Mission parlementaire sur la prévention de la délinquance des mineurs et des jeunes majeurs

RAPPORT de Jacques Alain BENISTI
Député du Val-de-Marne

Mission confiée par le Premier ministre, François FILLON
auprès du Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration

25 juin - 25 décembre 2010

TABLE DES MATIERES

Lettre de mission 6

Tableau des propositions 8

Introduction 14

PREMIERE PARTIE : DE L'ÉPARPILLEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES AU DÉLITEMENT SOCIAL 21

Préambule : Le coût de la délinquance : 115 milliards 21

1. Des politiques publiques trop sectorisées..... 22

1.1 Une efficacité limitée des mesures et des dispositifs mis en place 22

1.2 Un manque de coordination et de synergies entre les acteurs de la prévention 24

1.3 L'absence de pilotage clair des politiques menées 27

1.4 ...qui ne sont pas en adéquation avec les besoins des familles et de la jeunesse 30

1.5 Le manque de valorisation et d'échange d'information sur les expérimentations locales françaises et internationales 31

1.6 La Dispersion des financements 35

1.7 L'accumulation législative source de nombreuses confusions et incohérences 37

1.8 La décrédibilisation des institutions publiques 38

a) L'institution judiciaire 38

b) Les polices municipales et nationales 40

2. La délinquance : un virus destructeur de cohésion sociale..... 42

2.1 Une société de plus en plus violente dont les faits sont commis par des plus en plus jeunes 42

2.2 La multiplication des problèmes comportementaux et des incivilités 44

2.3 Les nouvelles structurations de la cellule familiale 46

2.4 Des politiques publiques qui ont abouti à une concentration des problèmes : la guettoïsation, l'ethnicisation et la désociabilisation de certains territoires 48

2.5 La rupture entre la sphère familiale et l'Education nationale .. 53

DEUXIEME PARTIE : LE "PENTAGONE VERTUEUX" : UNE NOUVELLE APPROCHE BASÉE SUR LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES 55

3. La nécessité de repenser les politiques publiques et de réorganiser leurs mises en oeuvre..... 56

3.1 Affiner et systématiser les méthodes et les outils d'évaluations partagées 56

3.2 Centraliser la politique de prévention de la délinquance sur le seul échelon pertinent : la commune et son premier magistrat le maire 60

3.3 Faire de la politique de prévention de la délinquance le carrefour de toutes les autres politiques : sociales, ville, judiciaire, protection de l'enfance, scolaire 65

3.4 Redéfinir et réorganiser les financements alloués à la prévention de la délinquance et à la vidéo-surveillance 67

3.5 Adapter les peines et les mesures éducatives pour les jeunes majeurs qui ne se bornent pas au seul critère de la majorité mais soit adaptable à chaque cas 72

3.6 Recrédibiliser les institutions judiciaire et policière en leur redonnant notamment les moyens d'agir 73

4. Les 4 piliers fondamentaux : des modes d'intervention personnalisés, pluriels et coordonnés 78

A. Le prisme de l'enfant et du jeune 78

A.1 Repérer et agir dès les premiers signes de mal-être et les premiers troubles comportementaux de l'enfant 78

A.2 Faire de la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire une priorité nationale 82

A.3 Mettre en place des mesures d'accompagnement pour les primo-délinquants 90

a) au travers de l'ESCALE 90

b) par la création d'EPIDE pour les mineurs 95

c) par le développement des réseaux de familles d'accueil 101

d) par la généralisation des internats d'excellence 103

A.4 Lutter par des mesures novatrices contre la récidive des jeunes délinquants 105

a) Par la création de mesures d'éloignement 106

b) Par le développement du service civique jeune 109

c) Par le développement des EPIDES pour les jeunes majeurs 111

d) Par la réorganisation les Centres Éducatifs Fermés en plate-forme interactive de réinsertion 113

B. Le prisme familial 115

B.1 Développer une politique globale d'aide à la parentalité 116

a) Responsabiliser et recrédibiliser les adultes aux yeux de notre jeunesse 118

b) Bâtir une culture précoce de la parentalité 120

c) Développer une politique d'accompagnement parental au travers des écoles des Parents, des cours de parentalité 122

d) Cibler les familles les plus défavorisées 122

B.2 Généraliser les Conseils des Droits et des Devoirs des Familles dans chaque collectivité 123

B.3 Rendre effective la responsabilité des parents de mineurs délinquants 129

a) Accompagner les parents par la mise en place d'outils pédagogiques : La mallette des parents 132

b) Mettre en place contrat de responsabilité parentale . 133

C. Le prisme éducatif 137

C.1 Réaffirmer la place fondamentale de l'éducation dans nos valeurs sociales 137

C.2 Faire de l'école maternelle une priorité de l'Education nationale 139

C.3 Ouvrir l'école aux acteurs de la communauté éducative 141

C.4 Développer le programme de réussite éducative 143

C.5 Faire revenir les parents dans l'école et les associer au projet éducatif de leur enfant 145

D. Le prisme des autres acteurs socio éducatifs 149

D.1 Mettre de la transversalité dans les actions menées 149

D.2 Institutionnaliser la co-production transversale dans un souci d'efficacité et dans un climat apaisé de confiance réciproque. 153

D.3 Responsabiliser chaque acteur dans son champ de compétence 154

D.4 Mettre en place des espaces d'échanges afin de développer et de mutualiser les synergies 154

Liste des personnes auditionnées 156

Le Premier Ministre

Paris, le 25 JUIN 2010

-777/10/SG

Monsieur le Député, Cher ami,

Grâce à l'action résolue des pouvoirs publics au service de la sécurité de nos compatriotes, le nombre de crimes et délits a diminué chaque année depuis 2002. Néanmoins, la délinquance évolue et prend des formes nouvelles qui requièrent une adaptation constante des outils pour la faire baisser durablement. A ce titre, la politique de prévention de la délinquance a pour objet de rechercher et mettre en œuvre les moyens pour anticiper les risques, dissuader le passage à l'acte et prévenir la récidive.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a défini les axes de celle-ci et porte les mesures nécessaires pour agir dans différents domaines : police administrative, prise en charge sociale, sanction et procédure pénale. Le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes que j'ai arrêté le 2 octobre 2009, rappelle l'importance d'une mise en œuvre effective et efficace des dispositions de cette loi et fixe les orientations de l'action de l'État pour y parvenir.

Une mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance permet d'identifier les expériences réussies et de promouvoir les bonnes pratiques.

Par ailleurs, le renforcement de la coordination locale autour du maire et la mise en œuvre de dispositifs innovants pour prévenir la délinquance des mineurs et aider les familles revêtent une importance particulière.

En effet, le déploiement d'initiatives en vue d'une prévention de la délinquance plus efficace, ainsi que la construction d'un partenariat local solide, impliquent que les élus locaux s'engagent encore plus, là où le besoin s'en fait sentir.

