour les majeurs et de deux ans pour les mineurs**. Pour ces derniers, lorsqu'une peine d'emprisonnement est prononcée, elle est effectuée pour moitié en détention (établissement pour mineurs, centre d'hébergement local) pendant laquelle le mineur doit suivre une formation, et pour moitié en liberté sous la surveillance d'un officier de probation ou d'un travailleur social.

Selon la logique du « Community Involvement » impulsée par les travaillistes, tous les habitants, toutes les autorités locales doivent collaborer et s'impliquer, d'une part, dans la dénonciation des comportements antisociaux et, d'autre part, dans le suivi et le contrôle du respect des sanctions. Des dispositifs spéciaux sont prévus et se perfectionnent pour inciter les victimes et témoins à porter plainte et pour les protéger des risques de représailles (protection de leur domicile, témoignage anonyme rapporté par un officier de police à l'audience appelé « professional witness », etc.). **Une forte publicité faite aux ASBO prononcés** (affichage dans les lieux publics et distribution de tracts avec le nom, la photo, l'adresse, le type d'acte incriminé et les interdictions contenues dans l'ASBO) **permet un contrôle social renforcé.**

#### *L'ASBO : maillon manquant de la politique de sécurité ou outil de pénalisation des comportements déviants ?*

Deux facteurs peuvent expliquer l'émergence en Grande-Bretagne de ce type d'outil de nature hybride : d'une part, la culture britannique de responsabilisation des communautés locales et des habitants dans la prise en charge, la dénonciation et la stigmatisation des auteurs de comportements déviants, d'autre part, le système judiciaire britannique, moins attaché à une distinction nette entre le civil et le pénal.

**L'originalité des ASBO ne tient pas au contenu même des interdictions qu'ils posent**, qui restent pour la plupart d'entre elles assez classiques, **mais aux conditions dans lesquelles elles sont prononcées et à leur nature non pénale**. Les ASBO restent difficiles à qualifier. Plus contraignant qu'un simple avertissement des services sociaux ou de la police, plus intimidant qu'un accord ou un contrat passé entre le contrevenant et les autorités locales, l'ASBO présente tous les caractères d'une sanction, sans pour autant porter les stigmates de la mesure pénale. Utilisé à bon escient, il comble sans doute un manque en apportant une réponse dissuasive à ces actes, sans pour autant enclencher la machine pénale. La procédure devant une juridiction « civile » présente également l'avantage d'être plus rapide et moins coûteuse en raison notamment de l'absence de comparution des témoins et victimes devant un jury.

Néanmoins, depuis son entrée en vigueur, **cette mesure suscite débats et inquiétudes**. Les détracteurs insistent d'abord sur **le caractère extrêmement vague de la définition des comportements antisociaux**. Un nombre très important d'actes sont susceptibles de tomber sous le coup de ces ordonnances, ce qui laisse une grande latitude à la communauté locale pour dénoncer les membres qu'elle surveille et au magistrat pour sanctionner.

<sup>3</sup> Home Office, *Defining and measuring anti-social behaviour*, 2004.

Techniquement, le suivi de la procédure civile permet de contourner les contraintes et règles propres à la procédure pénale (principe de légalité des délits et des peines au sens large<sup>4</sup>, niveau de preuves exigé, etc.), qui constituent des garanties pour le justiciable. Ces garanties apparaissent d'autant plus importantes pour deux raisons : d'une part, le contenu des ASBO s'apparente à une sanction pénale. En France, ce type d'interdiction constitue une peine complémentaire (art. 131-10 du code pénal) ou, pour les mineurs de plus de 10 ans, une sanction éducative (art. 15-1 de l'ordonnance de 1945). D'autre part, les conséquences du non-respect d'un ASBO peuvent être d'une telle gravité pour le contrevenant qu'il semble nécessaire d'encadrer strictement le prononcé des ASBO.

