



Passer la frontière

Michel Marcus*
Magistrat

L'art de passer les frontières pour essayer de savoir ce que font les « autres » est peu pratiqué par les français, encore moins par les acteurs français de la prévention. Ce désintérêt tient tout autant à des problèmes de langue, des problèmes de compréhension des systèmes juridiques ou administratifs que des cultures ; j'ajouterais à ces raisons communes à tous les domaines d'activité, un motif tenant à un sentiment de supériorité des tenants de notre système de justice criminelle mais également des systèmes de services sociaux à l'œuvre dans notre pays. Cette supériorité s'alimente de nos débats politiques sur le service public ou sur l'Etat providence. La prévention de la délinquance et la réduction de l'insécurité font parti du modèle français républicain. Et dès lors sont devenues des éléments du débat politique permettant en grande partie de caractériser la gauche du mouvement libéral.

Depuis vingt ans que je parcours l'Europe et l'international, j'ai toujours été étonné de l'apparente fluidité des échanges entre les pays de droit anglo-saxon, cela va de soi, mais également entre les pays nordiques. Les pays du sud de l'Europe échappent à ces circuits d'échange et la France est particulièrement exemplaire. Les centres de gravité des réseaux de professionnels enregistrent cette division, les réseaux scientifiques également.

Peut-on attendre des acteurs de terrain une plus grande communication, un plus grand appétit pour ce qui se fait ailleurs ? La pérennisation de l'existence du Forum européen pour la sécurité, fondé presque entièrement sur l'échange des pratiques entre les villes européennes est un début de réponse, tout au moins indique que le comparatisme est possible et nécessaire pour l'action locale. Ce comparatisme ne peut exister que si nous repérons d'abord ce qui fait fondements d'un système national. Déterminer ces caractéristiques permet de voir leurs évolutions et de mieux lire les apports que les expériences étrangères peuvent avoir pour nous-mêmes. Je distinguerai particulièrement trois particularismes français structurant la prévention et notre rapport avec les jeunes, et dont il faut tenir compte quand nous regardons « l'étranger ».

La violence des jeunes n'est pas de manière générale, le problème central des débats politiques dans les pays européens. La criminalité et la violence sont souvent au cœur de la recomposition politique à l'œuvre dans beaucoup de pays et président souvent aux élections à tous les niveaux, mais c'est la criminalité

dans son ensemble qui est un problème ; pas particulièrement la menace que représenteraient les jeunes. De ce qu'on sait des statistiques dans la plupart des pays européens, la part des jeunes dans la délinquance est dans une fourchette assez proche de 20 à 30 %. Le débat politique des pays respecte cette proportion. L'attention aux jeunes est celle inhérente à la nécessité de s'intéresser aux parcours délinquants de certains jeunes. Peut être cette absence de pression de la question est elle liée au fait que la France ne sait pas insérer sa jeunesse, le taux de chômage est là pour attester ce particularisme de la France au sein de l'Europe. Le conflit de génération n'a pas la tournure que nous lui connaissons en France. Cela ne veut pas dire que des réformes accroissant la pénalisation des comportements des jeunes ne soit pas en cours dans toute l'Europe et que notamment l'âge de la responsabilité pénale ait une tendance à la baisse. Mais la nature des mesures prises n'est pas la même pour des pays qui, depuis des années, ont placé la lutte contre les violences contre les femmes, contre les violences familiales comme la priorité absolue de la réforme de leurs politiques de sécurité et de prévention. La question de la violence des jeunes s'inscrit d'abord dans une approche de la violence faite aux jeunes et s'ouvre petit à petit à la violence des jeunes.