Monsieur Jacques Alain BENISTI
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Afin de les accompagner dans cette démarche, j'ai souhaité vous confier la rédaction d'un rapport qui portera, d'une part, sur la sensibilisation des élus locaux à la prévention de la délinquance, d'autre part, sur le recensement des mesures favorisant l'application des dispositions de la loi du 5 mars 2007 et, enfin, sur l'articulation entre les prérogatives actuelles des conseils généraux et de leurs présidents en matière d'action sociale et de protection de l'enfance et l'action des maires en matière de prévention de la délinquance.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Brice HORTEFEUX, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Vous réaliserez cette mission conjointement avec Monsieur Bernard REYNES, Député.

Vous pourrez vous appuyer sur l'expertise du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

François FILLON

TABLEAU DES PROPOSITIONS

MISSION SUR LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE – Jacques Alain BENISTI		
Repenser la politique de prévention sur de nouveaux fondements	Rédéfinir les critères d'évaluation des politiques de prévention	***Proposition*** ***:*** *Développer une* ***réelle culture d'évaluation*** *de la politique nationale de prévention de la délinquance dans sa globalité et sa transversalité. Élaborer des grilles d'analyses afin que le diagnostic sur les causes de la délinquance soit enfin incontestable, incontesté et normalisé.* ***Proposition*** ***:*** *Développer les moyens de l'observatoire de la délinquance et des autres observatoires pour mener des études qualitatives et tangibles à partir du terrain.* ***Proposition*** : ***Développer le Service Civique Jeune*** *pour contribuer au parcours de citoyenneté.*
	Le maire, seul pivot de la politique de prévention	***Proposition : Unifier et simplifier l'ensemble de ces dispositifs autour de la politique de prévention de la délinquance redonnerait de la lisibilité et du sens à ces dispositifs.*** ***Proposition*** ***:*** *Réaffirmer la place du maire au cœur des dispositifs afin qu'il puisse fédérer,* ***mettre en synergie et orchestrer les complémentarités de chaque professionnel****.* ***Proposition*** *: Établir des espaces de dialogue et de partage dans le respect des missions et des champs d'intervention de chacun afin d'****instaurer un pacte de confiance entre les différents acteurs****.* ***Proposition*** *: Mettre en place des* ***mesures individualisées*** *à chaque cas au sein des comités restreints de CLSPD.* ***Proposition*** *: Systématiser la création de « **groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique** » au sein des CLSPD.* ***Proposition*** *: Créer une enceinte de débat et de* ***pilotage politique et technique au sein des CLSPD*** *afin de prendre des décisions concernant les objectifs à atteindre en matière de prévention de la délinquance à l'échelle territoriale.* ***Proposition*** *: Organiser les relations entre le maire et les travailleurs sociaux pour* ***favoriser l'échange d'informations nominatives*** *sans pour autant remettre en cause le secret professionnel.*
	Remettre de la transversalité et de la synergie dans les actions menée.	***Proposition*** ***: Créer un guide pratique pour clarifier les champs d'action et les missions de chaque professionnel sur le terrain.*** ***Proposition*** *: Conforter chaque acteur dans son champs de*

	Instituer une véritable co-production dans un climat de confiance réciproque	*compétence.* ***Proposition :*** *Développer, ou créer, quand elles n'existent pas, des* ***plates-formes d'échange, de ressource*** *et de dialogue entre professionnels, départementales ou nationale, permettant de valoriser les expérimentations et les pratiques mises en place sur les territoires. Les professionnels pourront ainsi échanger sur les politiques menées en fonction des spécificités locales.* ***Proposition : Développer des guides pédagogiques, des chartes ou des cadres de référence afin d'aider les acteurs à s'approprier les outils mis à leur disposition par la loi.***
	Recrédibiliser l'institution judiciaire en lui donnant les moyens d'appliquer une réelle dynamique d'aménagement de peines	***Proposition : Créer une nouvelle catégorie pénale spécifique pour les jeunes majeurs (18-25 ans) qui prenne en compte la notion de jeune majeur*** ***Proposition :*** *Créer un* ***code de l'enfant*** *pour plus de visibilité des textes en vigueur.* ***Proposition*** *: Faire en sorte que* ***toutes les peines soient exécutées*** *et réduire les délais de procédure pour les dossiers impliquant un mineur.* ***Proposition*** *:* ***Développer des mesures alternatives aux peines d'emprisonnement tel que des mesures d'éloignement assorties d'aménagement de peine.***
Une politique de prévention Familiale et Précoce	**Créer des "E.S.C.A.L.E"** (espace socio-culturel et d'Aide à l'Emploi) **auprès de toutes les cités sensibles pour centraliser l'ensemble des dispositifs d'insertion et de prévention** ANRU, CUCS, CLSPD, CDDF, PRE, etc....	***Proposition :*** *Refonder les politiques de la ville et de la prévention de la délinquance et* ***créer des passerelles*** *avec la protection de l'enfance et la politique éducative.* ***Proposition*** *:* ***Généraliser un suivi personnalisé, "sur mesure", du jeune et de sa famille*** *en créant une plate-forme de services, telle que l'ESCALE, pour globaliser l'ensemble des problématiques et instituer un accompagnement tout au long de son adolescence et de sa jeunesse.*
	Aider et associer les parents dans toutes les mesures, dans toutes les étapes d'évolution de leur(s) enfant(s)	***Proposition : Compléter l'accompagnement des futurs parents*** *dès la grossesse et au cours des premiers mois de vie de l'enfant en y apportant une dimension éducative.* ***Proposition*** *: Redonner aux adultes leur place et leur rôle vis à vis des mineurs.* ***Proposition : Contractualiser la relation entre la CAF et la famille.***
	Responsabiliser les parents de mineurs	***Proposition*** *: Développer les* ***écoles des parents****, les* ***cours de parentalité****, d'****alphabétisation****, etc...*

	délinquants	***Proposition*** *: Créer des comités départementaux à la parentalité.* ***Proposition*** *: Étendre la mise en place de la* ***mallette des parents dès le primaire.*** ***Proposition*** *: Développer des* ***stages parentaux*** *pour sensibiliser les parents à leur rôle.* ***Proposition*** *: Permettre aux parents de familles issues de l'immigration de gagner en autonomie notamment par le biais des ateliers d'alphabétisation.*
Une Politique de prévention au sein de l'éducation nationale	Repérage précoce des les premiers signes de changement de comportement, de mal-être, de violence, etc... de l'élève	***Proposition*** *: **Mobiliser l'ensemble des professionnels dès les premiers signalements de mal-être, de changement comportementaux ou de troubles, autour de mesures d'assistance éducatives. Action à conduire dans le cadre des CLSPD et des nouvelles stratégies territoriales de sécurité et de prévention.*** ***Proposition*** *: **Mettre en place un processus de signalisation qui déclenche la mobilisation de tous les acteurs** pour l'élaboration, le cas échéant, de mesures d'assistance éducatives spécifiques.* ***Proposition :*** *Renforcer le rôle des CDDF, présidés par le maire, en leur confiant un rôle central le plus en amont possible.* ***Proposition : L'objectif de « Zéro décrocheurs » doit devenir une priorité de l'Education nationale.*** ***Proposition*** *: Promouvoir un tableau de bord* ***des élèves « décrocheurs »*** *dans le cadre de la mission d'observation du décrochage scolaire et des sorties sans diplôme.* ***Proposition*** *: Rendre les* ***écoles maternelles obligatoires*** *pour les enfants de 3 ans.*
	Ouvrir les écoles aux professionnels de la prévention de la délinquance	***Proposition : Créer un poste au sein des établissements scolaires chargé de faire le lien avec les familles*** *(éducateur ou travailleur social).* ***Proposition*** *: Construire une* ***meilleure coordination locale pour accompagner les jeunes sortant de formation initiale sans diplôme****.* ***Proposition*** *: Créer un* ***Observatoire national de l'absentéisme scolaire****.* ***Proposition :*** *Mettre en place la* ***cellule socio-éducative pluridisciplinaire*** *au sein des établissements scolaires en ZEP.* ***Proposition*** *: Identifier les élèves en difficultés et les accompagner, avec leurs parents, de manière individualisée par la création d'une* ***cellule de veille au sein de chaque établissement scolaire****.*