Une autre inquiétude souvent exprimée résulte de la facilité avec laquelle les autorités habilitées obtiennent un ASBO. Les requêtes aboutissent dans la quasi-totalité des cas. Une dénonciation d'un voisin, d'un habitant, parfois même une simple rumeur relayée par les autorités locales ou de police, suffiraient à enclencher la procédure. Les magistrats, sur lesquels s'exerce une forte pression tant du gouvernement central que des communautés locales, se prononcent ensuite sur la base d'un témoignage parfois même indirect des « professional witnesses ». Pour l'ancien commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, l'association de charges pénales et de preuves exigibles en droit civil n'apparaît pas conciliable. De tels éléments de preuves seraient insuffisants pour caractériser un comportement répréhensible et servir de fondement à une sanction de cette nature<sup>5</sup>. La qualité de la preuve requise est jugée d'autant plus importante qu'en cas de non-respect de l'ASBO, son destinataire peut basculer rapidement dans le système pénal.

Les opposants au dispositif craignent, au fond, **une certaine forme de criminalisation de la précarité et de toute forme de déviance minime**, compte tenu de la gravité des sanctions encourues en cas de non-respect d'un ASBO. L'emprisonnement de mineurs, consécutif au non-respect d'un ASBO leur paraît particulièrement préoccupant et aller à l'encontre des objectifs de rééducation et de réhabilitation des jeunes. Toute mesure répressive ne doit intervenir en principe à leur égard qu'en dernier ressort, après l'échec des mesures éducatives.

Enfin, la presse ou des associations dénoncent régulièrement ce qu'ils considèrent comme l'utilisation abusive des ASBO, tant en ce qui concerne la gravité de la sanction au regard du type d'actes incriminés (emprisonnement d'un mendiant ou d'une prostituée) que le contenu d'un ASBO parfois surprenant (ex. : interdiction pour un jeune de porter une capuche) ou inadapté (interdiction donnée à un alcoolique de boire, sans par ailleurs lui apporter un soutien ou une place en centre de désintoxication). Dans d'autres cas, il semble que des ASBO sont requis à l'encontre de véritables délinquants dont les agissements délictueux sont connus mais restent difficiles à prouver. L'ASBO permet alors de contourner les exigences du procès pénal. En cas de non-respect de l'ASBO, la personne pourra être emprisonnée si elle avait fait l'objet de poursuites pénales. **Souvent, ce n'est pas l'existence des mesures qui est mise en cause mais leur utilisation de plus en plus généralisée comme solution à tous les problèmes.**

Ces critiques et inquiétudes sont-elles fondées ? Aucune évaluation formelle et systématique des ASBO n'est prévue dans les dispositions législatives et n'a été mise en place à ce jour. Deux études récentes ainsi que les chiffres donnés par les organes officiels permettent néanmoins de tirer quelques enseignements.

### Premières enquêtes : premiers éléments d'évaluation de l'utilisation des ASBO

La première étude du National Audit Office<sup>6</sup> (NAO) porte sur l'impact de la politique de lutte contre les comportements antisociaux, la seconde du Youth Justice Board<sup>7</sup> (YJB) concerne spécifiquement les mineurs qui font l'objet d'un ASBO.

#### Utilisation des ASBO et profil des destinataires

Entre 1999 et 2004, environ 3 000 ASBO ont été prononcés. Le rythme s'accroît. **En 2007, les autorités publiques en dénombrent plus de 7 000.** Il ressort également des deux enquêtes que depuis 2003, les autorités locales font un usage de plus en plus fréquent des ASBO (hausse de 50 % entre 2003 et 2005), avec une augmentation plus spectaculaire dans certaines localités comme Manchester et Liverpool (influence de la culture et du contexte local). À terme, le gouvernement en prévoit 5 000 par an. **Relativement au nombre d'actes antisociaux<sup>8</sup> qui peuvent être répertoriés comme incivilité, le nombre d'ASBO prononcés reste faible, même si, selon le Home Office, l'ASBO est la deuxième mesure prononcée pour incivilité après les *Acceptable Behaviour Contracts* (voir *infra*, répertoire des mesures du dispositif).** Ce faible nombre illustre à la fois les difficultés de qualification de ce qui constitue un comportement antisocial et l'impossibilité de tout appareil statistique, aussi performant soit-il, de recenser ce qui peut être infini (comment recenser l'impolitesse ?). **Les ASBO concernent ainsi un nombre limité de personnes, qui de plus, présentent des caractéristiques particulières communes.** Le profil-type du contrevenant est celui d'un jeune homme blanc, souvent lui-même victime d'incivilités, résidant dans un quartier défavorisé, rencontrant des difficultés sociales, familiales, scolaires ou d'insertion professionnelle et ayant déjà fait l'objet d'une intervention pour incivilité ou d'une sanction pénale.