Cette première particularité française a peut-être des liens avec celle de l'originalité française du juge des enfants, non pas du Tribunal pour mineurs. Cette originalité tient avant tout au caractère « généraliste » de ce juge français par rapport à ses collègues européens centrés plus sur le seul droit pénal, par son caractère aussi plus « urgentiste » par rapport à des systèmes structurés fortement par des procédures juridiques apportant un caractère plus lent aux interventions. A ces caractères spécifiques s'ajoute celui d'une confusion, que les logiques financières sont en passe de dissiper, entre l'administratif et le judiciaire, distinction nettement plus marquée en Allemagne, par exemple. Les autorités administratives ont des rôles de plus en plus affirmés dans le domaine des atteintes contre l'enfance. Ce mouvement est marqué par le rôle de plus en plus fort des autorités locales. Ainsi la Belgique a-t-elle transféré cette compétence aux communautés locales, ainsi le Royaume Uni a promu le rôle des villes. L'Italie connaît cette dévolution de compétence avec une répartition un peu complexe entre les régions, les Provinces et les villes importantes.

* Magistrat, Délégué général du Forum européen pour la sécurité urbaine.

Ces rôles s'exercent parfois selon des formes nouvelles et originales de partenariat. L'exemple le plus abouti à mes yeux sont les « *youth justice teams* ».

L'évolution française de ces dernières années n'est pas si éloignée des autres pays. Le rôle de plus en plus important donné au Procureur par le biais de sa capacité à prendre des mesures immédiates sur l'avenir des mineurs n'est pas sans rappeler le rôle que joue la police anglaise vis-à-vis des jeunes, notamment par le biais de mesures réparations, de médiations, d'avertissements. La justice des mineurs est de plus en plus positionnée comme une justice de recours, de contrôle et de censure, ce qui est fondamentalement le rôle des juges. Ce positionnement laisse la porte ouverte à l'instauration de formes partenariales de prise en charge des jeunes et de suivi.

Troisième particularisme français, celui de l'existence des éducateurs appartenant à des corps ayant une longue histoire. Les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse sont une originalité dans la mesure où ils ont été créés pour accompagner l'exercice de la fonction des juges des enfants. Participant à la préparation de la décision du juge, ils assurent également l'exécution des peines. Les pays européens connaissent les éducateurs proches du judiciaire, mais ils sont majoritairement rattachés aux services de l'exécution des peines, donc à ce titre ont également pour mission d'accompagner les majeurs. En outre, le recours au secteur privé par le biais d'appel d'offre n'a jamais encouragé ce lien que nous connaissons en France. Une prise de distance s'est opérée ces dernières années avec le renforcement de l'administration de la Protection Judiciaire et avec la montée en puissance du Parquet vis-à-vis des mineurs. Autre secteur de l'éducatif, celui des éducateurs de rue. Je préfère ce terme à celui de prévention spécialisée. Ces éducateurs sont nés dans la rue, au lendemain de la guerre, pour traiter du problème des bandes de jeunes². Ce modèle est celui qui inspira et continue d'inspirer un certain nombre de systèmes étrangers. Le « *street worker* » est dans les rues américaines, canadiennes, berlinoises ou de Liverpool. Sa systématisation, comme on l'a connu en France, n'a pas d'égal. Les modes de financements font la différence ; la pérennisation des conventions dans les départements français favorise des projets à moyen terme au détriment parfois de l'évaluation.

À côté de ces professions, le bénévolat prend une place de plus en plus importante. Encadré, formé, ce bénévolat s'impose place aussi bien dans des les espaces publics que dans des modules d'éducation et d'insertion des jeunes. Fortement contesté en France, il suscite une vraie mobilisation dans des pays comme l'Allemagne, les Pays Bas ou la Suède. Ces mouvements répondent aux objectifs de renforcement des capacités des communautés locales pour affronter la délinquance de proximité.

Cet objectif se complète par celui de renforcement des capacités d'insertion des individus dans le développement.

Ces trois particularismes français constituent le prisme à partir desquels on peut lire un certain nombre de politiques locales à travers l'Europe. Le comparatisme ne fournit aucune « *recette-miracle* », il ne fournit pas non plus des actions d'une grande originalité quant à leur contenu ; l'originalité des pratiques tient plus à leur contexte, à leur ampleur budgétaire et humaine, à leur insertion dans un partenariat local. « *L'aide aux devoirs* » est une action existant dans toute l'Europe, pour ne citer qu'un type de domaine et de problématique massivement présentes. D'où la difficulté de rapporter ces actions à un public en soit de « *nouveautés* », comme il peut l'être vis-à-vis de produits commerciaux.