	Faire revenir les parents dans l'école et les associer au projet éducatif de leur enfant	***Proposition* : Redéfinir le rôle de l'école dans notre société.** ***Proposition* : Redéfinir le champ d'action de l'école par un projet d'établissement.** ***Proposition :*** *Instituer un* ***pacte de confiance entre les parents et le chef d'établissement*** *et* ***créer un contrat moral avec la famille grâce à une*** *Charte de la scolarité.* *Proposition* ***: Encourager l'encadrement extra scolaire*** *des élèves.* ***Proposition*** *: Instaurer un* ***entretien obligatoire avec les familles dès l'arrivée de leur enfant dans un établissement scolaire*** *au cours duquel sera notamment communiqué le projet de l'établissement ainsi que la charte de la scolarité.* ***Proposition :*** *Élaborer un* ***socle commun de valeurs autour d'un projet cohérent porté par l'ensemble des adultes autour de l'enfant****.* ***Proposition*** *:* ***Imposer aux parents de venir chercher le bulletin de notes trimestriel*** *de leurs enfants.* ***Proposition*** *: Développer des postes de pédopsychiatres, psychologues, infirmiers et médecins scolaires dans tous les établissements et permettre leur participation, si nécessaire, à la cellule de veille créée au sein de chaque établissement.*
Une politique novatrice pour lutter contre la récidive	Le primo délinquant	***Proposition*** *:* ***Accompagner les primo délinquants par la cellule éducative et sociale, ESCALE, CLSPD...*** ***Proposition* : Créer des EPIDE pour les mineurs.** ***Proposition*** *:* ***Développer les réseaux de familles d'accueil.*** ***Proposition : Créer un statut juridique particulier pour les familles d'accueil*** *afin de mieux organiser le placement du jeune.* ***Proposition*** *: Valoriser et développer les* ***internats d'excellence****.*
	Lutter contre la récidive des jeunes délinquants	***Proposition* : Mettre en place le parcours de citoyenneté (Validé par un juge avant le prononcé de la peine et expliqué à l'intéressé).** ***Proposition*** *:* ***Développer des mesures alternatives aux peines d'emprisonnement tels que des mesures d'éloignement.*** ***Proposition* : Développer les EPIDE qui existent déjà pour les majeurs, qui ont fait la preuve de leur réussite.*** ***Proposition*** *:* ***Réorganiser les CEF en plate-forme interactive de réinsertion****.*

Une politique de prévention pérennisée et plus lisible	Réorganiser les crédits attribués au FIPD et à la vidéo surveillance	***Proposition : Allouer un budget propre à la vidéo surveillance*** *sur les crédits du Ministère de l'Intérieur, qui ne soit pas inscrit dans le FIPD.* ***Proposition*** *:* ***Sanctuariser les crédits du FIPD pour financer des actions de prévention de la délinquance des collectivités locales et des associations.*** ***Proposition*** ***:*** *Ouvrir des discussions pour* ***trouver une nouvelle base de financement du FIPD*** *qui soit en rapport avec les finalités de celui-ci.* ***Proposition*** ***: Ouvrir un Grenelle sur le système de péréquation*** *afin de mettre en place un nouveau système rationalisé dont les performances seront accrues.*
	Police municipale et Police nationale	***Proposition : Clarifier les missions dévolues à la police municipale****, aux ASVP et ATVM et renforcer les modules de formation.* ***Proposition : Créer un statut général uniformisé fixant des fonctions identiques pour tous les grades de la police municipale.*** ***Proposition*** *: Améliorer l'accueil des victimes dans les services de sécurité intérieure.*

"Ne tardez pas à vous occuper des jeunes,
sinon ils ne vont pas tarder à s'occuper de vous".
Saint Jean BOSCO

INTRODUCTION

La délinquance n'est pas un fait nouveau. De tout temps elle a existé sous des formes diverses. Les réponses apportées se bornent à vouloir l'éradiquer en n'en traitant que les effets et en se contentant d'en sanctionner les actes, mais jamais en soignant les maux qui en sont à l'origine. C'est pourtant à sa genèse, là ou elle prend racine qu'il faut intervenir afin de l'endiguer

Le XXIe siècle se caractérise par un certain nombre de fractures (générationnelle, catégorielle, institutionnelle, sociétale) qui ont nourrit une méfiance de notre jeunesse et un abandon des principes citoyens et républicains qui fondent notre société. Les mécanismes traditionnels de régulation sociale ne semblent pas avoir de prise sur cette spirale qui évolue rapidement dans les cités transformées en véritables ghettos dans lesquels sont concentrés des familles multipliant les difficultés d'insertion et d'intégration sociale et économique.

Les politiques publiques qui se sont succédées depuis un quart de siècle n'ont pas produit les effets escomptés et ne sont pas parvenues à ramener la paix et la cohésion sociale dans nos quartiers sensibles. Elles ne sont pas parvenues à juguler le malaise de la populations qui a entamé les fondements mêmes de notre république.

Il nous faut rebâtir un vrai pacte citoyen en partant de son socle qu'est la famille, de sa base qu'est l'éducation et de son référant qu'est la justice. Mais pour cela il faut au préalable une réelle volonté politique, une mobilisation de tous les acteurs (travailleurs sociaux, enseignants, magistrats, parents, etc...) autour de nos responsables publics et associatifs. Tous formant une chaîne dont la confiance doit être le fondement et la synergie le ciment. Tous soudés autour d'un seul chef d'Orchestre, le Maire, seul capable de fédérer l'ensemble de ces partenaires à l'échelle du territoire de sa commune.

Nous devons avoir une prise de conscience collective de la situation et face à ce constat apporter des solutions et des réponses à nos enfants afin qu’ils puissent grandir et se construire pour devenir des citoyens responsables de demain. Nous devons permettre à nos jeunes d’avoir des projets et leurs donner les moyens de les réaliser. Nous devons pouvoir répondre à leurs aspirations à se former, à acquérir leur autonomie d’adulte, à s’insérer durablement sur le marché de l’emploi. C’est en raison de l’abandon de ce dessein par la nation que la jeunesse a perdu la foi en son avenir et qu’elle l’exprime à sa manière par la violence et la délinquance. Il faut redonner un rêve à notre jeunesse, recréer des moments de partage autour de valeurs communes.