**Les jeunes sont en effet les principales personnes visées par les mesures de lutte contre les incivilités.** 46 % des destinataires ont ainsi entre 10 et 18 ans, 25 % entre 19 et 24 ans et 29 % ont 25 ans et plus. Concernant les ASBO, 38 % des personnes qui en font l'objet ont moins de 18 ans. 73 % des contrevenants sont des hommes. **40 % de ceux qui ont reçu un ASBO ont déjà fait l'objet d'une mesure préalable du dispositif et 80 % ont déjà été condamnés pénalement.** En ce qui concerne les jeunes, 77 % de ceux ayant reçu un ASBO ont déjà été condamnés au moins une fois pénalement, 50 % deux fois. Par ailleurs, on observe que les différentes interventions se concentrent sur un nombre relativement limité de personnes : 20 % des personnes subissent plus de 55 % des mesures prononcées pour comportement antisocial.

<sup>4</sup> Selon la jurisprudence de la CEDH, le principe de légalité fait référence au « droit national » et non à la « loi nationale », pour être notamment compatible avec les systèmes de *common law*.

<sup>5</sup> Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, sur sa visite au Royaume-Uni du 4 au 12 novembre 2004.

<sup>6</sup> Le NAO est l'organisme public d'évaluation des politiques publiques britanniques auprès du Parlement.

<sup>7</sup> Créé en 1998, le YJB est un organe public chargé de mener et de mettre en application les réformes relatives à la justice des mineurs.

<sup>8</sup> Par exemple, l'étude « One Day Count of Anti-social Behaviour », réalisée en septembre 2003, recensait 66 000 actes antisociaux par jour.

Les effets d'une telle politique (évolution du nombre d'actes incivils, rapport coût du dispositif/bénéfices réalisés par la prise en charge de ces comportements) sont difficiles à mesurer. Deux affirmations cependant : **la mise en œuvre de la politique globale de lutte contre les comportements antisociaux a un coût important** (budget annuel de l'ASB Unit de 25 millions de livres, et plus largement, 600 millions de livres consacrés entre 2005-2008 au programme de lutte contre les incivilités et la criminalité, à l'amélioration des espaces publics et au soutien de l'action des communautés locales). **Le coût des ASBO est plus élevé que celui des autres mesures du dispositif**. Il est estimé par le Home Office à 2 500 livres<sup>9</sup>, pour le seul prononcé d'un ASBO par un tribunal (sans compter sa mise en œuvre et son suivi), contre 230 livres pour un Acceptable Behaviour Contract.

Au regard des objectifs poursuivis précités (protection de la société, prise en compte rapide de la souffrance de la victime, lutte contre le sentiment d'impunité et contre la récidive, prévention de la délinquance), deux indicateurs donnent une idée de l'impact du dispositif mis en place :

1. **un indicateur objectif, le taux de récidive ou taux de réussite des mesures prononcées** : selon le NAO, 65 % des personnes ne font l'objet que d'une seule intervention et cessent ainsi leur activité ou comportement incivil. En ce qui concerne les personnes faisant l'objet d'un ASBO, le taux de récidive, correspondant en réalité au taux d'échec de l'ASBO, est plus élevé. 55 % des personnes ont enfreint les interdictions posées par leur ASBO, le nombre moyen de violations étant de quatre fois. Si le taux de récidive peut paraître encore trop élevé, il signifie pour certains une baisse du nombre d'actes incivils, contribuant ainsi au maintien de la paix sociale et à la prévention de la délinquance.

**Les jeunes récidivent plus fréquemment encore que les autres destinataires des mesures.** Le YJB relève dans l'utilisation des ASBO un certain nombre de dysfonctionnements qui expliquent ce taux d'échec élevé chez les mineurs. Il semble tout d'abord que l'ASBO n'intervient pas systématiquement en dernier ressort et que les autres mesures dissuasives, plus appropriées pour les jeunes, sont sous-utilisées. Les tribunaux mesurent insuffisamment l'impact d'une intervention de cette nature sur un mineur et prononcent des interdictions peu ciblées, peu réalistes, qui paraissent pour le jeune injustes et impossibles à respecter (ex. : interdiction de fréquenter leurs amis ou un lieu public où ils se réunissent habituellement).