Je voudrai citer l'exemple d'une action ciblée sur les jeunes récidivistes ou réitérant non pas par l'originalité du contenu des actions menées à l'intérieur d'un cadre d'action, mais pour l'intérêt qu'elle suscite en tant que facteur de transformation des pratiques professionnelles de nombreux acteurs de terrain. C'est dans ce jeu de transformation des pratiques que les échanges internationaux peuvent être les plus riches. Cette action est une des plus « *regardées* » par les villes européennes actuellement.

L'action a pour cadre Luton, une ville de taille moyenne, à 75 kilomètres au nord de Londres, dont la population de 185 000 habitants, est multiculturelle : 140 nationalités y sont représentées. Les prévisions démographiques indiquent une croissance de 9 % de la tranche d'âge 16-19 entre 2001 et 2006 à Luton.

Selon un audit de sécurité en 2002, 43 % des actes de délinquance à Luton étaient commis par des jeunes de 15 à 24 ans. Un quart des délinquants mis en cause ont entre 10 et 17 ans.

La réitération des mineurs est importante. De 1999/2000 à 2000/2001, 165 jeunes réitérant ont commis 1042 délits. Ce qui indique un ratio de 6,3 délits par jeune réitérant.

Pour traiter ce problème du « *noyau dur* », la ville de Luton a mis en oeuvre un dispositif qui fait parti du programme national Youth Inclusion Programme. Celui-ci vise à réduire la délinquance, l'absentéisme et l'exclusion dans des quartiers en difficulté en ciblant le soutien aux jeunes « *à risque* » de 13 à 16 ans. Il existe 70 dispositifs YIP en Angleterre-Pays de Galles.

Le Youth Inclusion Programme (YIP) est un dispositif qui s'insère dans la politique globale de lutte contre l'insécurité au niveau local, le Community Safety Strategy. Il fait partie d'un programme contractualisé avec le niveau national et les financements proviennent du Youth Justice Board - l'organisme national consacré à la Justice des mineurs.

2. Le Conseil technique des clubs de prévention produit en 1960 une liste des « *points névralgiques* ».

C'est un instantané cartographique des endroits où des bandes ont été repérées dans Paris et région parisienne.

Un observatoire avant l'heure ; il est divisé en trois colonnes : les clubs et équipes existants, la désignation des lieux de rendez vous, les caractéristiques des jeunes et leur type de délits. Rapporté par Vincent Peyre et Françoise Tétard : « Des éducateurs dans la rue, histoire de la prévention spécialisée ». La Découverte, Alternatives sociales.



Les objectifs au niveau national des « *Youth Inclusion Programmes* » sont triples :

- réduire le nombre d'arrestations au sein du groupe cible de 60%
- réduire le nombre de faits constatés dans ce quartier de 30%
- obtenir une réduction d'au moins un tiers de l'absentéisme et des exclusions scolaires parmi le groupe cible

L'objectif à terme est de permettre que les jeunes les plus à risque soient inclus dans des activités « *de droit commun* » en les aidant à surmonter toute une série de problèmes.

La ville de Luton conduit un partenariat réunissant la Justice, la police, les représentants des institutions scolaires, sociales, bailleurs et habitants. Ce partenariat a délimité un quartier concerné. Le choix se fait en fonction d'indicateurs locaux concernant la criminalité, le niveau d'exclusion (classement national avec critères mesurant la pauvreté..) le nombre de jeunes.

Au sein de ce quartier cible, le projet cible les 50 jeunes de 13 à 16 ans les plus à risque..