Nous devons engager une démarche ambitieuse de refondation sociale générale. Car la politique de prévention de la délinquance ne doit pas être la variable d'ajustement de politiques publiques (logement, ville, social, etc…) qui ont montré leurs limites. Elle doit être le point de départ de toutes les politiques publiques qui visent la cohésion sociale. La prévention de la délinquance doit être le carrefour des synergies, le garant de nouvelles pratiques d'exigences fondées sur la qualité et non la quantité.

Il nous faut donc nous adapter à ces évolutions et à ces nouvelles formes de délinquance pour laquelle le nombre de mineurs impliqués est en augmentation avec + 3,3 % entre 2008 et 2009. Nous sommes passés de 75 000 mineurs mis en cause par an en 1970 à 218 000 en 2009. Ce chiffre a donc triplé en trente ans.

La délinquance des mineurs et des jeunes majeurs est certes le fait d'une minorité mais elle est de plus en plus violente et désormais sans scrupules, sans parler de la forte féminisation de celle-ci depuis peu. En 1945, il y a avait un mineur sur 166 mis en cause dans une affaire pénale. Il y en a un sur trente aujourd'hui. En 2007, il y avait 204.000 mineurs mis en cause en France, ce qui représente entre 1 sur 20 et 1 sur 30 de la population des 13-18 ans.

Face à ces chiffres inquiétant et à cette inflation permanente qui gangrène notre jeunesse, il faut se mobiliser. La jeunesse n'est-elle pas l'avenir de notre pays ?

La prévention de la délinquance juvénile est un sujet complexe car il recouvre une multitude de facteurs et une particularité/individualité de chaque cas. Nous traitons de domaines qui touchent aux facteurs humains, à ses relations au monde et à ses valeurs.

L'accompagnement des mineurs et des jeunes majeurs vers l'autonomie est souvent complexe. C'est un processus qui se joue et se rejoue à chaque étape du développement humain, de la naissance à la fin de vie. Au départ, l'enfant est dans un état de dépendance totale vis-à-vis de ses parents, ensuite de son entourage, après de l'école. Tous ces facteurs doivent être autant de garde-fous qui agiront pour faire en sorte que nos enfants ne glissent pas dans la délinquance. Nous ne devons laisser aucun enfant, aucun adolescent ni aucun jeune majeur sur le bas côté de la route. De même qu'aucun d'entre eux ne doit pouvoir passer au travers des mailles du filet constitué par toutes les actions de prévention préconisées.

Il est certain que la plupart des enfants présentant des facteurs de risque ou des signes de mal-être à 3 ans ne deviendront pas des délinquants à 15

ans, mais on constate à l'inverse, parmi les mineurs délinquants, un certain nombre de points communs dès leur plus jeune âge. C'est pourquoi il est fondamental de focaliser la politique de prévention de la délinquance sur la prévention précoce.

Les problèmes qu'un enfant, et par la suite un jeune, peut rencontrer, peuvent avoir des racines familiales, sociologiques, culturelles, économiques, psychologiques, etc… et il est indispensable de repérer la cause et le déclenchement de ces problèmes qui la plus part du temps se manifestent dans son comportement, et cela dès le plus jeune âge. Il faut réussir à limiter les risques de passage à l'acte et ce quelque soit l'âge.

Ce rapport s'attache à ne traiter que de cette petite minorité de nos enfants et de nos jeunes qui rencontrent des difficultés. Mes réflexions portent sur les moyens de mettre en place une nouvelle politique transversale et partenariale fondée sur des mesures individualisées à chaque cas et adaptées à chaque âge de l'enfance jusqu'au jeune majeur. Il s'agit de bâtir une politique de soutien et d'accompagnement personnalisé de l'individu et de sa famille aussi longtemps qu'il en aura besoin.

Il s'agit de repenser les politiques publiques afin qu'elles puissent atteindre leurs objectifs de cohésion sociale par une meilleure mise en oeuvre et plus de coordination entre-elles.

Le jeune en souffrance ou en difficulté doit pouvoir être repéré, pris en charge et accompagné avant son premier passage à l'acte transgressif.

Il faut pouvoir mettre en œuvre, de façon graduelle, des expériences de responsabilisation dans l'espoir d'arriver à l'abandon des conduites délinquantes du jeune. Pour ce faire, je pense que la seule approche efficace est l'individualisation des réponses apportées en fonction d'une multitude de critères tels que: l'âge, les antécédents, la nature des faits commis, la situation familiale du jeune, etc.

A chaque situation il faut être en mesure d'apporter une réponse "sur mesure".

La loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007, qui constitue le premier cadre de référence, poursuit un double objectif, réduire les facteurs de passage à l'acte délictueux et les risques de récidive. Pour ce faire il s'agit d'identifier les populations les plus vulnérables : les mineurs, les femmes, les personnes handicapées ou âgées. La politique de la prévention de la délinquance a vocation à s'exercer dans le domaine de la vie quotidienne la plus exposée aux dommages de la délinquance : l'école, les transports, le

logement et les loisirs.

Notre action devrait être fondée sur trois principes : tout d'abord refuser une logique répressive du « tout sécuritaire » et d'exclusion sociale dès le plus jeune âge. Ensuite réaffirmer la nécessité d'un travail d'éducation, du rôle de la famille et de l'insertion sociale. Et enfin, si nécessaire, d'imaginer une solution qui soit différente du système disciplinaire carcéral, car la place des enfants n'est pas en prison, aucun travail éducatif n'y est possible.

La prévention de la délinquance repose sur quatre grands piliers :

- La prévention éducative et sociale, davantage tournée vers les individus, qui vise à combattre les facteurs à l'origine des parcours délinquants (lutte contre l'échec scolaire et pour l'insertion professionnelle, médiation sociale, actions contre la récidive, lutte contre la toxicomanie, etc.).

- La prévention situationnelle et dissuasive, principalement destinée à protéger des territoires, qui vise à décourager matériellement des individus de commettre des infractions sur le lieu où elle est mise en place (vidéosurveillance, grilles, présence policière dans les quartiers, sécurisation et établissements scolaires, etc.) ;

- La politique d'amélioration de qualité de la réponse pénale est ainsi à l'intersection entre une démarche pédagogique et une démarche dissuasive. Apporter une réponse systématique, rapide et lisible à chaque acte de délinquance quel qu'il soit : pour les affaires les moins graves, les mesures d'avertissement, de rappel à la loi, de classement sous condition et de réparation seront systématisées ;pour les affaires les plus graves, les prises en charge seront diversifiées et les sanctions renforcées et adaptées.

- La coproduction, la synergie, la mise en cohérence, la complémentarité, la confiance : voici les maîtres mots qui doivent guider les politiques publiques de demain.

Depuis la loi de 2007 une politique volontariste de prévention de la délinquance a été mise en place. Elle commence à être vulgarisée et mieux comprise par les maires qui souffraient c'est vrai d'un déficit pédagogique pour les accompagner en ce domaine. Elle commence enfin a être mise en oeuvre dans bon nombre de villes, et nous ne pouvons que nous en féliciter.

Le maire n'est pas un shérif qui décide seul. Il est le fédérateur, le chef d'orchestres qui aménage des espaces de dialogues entre professionnels, pour les familles et leurs enfants en difficultés.