Par ailleurs, les instances traditionnelles de mise en œuvre et de suivi des mesures, notamment les Youth Offending Teams, ne sont pas suffisamment impliquées et associées au processus de décision. La coordination entre les différents acteurs (travailleurs sociaux, policiers, école, services de santé mentale, etc.) est encore faible. L'objectif de protection de la société prime ainsi sur l'objectif de rééducation du mineur. Une mesure d'aide individuelle (« Individual Support Order, ISO »), a pourtant été introduite en 2004. Celle-ci peut être requise à l'occasion du prononcé d'un ASBO à l'encontre d'une personne de moins de 18 ans, pour une durée de six mois minimum, pour aider le jeune à respecter les interdictions qui lui sont faites (ex. : suivi par une institution deux fois par semaine). En 2004-2005, seul 1 % des ASBO a été prononcé avec une mesure d'aide individuelle.

Enfin, la publicité systématique et large accordée aux ASBO, sans restriction particulière pour les mineurs, entraîne une forte stigmatisation des jeunes, ceci allant sans doute à l'encontre des objectifs de rééducation et de réhabilitation du jeune. Elle peut même être contre-productive, les mineurs prendraient ainsi l'habitude d'exhiber leur ASBO comme un « trophée » ;

2. **un indicateur subjectif, la perception du niveau d'incivilités et du dispositif par la société, les professionnels et les contrevenants.** L'ensemble du dispositif et les ASBO en particulier sont très populaires en Grande-Bretagne. S'il est difficile de vérifier l'existence d'une baisse ou non du nombre d'incivilités, la politique mise en place semble avoir un effet psychologique important sur les habitants. Selon le British Crime Survey<sup>10</sup> (BCS), **le pourcentage de la population qui considère les incivilités comme un problème préoccupant, voire très préoccupant est de 17 % en 2006 contre 21 % en 2002** (forte variation selon les régions, 29 % à Londres par exemple, 7 % dans d'autres localités). Dans certains quartiers difficiles où des fonds supplémentaires ont été investis, ce même taux est passé de 25 % à 19 %. Ainsi près d'une personne sur cinq qui ressentait un haut niveau d'incivilités autrefois en souffre moins aujourd'hui.

L'avis des professionnels est plus mitigé notamment en ce qui concerne les ASBO (source YJB). Ceux dont la principale préoccupation demeure la protection de l'ordre public sont moins critiques. Ceux impliqués dans la réinsertion des contrevenants ou la rééducation des jeunes doutent des effets bénéfiques de ce type de mesure qui ne s'attaque pas aux causes de la déviance.

Enfin, pour les destinataires, l'ASBO peut être un élément déclencheur et entraîner un changement de comportement mais pour beaucoup, cette mesure reste inefficace et stigmatisante, si elle ne s'accompagne pas parallèlement d'interventions d'aide et de soutien. Ceci est rarement le cas, le prononcé d'un ASBO n'étant pas subordonné au prononcé d'autres mesures.

Ces premiers éléments d'études mettent en évidence l'utilisation modérée qui est faite du dispositif. L'ASBO semble prononcé de façon ultime contre des personnes souvent déjà entrées dans le cycle de la déviance ou de la délinquance. Cependant la question de l'efficacité de cet outil à leur égard reste posée. Plus généralement, une évaluation formelle et systématique serait utile pour éclairer les points de débat que cette innovation soulève.

> Laetitia Delannoy, Département Questions sociales

<sup>9</sup> *Costs of Anti-Social Behaviour : A Summary Report*, Lemetti and Parkinson, 2005, Home Office.

<sup>10</sup> Le BCS rassemble l'ensemble des données relatives à l'évolution de la criminalité et des comportements antisociaux.