Ce processus basé sur une fiche d'évaluation du risque se déroule en plusieurs étapes :

- désignation d'un « *Manager d'identification* », qui coordonne le processus. C'est souvent le coordonnateur de l'équipe Prévention Jeunesse et désignation des personnes contacts dans chacune des institutions concernées (au minimum la police, l'école et les services sociaux)
- désignation des mineurs selon une procédure, des critères et un agenda communs à tous.
- Chaque partenaire remplit une fiche pour tout individu entre 13 et 16 ans, qui se trouve dans leurs fichiers et vit dans le quartier cible. Les facteurs de risques sont précisés et une évaluation du risque (élevé, moyen ou faible) est donnée. Tous les jeunes enregistrés doivent faire l'objet de cette évaluation.

- Les données de chaque jeune sont intégrées dans une matrice « *Jeunes à risque* », permettant de partager les évaluations.

- Des habitants ou des associations d'habitants peuvent soumettre des noms individuels, permettant d'identifier des personnes qui ne sont pas forcément connues des services habituels. Pour prendre en compte ces signalements, le YIP a besoin d'un témoignage écrit justifiant de l'identification d'un jeune.

- Une fois que l'ensemble des données de tous les partenaires est entré dans la matrice, le coordonnateur sort une liste des personnes considérées les plus à risque. Cette « *Top List* » des 50 jeunes les plus à risques est remise à jour tous les 6 mois.

Une fois identifiés et contactés, les 50 jeunes sont évalués, et un programme d'action individuel (« *individual personal development plan* ») est mis en place avec chacun.

Le YIP travaille ensuite en partenariat pour mettre en œuvre le projet du jeune. Ateliers thématiques, informatique, activités sportives, artistiques, mentoring par les pairs... Les activités doivent autant que possible avoir un lien logique avec la problématique du jeune.

Tout au long du projet, les 50 jeunes sont suivis par le système de monitoring. Le YIP utilise le « *YIP Système d'information management* » pour suivre les progrès des jeunes ciblés : cette méthode sophistiquée de monitoring et d'évaluation des résultats est l'une des clés du succès. Car, il s'agit bien d'un succès. A Luton, les objectifs nationaux sus-mentionnés, ont été dépassés.

Ce programme pose énormément de problèmes de droits, de libertés, de compétences et de champs de compétences, de réussite à moyen terme. Son intérêt est de susciter le débat, condition sine qua non du franchissement de la frontière. ■

La justice pénale des mineurs en Europe Entre modèle welfare et inflexions néo-libérales

Depuis une vingtaine d'années, on assiste à une remise en cause des politiques de prévention et du fonctionnement de la justice des mineurs sous régime du Welfare dans la plupart des pays européens. En contrepoint, on peut se demander qu'elle est l'influence exercée aujourd'hui par l'idéologie néo-libérale sur la production législative et le fonctionnement de la justice des mineurs.

C'est la pertinence de cette hypothèse - déclin d'une justice Welfare et montée d'une logique néo-libérale que seize chercheur(e)s issus de treize pays européens, ainsi qu'un chercheur canadien, ont mis à l'épreuve dans le cadre d'un séminaire du Groupe Européen de Recherches sur les Normativités (GERN) qui s'est déroulé entre 2003 et 2006.

C'est le résultat de ce travail collectif qui est présenté ici. Si l'hypothèse d'une mutation brutale doit être nuancée, notamment au regard de l'histoire particulière de chacun des pays étudiés, la justice des mineurs n'en semble pas moins marquée par des changements importants : dans la majorité des pays étudiés, on assiste ainsi à un regain de punitivité et à une accumulation des dispositifs de contrôle ou d'intervention, mais aussi à une superposition et un entrecroisement des logiques d'action.

Francis BAILLEAU et Yves CARTUYVELS

*Collection Logiques Sociales
Série Déviance - Edition l'Harmattan*

Les auteurs :

*Francis Bailleau,
Maria José Bernuz-Beneitez,
Yves Cartuyvels,
Josefina Castro,
Adam Crawford,
Jenneke Christiaens,
Cândido da Agra,
Kirstin Drenkhahn,
Frieder Dunkel,
Esther Fernandez Molina,
Karia Filipcic,
Ross Hastings,
Ida Hyde,
Sam Lewis,
David Nelken,
Théodore Papathéodorou,
Monika Platek,
Erika Varadi-Csoma,
Helena Válková*