*L*a loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance renforce le rôle du maire comme acteur essentiel de la politique de prévention de la délinquance. Celui-ci concourt non seulement à l'exercice des « missions de sécurité publique » mais aussi à celles de « prévention de la délinquance». Ces dispositions n'entraînent pas de transferts de compétences, mais renforcent les moyens d'une meilleure coordination entre le maire, l'Etat et d'autres collectivités locales.

Le maire anime, sur le territoire de sa commune, la politique de prévention de la délinquance, en coordonne la mise en oeuvre et préside le Conseil Local de sécurité et de Prévention de la Délinquance qui réunit les services de l'État, le Procureur de la République territorialement compétent et les associations.

La prévention de la délinquance est partenariale et elle n'implique pas seulement l'État, mais également de nombreux acteurs et professionnels de différentes origines. Comme le précise Dominique Versini, Défenseure des enfants "*Tout est lié : il y a le Conseil général, les magistrats, les travailleurs sociaux, les médecins, les pédopsychiatres, je suis absolument convaincu que la formation, la coordination, le regard pluridisciplinaire, le travail en réseau etc... sont indispensables parce que tous ces gens n'ont pour intérêt que l'intérêt de l'enfant* "

Le rôle assigné aux maires montre qu'il inscrit prioritairement ces actions sur des territoires précis et des situations individuelles, qu'il s'agisse des auteurs de délinquance ou des victimes.

Pour sa part, l'État fixe le cadre général et s'assure que les politiques publiques contribuant à la prévention de la délinquance sont mises en oeuvre de façon cohérente et efficace.

Pour avoir concrétisé sur le terrain ces outils de prévention et même innové en la matière avec la création de l'ESCALE, Espace socio-culturel d'aide à l'emploi, veritable laboratoire de ce que pourrait être une politique transversale et partenariale de prevention de la délinquance, je peux dire que les résultats sont là avec une baisse de la délinquance à Villiers-sur-Marne de plus de 25 %.

D'une manière plus générale, il est également possible de constater que partout où les communes ont mises en place des politiques volontaristes de

prévention de la délinquance, la délinquance des mineurs et des jeunes majeurs a regressé.

Nous devons aujourd'hui bâtir une culture des synergies par la mise en commun d'outils et la construction d'un travail en collaboration, la création d'un véritable travail d'équipe. Tous, responsables et acteurs, doivent revisiter leurs pratiques et bâtir une coopération intelligente entre intervenants, capable de produire un diagnostic partagé puis de construire des solutions centrées sur l'individu dans son environnement.

Pour la rédaction de ce rapport, je me suis appuyé sur l'importante littérature et documentation existante mais aussi sur les rencontres et les déplacements sur le terrain qui m'ont permis d'en dégager des tendances sur lesquels je me suis fondé pour élaborer mes propositions pour la mise en place d'une nouvelle politique fondée sur de nouvelles valeurs et de nouveaux modes de fonctionnements.

L'ampleur du sujet dans le cours délai qui m'était imparti n'aura pas permis de consulter la totalité des acteurs, ni de visiter toutes les expérimentations existantes et je le regrette. Mais les connaissances acquises au cours des rencontres et des déplacements réalisés alliés à mon expérience de terrain pour avoir mené une politique volontariste et novatrice en la matière depuis bientôt 10 ans maintenant, mont permis de m'appuyer sur l'ensemble de ces connaissances pour apporter une nouvelle contribution en la matière.

L'évolution de la délinquance n'est pas une fatalité, des solutions existent surtout auprès des plus jeunes. Les propositions qui sont faites dans ce rapport sont issues d'initiatives déjà en application et qui ont fait la preuve de leur efficacité sur le terrain. La baisse de la délinquance générée par celles-ci nous amène à croire qu'en étant généralisées ou tout du moins connus elles pourraient connaître le même succès ailleurs.

Ce rapport développe l'ensemble de cette philosophie et propose des solutions de bon sens et pragmatiques pour répondre à ces problématiques de délinquances des mineurs et des jeunes majeurs dans nos quartiers sensibles.

Pour synthétiser ma pensée, on ne parviendra à prévenir la délinquance qu'en:

- Aidant et responsabilisant les parents en les mettant face à leurs obligations éducatives ;

- Replaçant l'éducation au coeur tous les dispositifs et en renforçant le rôle de prévention de l'école par l'apprentissage des fondements de la citoyenneté et du vivre ensemble ;

- Agissant le plus en amont possible dès les premières difficultés de l'enfant en associant la famille à toutes les mesures mises en oeuvre ;

- Améliorant et en simplifiant le parcours d'accès des jeunes à l'emploi ;

- S'attaquant aux trafics, notamment de drogue, dans lesquels des mineurs peuvent se trouver impliqués.

- Apportant une réponse pénale adaptée et en diversifiant les mesures répressives pour favoriser l'aménagement des peines.

- Favorisant l'éloignement du jeune délinquant dans le cadre d'un parcours de citoyenneté pré établi par le juge notamment au travers des CEF repensés en plate-forme d'insertion.

Jacques Alain Bénisti

DE L'ÉPARPILLEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES AU DÉLITEMENT SOCIAL

PREAMBULE : Le coût de la délinquance : 115 milliards

Le coût estimé de la criminalité sous diverses formes en France est de 115 milliards d'euros, ce qui représente 5,6 % du PIB[1]. Le préjudice personnel et collectif de l'insécurité au sens large (violences et vols de toute nature) s'élève à près de 62 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 6 milliards de dépenses de protection privée, ainsi que 12 milliards de fonds publics alloués à la police, la gendarmerie et la justice.

La période statistique étudiée s'étend de juillet 2008 à juin 2009, pour un total de plus 4,5 millions de faits déclarés à la police et à la gendarmerie. Aux coûts directs des vols, destructions, fraudes et autres crimes et délits, sont inclus les coûts indirects de la sécurité et de la justice, le coût de la hausse des primes d'assurance et le préjudice moral. Pour comparer, en 2001, le coût de la délinquance s'élevait à 20 milliards d'euros

Les violences (homicides et tentatives d'homicide, viols et autres agressions sexuelles, blessures volontaires, séquestration et chantage) causent environ 11,5 milliards de préjudices personnels et 2,6 milliards de préjudices diffus affectant l'ensemble de la population. L'étude évalue à 16 milliards le coût du crime organisé (proxénétisme, drogue, contrefaçons, immigration clandestine).

Les vols sont comptés pour environ 10 milliards. La plus grosse partie de ce préjudice est mutualisée via les assurances : chaque foyer paye des primes qui permettent de dédommager les victimes, et qui sont à peu près proportionnelles à l'importance globale de ce type de délinquance. Le vandalisme, évalué à 5,6 milliards, pèse de même beaucoup sur la collectivité, soit qu'il s'exerce sur des édifices publics, soit qu'il fasse l'objet de dédommagements par les assureurs – c'est-à-dire par l'ensemble des ménages et entreprises.