# BRÈVES

## Union européenne

### > UN NOUVEAU PAS VERS UN ESPACE EUROPÉEN DE LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Le programme européen pour l'éducation et la formation tout au long de la vie pour la période 2007-2013 a été lancé le 6 mai à Berlin. **Avec un budget de 6 790 milliards d'euros, il s'agit du premier programme européen qui couvre l'ensemble du spectre des possibilités d'acquisition des connaissances**, quels que soient l'âge et la situation des individus. Il est articulé autour de quatre programmes existants portant sur l'enseignement préscolaire et scolaire (*Comenius*), l'enseignement supérieur (*Erasmus*), la formation professionnelle (*Leonardo da Vinci*) et l'éducation des adultes (*Grundtvig*), et complété par un programme transversal de coopération et d'innovation. Conçue pour favoriser les mobilités des individus et les partenariats entre structures de formation, ainsi que pour soutenir l'enseignement et la recherche sur l'intégration européenne (nouveau programme Jean Monnet), **la mise en cohérence d'un espace européen de la formation tout au long de la vie** vise à faire des systèmes d'éducation et de formation de l'UE une référence de qualité mondiale. La mise en place d'un **cadre de qualification européen (CQE)** sera examinée à Munich les 4 et 5 juin prochains.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/608&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

> *V. G. & J. E.*

### > « MAUVAISE ADMINISTRATION » : SITUATION PRÉOCCUPANTE SELON LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

Le médiateur européen Nikiforos Diamandouros a rendu public le 2 mai son rapport 2006 sur les cas de manque d'information, d'abus de pouvoir, de délai déraisonnable, de discrimination et de négligence de la part des institutions communautaires (hors la Cour de Justice). 3 830 plaintes, soit un nombre croissant depuis trois ans, ont été déposées par les citoyens, les entreprises, les ONG et les associations européens. Ce sont toujours les Espagnols, Allemands, Français et Belges qui sont les plus actifs. En 2004, le médiateur européen s'est réjoui d'une augmentation des demandes, synonyme pour lui d'une meilleure connaissance par les citoyens du service fourni. Le bilan de son action pour 2006 l'amène à **critiquer davantage le fonctionnement de l'administration publique européenne qui doit, selon lui, encore faire la preuve d'une approche centrée sur le citoyen**. Il tire argument des 41 « commentaires critiques » qu'il a rédigés en 2006, contre 29 en 2005 et 36 en 2004, après avoir constaté qu'une solution à l'amiable s'est avérée impossible. Pour lui, la multiplication de cette procédure est un indicateur des relations entre les citoyens et les institutions et sa dégradation est inquiétante. Il n'est cependant pas certain que la situation soit si dégradée, quand on considère que le médiateur européen n'a présenté que deux rapports spéciaux au Parlement européen en 2006 contre trois en 2005. Les rapports spéciaux sont envoyés en cas de non-réponse des institutions ou de réponses non satisfaisantes desdites institutions aux recommandations du médiateur.

[http://www.ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06\\_en.pdf](http://www.ombudsman.europa.eu/report06/pdf/en/rap06_en.pdf)

> *M.-C. M.*

### > LA CJCE VALIDE LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

Saisie par la Cour d'arbitrage du Royaume de Belgique à la suite d'un recours introduit par une association d'avocats flamands, tendant à l'annulation de la loi belge de transposition, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) s'est prononcée le 3 mai dernier sur la validité de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. Cette dernière doit simplifier la remise, entre autorités judiciaires, de personnes condamnées ou mises en cause, et partant, permettre l'exécution de jugements ou garantir le déroulement normal des poursuites. Elle met ainsi un terme aux procédures d'extradition jusqu'alors en vigueur. Pour ce faire, elle supprime le contrôle de la double incrimination pour un certain nombre d'infractions. Au nom du principe de reconnaissance mutuelle et **prenant pour acquis l'existence d'un degré élevé de confiance et de solidarité entre les États membres**, la CJCE a estimé que ce contrôle n'était plus nécessaire s'agissant des infractions considérées. Elle a dès lors validé les modalités de mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, confortant de la sorte le processus de construction de l'espace judiciaire européen.