La délinquance en col blanc (faux, délinquance financière et informatique) coûte fort cher : plus de 20 milliards d'euros, estimation qui serait cer-

1 *Jacques Bichot, Le coût du crime et de la délinquance, l'Institut pour la justice – une association de défense des victimes.*

tainement majorée si l'on disposait d'informations convenables concernant les dégâts provoqués par ce que l'on pourrait appeler la violence informatique, qu'elle soit ciblée (attaque visant une personne physique ou morale bien précise) ou généralisée (infection volontaire de milliers ou de millions d'ordinateurs appartenant à des personnes inconnues, par simple plaisir de faire du tort).

Si l'on ajoute à cela une vingtaine de milliards de dépenses de sécurité, dont environ 14 pour les administrations publiques et 6 pour les particuliers et entreprises, on arrive à près de 90 milliards, sans compter les manœuvres délictueuses grâce auxquelles certains s'exonèrent d'environ 27 milliards d'impôts ou de cotisations sociales que la loi met à leur charge.

La délinquance coûte environ 5,6 % du PIB ce qui est plus que les budgets alloués à l'éducation nationale ou encore à la totalité du système hospitalier. En d'autres termes, si nous parvenions à diminuer les infractions de moitié, nous obtiendrions l'équivalent d'une suppression totale de l'impôt sur le revenu. Christophe Soullez, criminologue à L'Observatoire National de la Délinquance (OND) soulève un problème : « *autant le coût de certaines infractions peut facilement être chiffré, comme les vols à main armée ou les délits financiers, autant certains crimes, comme les viols ou les homicides, donnent lieu à des préjudices inévaluables* ».

La délinquance coûte plus cher à la société que ce que l'on dépense pour lutter contre elle. Trouver des solutions novatrices et mettre en oeuvre une réelle politique de prévention coûterait moins cher que de laisser les délinquants en liberté car il faut savoir qu'aujourd'hui 30 000 peines de prison ferme ne sont pas exécutées faute de place.

1. DES POLITIQUES PUBLIQUES TROP SECTORISÉES

1.1 Une efficacité limitée des mesures et des dispositifs mis en place

Malgré une baisse généralisée, les chiffres récents font état d'une augmentation des délits commis par des mineurs et ceux-ci le font de plus en plus jeunes. Tous les spécialistes s'accordent pour dire que le passage à l'acte délinquant se fait de plus en plus facilement et de manière pour le moins précoce. Ces mêmes chiffres font apparaître une multiplication d'autres caractéristiques comme l'augmentation de délits commis par de jeunes filles, celle des violences à la personne ou encore la violence scolaire.

Ce constat pose avec acuité la question de l'efficacité des politiques de prévention menées en direction de cette population.

Pourtant la France met en œuvre des politiques publiques ambitieuses et originales destinées à prévenir la délinquance des mineurs. Nous pouvons citer par exemple « la politique de la ville ». Pluridimensionnelle, la politique de la ville regroupe des actions destinées à corriger les déséquilibres zones urbaines sensibles ou défavorisées. Elle recouvre une grande diversité d'interventions relevant à la fois de l'aménagement urbain, de l'action sociale, de l'éducation, de la citoyenneté, de la sécurité, du développement économique, de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Très diversifiées ces politiques ont certainement contribué à limiter les débordements, les conflits sociaux, la violence, etc...Mais force est de constater que ces politiques ne réussissent pas à endiguer la spirale de la délinquance comme viennent de l'attester les chiffres cités plus haut.

Il est donc légitime de se poser la question de leur efficacité. Et comme à priori rien ne permet de douter de l'ambition politique des pouvoirs publics en la matière, nos interrogations porteront sur la mise en œuvre des politiques. Autrement dit, évaluer ces politiques dans leur cohérence, les orientations qu'elles poursuivent, les méthodes qu'elles emploient….

A l'analyse, ces politiques souffrent de plusieurs maux dans leur mise en œuvre. D'abord le manque de continuité des initiatives et de lisibilité d'ensemble dans un domaine d'une particulière complexité. Ensuite il y a l'absence d'évaluations avec des méthodes sérieuses et partagées. De même, une autre difficulté réside dans le manque de lisibilité des actions publiques sur le terrain par les principaux concernés.

Parallèlement à cela, d'autres maux handicapent la mise en œuvre des politiques de prévention. Elles ont par exemple souvent été adoptées suite à des évènements (« faits divers) marquants.

Leurs complexités ont rendu leur mise en œuvre difficile. Il s'en suit des actions principalement tournées vers « l'occupation des jeunes » plutôt que réellement préventives et citoyennes. Elles ne traitaient donc pas cas les causes des comportements délictuels. Elles ne cherchaient pas non plus à dissuader les délinquants dans leurs desseins.

Ces écarts entre les ambitions politiques affichées et les résultats loin d'être à la hauteur, conduisent à des conséquences dangereuses pour la cohésion sociale.

En premier, on voit se développer chez les habitants des quartiers

sensibles, un sentiment fort leur laissant à penser qu'ils ne bénéficient pas des mêmes chances que d'autres. Ce sentiment s'accentue par la précarisation et le chômage galopant qui frappe cette population.

Deuxièmement on assiste à une vague de découragement doublée d'un malaise chez les professionnels sur le terrain qui se sentent parfois désabusés et abandonnés.

Enfin, la pluralité des institutions intervenant ajoutée à la multiplication des dispositifs, loin d'apporter la souplesse et le ciblage des actions attendu, ont installé une cacophonie préjudiciable dans les politiques de prévention. Ce dernier point semble d'ailleurs faire consensus national. Et des voix s'élèvent pour appeler à une mise en cohérence des politiques menées au « bon échelon ».

Ainsi plusieurs associations d'élus se sont déclarés favorables à ce recentrage sur l'échelon communal : l'association des maires de Villes & Banlieues de France qui dans "L'appel de Trézalé" demandent une réelle prise en main par le premier ministre de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance afin que l'ensemble des ministères travaillent en concertation et concluent des accords avec l'ensemble des acteurs concernés sur le terrain; ou encore lors du Congrès des maires de France qui dans sa résolution générale a appelé à "*un véritable partenariat entre les services des collectivités et ceux de l'Etat, dans le respect des compétences de chacun*"[2]. Mais qu'en est-il des autres points ?

1.2 Un manque de coordination et de synergies entre les acteurs de la prévention

Nous l'avons souligné, la réussite d'une politique de prévention de la délinquance suppose une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs. Cette démarche nécessite une approche partenariale et coordonnée qui repose sur des outils stratégiques, opérationnels et partagés.

La loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance ainsi que le Plan national de prévention de la délinquance ont mis à la disposition des acteurs des outils qui favorisent le développement des synergies, à condition qu'ils soient mis en oeuvre. Le retour d'expérience des communes qui l'ont mis en place est sans appel.

2 *Résolution générale du Congrès des maires de France du 25 novembre 2010.*

A Villiers-sur-Marne, l'application de cette approche a non seulement diminuée significativement (- 25%) la délinquance, mais les professionnels ont maintenant développé des synergies basées sur la confiance qui leurs ont fait ressentir une amélioration au quotidien dans l'accomplissement de leurs missions.

En effet, le Plan départemental de prévention de la délinquance, créé par la loi du 5 mars 2007 relatif à la prévention de la délinquance, est le cadre de référence des acteurs qui concourent de façon coordonnée à la prévention de la délinquance et à l'aide aux victimes.