> *M. M.*

## International

### > LE ROYAUME-UNI SE DOTE POUR LA PREMIÈRE FOIS D'UN MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Si le départ annoncé du Premier ministre, Tony Blair, a largement éclipsé l'événement, il ne fait pourtant aucun doute que la scission, concrétisée le 9 mai dernier, du ministère de l'Intérieur britannique constitue une réforme institutionnelle d'envergure. Elle se traduit, pour la première fois dans l'histoire du Royaume-Uni, par la création d'un ministère de la Justice autonome, chargé de gérer les systèmes judiciaire et pénitentiaire du pays. **Cette évolution, justifiée par le gouvernement britannique au nom de la rationalisation de la politique de lutte contre le terrorisme, semble pourtant indiquer une prise de distance avec le modèle américain du *Homeland security*,** marqué par une forte imbrication des logiques policière et judiciaire. En tout cas, cette réforme tend à rapprocher le système britannique de ceux en vigueur dans la plupart des pays de l'Union européenne, caractérisés par l'existence d'un ministère de la Justice autonome, acteur de la définition et de la mise en œuvre de la politique pénale.

> *M. M.*

## France

### > LA PLACE DES MICRO ET NANO BIOTECHNOLOGIES EN ÎLE-DE-FRANCE

L'Agence régionale d'information stratégique et technologique (ARIST) de Paris se penche sur le rôle que devrait jouer la région Ile-de-France dans le domaine des bio, micro et nanotechnologies. Ces technologies convergentes et plurisectorielles, porteuses de croissance industrielle et d'emploi à long terme, se développent mais l'investissement privé et la création de PME-PMI restent timides, particulièrement en Île-de-France (IDF). La synthèse des deux dernières publications mensuelles de mai et avril 2007 publiée par l'ARIST met l'accent sur la forte représentativité du secteur de la recherche médicale dans son paysage économique dominé par de nombreux prestataires étrangers valorisant des produits importés au lieu de créer une dynamique entrepreneuriale dans la région. **L'ARIST appelle à une « réflexion en IDF avec le secteur financier et les entreprises sous peine de n'être qu'un espace commercial de second rang ».** Faute de pouvoir combler le retard de la région dans la R & D en nanobiotechnologies médicales, l'agence suggère alors d'établir de plus amples partenariats avec les entreprises étrangères déjà présentes en IDF et d'encourager le financement privé ainsi que le transfert des technologies vers les industries. **Cette situation en IDF contraste avec le positionnement plurisectoriel en Rhône-Alpes,** qui abrite notamment Minatec, le plus grand pôle d'innovation en micro et nanotechnologies d'Europe.

<http://www.arist.ccip.fr/lettres-publications/pdf/Regard-ARIST-9-200704.pdf>

<http://www.arist.ccip.fr/lettres-publications/pdf/Regard-ARIST-10-200705.pdf>

> *P. R.*

## Livres, rapports, études

### > JEAN-MARC FOUR, *TONY BLAIR, L'ICONOCLASTE. UN MODÈLE À SUIVRE ?*, PARIS, LIGNES DE REPÈRES, AVRIL 2007, 174 PAGES

Journaliste, Jean-Marc Four a été pendant une demi-décennie correspondant de Radio France à Londres. De son expérience il tire, tout juste avant l'heure, une sorte de bilan politique du blairisme. De ce « kaléidoscope aux multiples facettes », il dit qu'il est inclassable et complexe. Homme d'État de stature internationale arrivé au pouvoir à 43 ans, Tony Blair ne « connaît rien à l'économie ». Et pourtant, pendant dix ans le Royaume-Uni aura fait montre de performances exceptionnelles en la matière. Pro-européen convaincu dans un pays eurosceptique il n'arrivera pas à véritablement faire valoir ses convictions personnelles. Personnage avenant, il aura des relations difficiles, et par moment glaciales (pendant le conflit irakien) avec ses *alter ego* outre-Manche. Selon le récit de Jean-Marc Four, Tony Blair se caractérise certes par des convictions (religieuses en particulier) et par du charisme, mais essentiellement par du pragmatisme. Ce court mais vif ouvrage grand public propose une sorte de tour d'horizon des affichages et des effets du blairisme en actes. D'une évaluation raisonnée il découle une conclusion principale : selon l'auteur, Tony Blair a réussi, en trois législatures, à profondément transformer son pays, sans toutefois loin de là avoir atteint tous les objectifs qu'il a pu se fixer.

> *J. D.*

---

> **L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE : NICHE POUR SOCIÉTÉ RICHE OU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA FAO ?**

---

Selon le rapport de la FAO de mai, l'agriculture biologique au sens large est un système de production qui exclut l'usage des engrais et pesticides et qui s'attache aussi à maintenir la qualité des ressources naturelles et des sols. S'appuyant sur les biens de production disponibles sur place, elle fonde la production agricole sur la santé et la productivité de communautés végétales et animales dont elle exploite l'interdépendance. Pratiquée selon la FAO dans 120 pays, sur 31 millions d'hectares et représentant 40 milliards de dollars, elle est, dans les pays en développement, surtout exportatrice. Le besoin de normalisations internationales dans les échanges et les coopérations techniques est important. À l'heure où la Banque mondiale revient sur la doctrine de l'ajustement structurel et prône de véritables politiques de développement agricole, ce rapport de la FAO souhaite que les gouvernements se préoccupent activement de **la capacité de ce mode de production à répondre aux besoins de sécurité alimentaire des populations**. Moins sujette à l'endettement et à la dépendance énergétique, cette agriculture demande néanmoins une plus grande qualification et plus de main-d'œuvre. La FAO considère que ce mode de production permettrait de nourrir la planète entière, avec une autosuffisance améliorée et une résilience aux aléas climatiques supérieure à l'agriculture conventionnelle.

(Source : Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation : « Agriculture biologique et sécurité alimentaire », mai 2007 : <ftp://ftp.fao.org/paia/organicag/ofs/OFS-2007-5.pdf>)

> J.-L. P.

---

> **« LA CHINE EST-ELLE UN NOUVEAU CENTRE DE DÉLOCALISATION DES SERVICES INFORMATIQUES ET DES SERVICES LIÉS AUX TIC ? », OCDE, AVRIL 2007**

---

Observer l'industrie ne permet pas d'appréhender le phénomène des délocalisations dans sa globalité, pas plus aujourd'hui que demain. Tel est le premier enseignement de cette étude de l'OCDE, consacrée aux délocalisations des services informatiques et des services liés aux TIC. La rapidité des avancées techniques en ce domaine accroît les échanges et a permis à l'Inde de devenir une destination de choix, en raison de coûts salariaux plus faibles qu'en Occident, mais aussi grâce à un vaste réservoir de travailleurs qualifiés et anglophones. Concernant plus spécifiquement la Chine, l'OCDE s'interroge sur la capacité de ce pays à rattraper son retard et à « progresser dans la chaîne de valeur » pour attirer non seulement le *back-office* relativement peu qualifié mais aussi les activités de R & D. La création par des multinationales de centres de R & D laisse augurer une forte croissance de l'offre de services délocalisés, même si la Chine n'est pas encore un prestataire majeur. D'un autre côté, certaines entreprises chinoises ont entamé l'implantation de certains de leurs centres de R & D et de services commerciaux pour pénétrer des marchés étrangers et se rapprocher de leurs clients. Ce schéma prospectif la rapproche de la majorité des pays de l'OCDE qui eux aussi connaissent une forte croissance à la fois de leurs importations et de leurs exportations de services liés aux TIC, renforçant l'idée que la mondialisation des services est bien un phénomène à double sens.

<http://www.oecd.org/dataoecd/29/26/38424356.pdf>

> T. B.

---

> **« GREEN NANOTECHNOLOGY : IT'S EASIER THAN YOU THINK »**

---

Dans un rapport publié en avril, le Woodrow Wilson International, centre d'études américain initiateur en 2005 du *Projet on Emerging Nanotechnologies*, défend l'idée que les nanotechnologies puissent constituer une technologie « propre » (« verte » dans le texte). Pour garantir le succès de cette technologie naissante, des scientifiques et industriels préconisent dans ce document de **développer les nanotechnologies selon des procédés intrinsèquement peu dangereux pour l'environnement**. Ils anticipent qu'une gestion des risques efficace consisterait à prévenir les risques environnementaux et sanitaires en amont de la fabrication en adoptant des processus chimiques et d'ingénierie « verts » : par exemple, utiliser des matières premières renouvelables, maximiser l'« économie d'atomes » (i.e. la présence du matériau initial dans le produit final), préférer des produits chimiques biodégradables. Cette orientation nécessiterait un engagement rapide des pouvoirs publics afin de motiver la recherche et les financements en ce sens, et d'harmoniser les réglementations pour cadrer les normes « vertes » des processus industriels et des nano-produits. À terme, l'auteur anticipe **une sensibilisation positive des consommateurs pour des nano-produits certifiés « écologiques »**, une approche commercialement saine.