Sa finalité est double : coordonner l'action des acteurs (services de l'Etat en charge de l'ordre public et de la sécurité intérieure, maires placés au centre du dispositif de prévention, associations et acteurs socio-économiques) et fournir au Préfet un cadre pour définir les priorités de l'Etat dans le département en matière de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes

Quant au Plan National de Prévention de la Délinquance il poursuit deux objectifs principaux dans le cadre des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (C.L.S.P.D.) :

- Possibilité de créer au sein du C.L.S.P.D un ou plusieurs groupes de travail sur la délinquance des mineurs,

- Création de groupe de travail sur les violences intrafamiliales et sur la violence faite aux femmes.

Ces deux objectifs devraient permettre d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la prévention.

Le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance pilote et suit ces politiques dans le cadre de la Stratégie territoriale de sécurité et de prévention (STSP). (Décret et circulaire du 17 juillet 2002, circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999 et loi du 5 mars 2007), laquelle place le maire au cœur de la prévention de la délinquance. L'objectif est de lui permettre d'avoir une vue d'ensemble des problématiques que rencontrent ses administrés et d'agir le plus en amont possible. Cette loi vise à donner au maire les moyens « *d'anticiper ou de détecter les évolutions de la délinquance* ».

Le CLSPD est présidé par le Maire ou son représentant, et animé le plus souvent par un coordinateur. Le Maire devient le «pivot» de la politique de prévention, dont il «coordonne la mise en œuvre. Il peut partager le secret professionnel avec les acteurs sociaux, saisir le juge pour mise sous tutelle des prestations familiales, effectuer un «rappel à l'ordre» à l'encontre d'un

administré, y compris mineur, pour trouble à l'ordre public...».

Les résultats positifs obtenus par les communes ayant mis en place dans l'esprit et dans la lettre la loi du 5 mars 2007, démontrent qu'il est "*indispensable aujourd'hui de renforcer le dispositif en place*" car il permet au maire d'être informé des actes de délinquance commis sur son territoire et, à sa demande, d'être renseigné sur les condamnations de ses administrés.

Autre leçon à tirer des expériences menées, est que ce sont les mesures, prises après concertations et échanges avec un grand nombre d'acteurs, qui permettront de réduire la délinquance.

Dans la réalité, chacun des acteurs aujourd'hui fait bien son travail, mais il manque la coordination entre tous. Lorsqu'il n'y a pas ce partenariat, la politique de la prévention de la délinquance est en échec. Le maire doit rester le référent, le coordinateur du CLSPD et des cellules de veilles, être en contact avec le référent des bailleurs, du parquet, des assistants sociaux, des représentants des établissements scolaires. Il se positionne ainsi comme la tête et l'animateur d'un réseau d'acteurs riches de leurs spécificités et savoir-faire, capable d'agir en concert sur la problématique de la délinquance et au-delà, de l'individu.

L'importance de ce travail en réseau est efficace par exemple pour le repérage précoce des troubles du comportement chez les mineurs. Et ceci permet au maire de mobiliser les ressources nécessaires au sein et en dehors du réseau, afin d'aider dans les meilleurs délais les familles qui sont en souffrance. La coordination des acteurs et des actions de prévention sur le terrain se révèle à ce titre déterminante.

Dans le cas de cet exemple de troubles du comportement chez l'enfant, nous savons que celles-ci peuvent s'exprimer de plusieurs façons et de même, elles peuvent émaner de causes diverses et variées. Il peut s'agir de mal-être, de violence, de changement du comportement de l'enfant, de renfermement sur soi…. En somme des cas singuliers et complexes. Le partenariat instauré par le travail coordonné en réseau, va en faisant appel aux expertises des uns et des autres, permettre un diagnostic rapide et ciblé, puis enclencher un traitement approprié dans l'intérêt de l'enfant ou du jeune et sa famille.

Le fait qu'en mars 2007 avaient été publiées le même jour, le 5 mars, deux lois concernant le même public, la loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance et la loi n° 2007-293 relative à la protection de l'enfance, ne marque-t-il pas une dichotomie franche entre « enfance délinquante » et « enfance en danger » ? D'autant que, dans le même mouvement, la loi

sur la protection de l'enfance consacre la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire pour les enfants en danger ?

Autrement dit, il parait légitime de penser qu'on assiste aujourd'hui à un nouveau cloisonnement de l'enfant avec, pour corollaires, de nouveaux cloisonnements entre professionnels : administratif d'un coté, judiciaire de l'autre, mais également départements d'une part et municipalités de l'autre.

Au sein de la protection de l'enfance, la nécessité des partenariats devient alors plus forte. Mais le risque n'est-il pas qu'ils se centrent, voire qu'ils se figent autour de ce qui n'est qu'une partie de la problématique de la personne ?

1.3 L'absence de pilotage clair des politiques menées...

La politique de prévention porte le poids d'un long passif ancré sur des dogmes et des idéologies qui se sont souvent traduits par des affrontements stériles, ou encore une inconstance des politiques publiques. Ces errances ont fait la preuve de leur inefficacité et il faut aujourd'hui repenser différemment la politique de prévention.

Après avoir été une affaire de spécialistes, la politique de prévention de la délinquance s'est surtout fondue dans la prévention sociale et la politique de la ville depuis le milieu des années 1980. Favorisant de ce fait la prévention sociale au détriment de la prévention situationnelle et créant ainsi des difficultés supplémentaires aux professionnels pour se positionner en fonction des dispositifs en cours.

De ce fait, la prévention de la délinquance et les budgets y afférant ont plus souvent été employés par les élus pour mener des actions d'animation en direction de la jeunesse qu'à la mise en place d'actions de prévention et de soutien aux familles en difficultés momentanées. Il en est résulte une politique de guichet, à la carte, plutôt qu'une politique ciblée, sur mesure et adaptées aux spécificités territoriales et aux besoins exprimés. "*l'irréalisme de catalogues d'actions hypertrophiés et sans sélectivité, la multiplicité d'acteurs opérant trop souvent côte à côte et dans le cadre de stratégies cloisonnées ont fini par tuer l'efficacité*"[3].

En 1995, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, du 21 janvier 1995, a tenté de redéfinir les priorités afin de mieux coordonner

3 Richard Bousquet et Eric Lenoir, "La prévention de la délinquance", Puf, 2009

les politiques de prévention, sociale et de la ville, mais sans beaucoup de succès.

Et devant l'inflation de la délinquance des mineurs, de plus en plus précoce et de plus en plus violente que les élus et les acteurs professionnels vont décider de redéfinir la politique de prévention et créer en 2002 les Conseils Locaux de Prévention de la Délinquance (CLSPD). Il va s'agir également de rééquilibrer les orientations sécuritaires de la loi par une relance de la politique de prévention de la délinquance.

Depuis 2003, cette politique publique de prévention de la délinquance est enfin créée en tant que telle avec des orientations définies et un cadre précis. Ces objectifs sont non seulement de faire reculer la délinquance des mineurs mais aussi plus largement d'améliorer durablement la sécurité et la qualité de vie quotidienne des publics visés tout en renforçant la responsabilité civique.