<http://www.nanotechproject.org/116/4262007-green-nanotechnology-its-easier-than-you-think>

> P. R.

> « CONSEQUENCES, OPPORTUNITIES AND CHALLENGES OF MODERN BIOTECHNOLOGY FOR EUROPE »

Dans ce rapport publié en avril, l'European Commission's Joint Research Centre (JRC) a analysé, à la demande du Parlement européen, les produits et services rendus par les biotechnologies. Le JRC insiste sur l'importance croissante du développement des applications des biotechnologies dans des secteurs divers : santé, agro-alimentaire, environnement, y compris dans des activités peu visibles du grand public. Il s'est attaché à en quantifier les impacts économiques et les trajectoires futures... **Les biotechnologies contribuent d'ores et déjà pour 1,43 % à 1,69 % à la valeur ajoutée brute de l'UE, soit un montant comparable à l'agriculture (1,79 %) ou au secteur chimique (1,99 %).** Il constate que sur les marchés les plus innovants, les États-Unis sont souvent leader devant l'UE et que la Chine et d'autres pays asiatiques les développent rapidement. Les biotechnologies sont cruciales dans le secteur pharmaceutique mais le rapport pointe l'insuffisance d'études coût/efficacité pour affirmer une contribution positive aux évolutions des budgets européens de la santé. Les biotechnologies industrielles contribuent elles très positivement à la productivité générale. Leader sur la production d'enzymes pour ces process (75 %), l'Europe perd des parts de marché. Tout en soulignant le fort potentiel dans des domaines clefs (réchauffement climatique, dépendance énergétique, santé publique, diagnostics...), le rapport conclut à la nécessité d'anticipation tant dans les politiques d'encadrement que dans l'analyse du bilan risques/bénéfices escomptés, étant donné notamment le temps de plus en plus court qui sépare la recherche de la commercialisation des produits.

<http://bio4eu.jrc.es/documents/Bio4EUsynthesisreportEUR22728EN.pdf>

> H. B.

> MULTIDIMENSIONNALITÉ ET COMPLEXITÉ DES TENDANCES DE L'« OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE » SUR L'ADHÉSION DE LA TURQUIE

La perspective d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne a suscité nombre de controverses, tant au plan national qu'euro-péen. Antonia M. Ruiz-Jimenez (université Pablo Olavide, Séville) et José I. Torreblanca (UNED, Elcano Royal Institute for International Affairs, Madrid) s'interrogent ainsi sur les attitudes et les ressorts des opinions contrastées exprimées par les citoyens de l'Union sur cette question. S'appuyant sur des données Eurobaromètre, cet article constate le déclin de plus en plus prononcé du soutien de l'« opinion publique européenne » à l'adhésion de la Turquie. Adoptant une perspective comparative, il en analyse les trois dimensions constitutives : l'opinion publique en faveur de l'adhésion serait **d'avantage guidée par des raisons universalistes (valeurs), les arguments identitaires (identité européenne) seraient avancés par ses détracteurs cependant que les considérations utilitaristes (coûts/avantages attendus) seraient reléguées au second plan.**

(Source : « European Public Opinion and Turkey's Accession », Centre for European Policy Studies, *Working Paper* n° 16, mai 2007, 48 p. : [http://shop.ceps.be/download.php?item\\_id=1494](http://shop.ceps.be/download.php?item_id=1494)).

> H. J.

Rédacteurs des brèves : Hacina Benahmed (DRTDD), Thomas Brand (RG), Julien Damon (DQS), Jenny Eksl (DTEF), Virginie Gimbert (DQS), Hélène Jorry (DIS), Michel Mazars (DIS), Marie-Cécile Milliat (DIS), Jean-Luc Pujol (DRTDD), Philippe Rossinot (DRTDD)

Directrice de la publication :  
Sophie Boissard, directrice générale  
Directeur éditorial :  
Bruno Héroult, 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.php3?id\\_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?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)