Mais aujourd'hui, 77,3% des coordonnateurs de Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) et des collectivités territoriales (municipalités, communautés urbaines agglomérations et départements) trouvent ainsi que la gouvernance locale n'a pas changé suite à la publication du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes[4].

La loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance renforce certes le rôle du maire comme acteur essentiel de la politique de prévention de la délinquance. Mais d'après les coordonnateurs, les villes étaient déjà pleinement et durablement investies sur le sujet, avec une gouvernance marquée sur le territoire, et elles n'ont pas constaté de mobilisation particulière de la préfecture ou de la sous-préfecture suite à l'annonce du plan. Le plan national n'a pas produit de nouveaux partenariats, en particulier avec les institutions normalement concernées comme la police, la justice et l'Education nationale. toujours selon les coordonateurs, si le maire est le chef d'orchestre, s'il est placé au coeur du dispositif cela ne doit pas se traduire par le retrait des autres partenaires institutionnels. En matière de justice par exemple, les maires ne veulent pas et n'ont pas vocation à devenir un maillon de la chaîne pénale. Si habitants qui se tournent spontanément vers eux s'aperçoivent qu'en lui parlant ils sont ensuite fichés, il y aura naturellement rupture de confiance et c'est tout à fait compréhensible. Il ne s'agit pas d'entrer dans ce type processus.

Globalement, les coordonnateurs ne perçoivent pas les changements induits par le nouveau plan de prévention, et le peu de fois où ils en perçoivent, ils sont négatifs. Le recentrage sur les questions de sécurité, police et

4 Enquête du Conseil national des villes (CNV)

justice notamment, est particulièrement critiqué, la vidéo-surveillance en premier lieu.

Cette focalisation sur la sécurité, notamment la vidéo-surveillance, et ce désengagement financier de l'Etat rendent le plan national peu crédible.

En clair, ce constat pose la question de la mobilisation des moyens et de leurs orientations en matière de prévention de la délinquance, telle que définit par la loi du 5 mars 2007.

D'autres questions se posent en la matière, par exemple la problématique du pilotage de la politique de prévention. "*Qui pilote les politiques locales de prévention de la délinquance et de quelle manière ?*", interroge l'enquête signalant une "*contradiction entre cette volonté affichée par les gouvernements que le maire soit le coordonnateur et la parution de ce plan qui tente à la fois de reprendre les mesures contenues dans la loi de mars 2007 et les méthodes de gouvernance imposées par la mise en oeuvre de ce plan national*". On se souvient à ce titre qu'une circulaire du ministre de l'Intérieur publiée cet été, demandant aux préfets d'évaluer les mesures mises en oeuvre localement, avait suscité l'inquiétude des maires. Les coordonnateurs dénoncent même que depuis les derniers plans, le préfet demande au maire de devenir "*un supplétif de l'Etat afin de permettre la réussite des actions nationales*", mettant à mal la coproduction collectivités territoriales/Etat. Les coordonnateurs déplorent aussi le remplacement des contrats locaux de sécurité (CLS), qui reposent sur le partenariat entre Etat et collectivités locales et sur des actions de proximité, par les nouvelles stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance, introduites dans le cadre du plan.

Des stratégies définies pour une durée de trois ans et comportant des objectifs assortis d'échéances de réalisation et d'un dispositif d'évaluation, censées être plus souples que les CLS, avec une formalisation à la carte à l'initiative de la collectivité. Ce remplacement "*introduit une confusion supplémentaire au niveau local*", estiment les coordonnateurs interrogés par le CNV, alors que la situation antérieure était plutôt positive. La stratégie territoriale vise surtout à ce que les plans des villes reprennent les orientations nationales, niant l'antériorité des acquis et des succès obtenus ; une démarche ascendante est remplacée par une démarche descendante", indique l'enquête. Et "*ces stratégies semblent difficiles à appliquer. A tel point que le gouvernement veut démarrer une mission pour repérer les blocages et faire des propositions*".

A l'évidence il y a une incompréhension majeure entre les opérateurs de terrain et les institutions et politiques de l'Etat à travers le plan national de prévention de la délinquance et la nouvelle stratégie territoriale. Or le succès de ces politiques repose sur leur appropriation par les opérateurs une part, et d'autre part par la collaboration intelligente et coordonnée entre tous les

acteurs au plus près des réalités.

Sur ce dernier point quelques exemples illustrent les dysfonctionnements qui menacent la réussite des politiques menées.

Autre exemple en matière d'information concernant les exclusions scolaires la situation est assez contrastée mais apparaît largement insatisfaisante. Globalement les directeurs d'école transmettent bien ces données, à l'inverse des responsables des collèges et des lycées, alors que les problèmes y sont les plus prégnants.

Que ce soit en matière d'absentéisme scolaire ou de suivi des élèves exclus**,** la situation révèle au moins une mauvaise transmission des informations.

En définitive, la prévention qui fait appel à plusieurs politiques et une multitude d'acteurs et de méthodes, souffre d'un pilotage cohérent dans la chaîne des missions qui lui sont dévolues. Pour sortir des affrontements idéologiques qui cristallisent les oppositions, pour mieux rationaliser les moyens et clarifier les orientations, organiser un pilotage qui oblige à une coopération intelligente et coordonnée du haut de l'échelle de décision aux plus près des réalités du terrain.

1.4 ...qui ne sont pas en adéquation avec les besoins des familles et de la jeunesse

Certes la quasi totalité des dispositifs mis en place en matière de politique de la ville ou de prévention sociale l'ont été en direction de zones géographiques comme des quartiers défavorisés, ou dit sensibles. Territoires géographiques limités à l'origine à quelques quartiers particuliers qui progressivement ont été étendus considérablement.

Cependant, malgré la multiplication des dispositifs, force est de constater que la situation ne s'améliore pas et que les objectifs de la politique de prévention de la délinquance (diminution de la délinquance des mineurs; amélioration de la sécurité et de la qualité de vie des habitants du quartier) ne sont pas atteints.

A ce titre, le rapport 2010[5] de l'Observatoire National de la Délinquance

5 *"La criminalité en France", rapport du 23 novembre 2010*

et des Réponses Pénales (ONDRP) est édifiant. Le nombre de personnes déclarant se sentir en insécurité dans leur quartier entre 2007 à 2010 continue d'augmenter pour atteindre 20,5% en 2010. De même, le nombre de mis en cause pour un crime ou un délit a augmenté continuellement entre 2004 et 2009 avec une hausse de +15,4% en 5 ans. Et le nombre d'hommes mineurs mis en cause pour vols à main armée a augmenté de + 55,7%. Sans parler du nombre de filles mises en cause pour violences et menaces (hors vols) qui est en hausse de plus de 80% sur 5 ans.

Face à ce constat de violences et d'insécurité qui ne fait que s'amplifier et empirer, on ne peut qu'en tirer les conséquences qui s'imposent : les politiques menées jusqu'à maintenant sont en inadéquation avec les réalités du quotidien, les besoins et les attentes des habitants de ces quartiers.

Que propose-t-on par exemple à une famille, elle-même victime des comportements délinquants d'un de ses enfants ? Celui-ci peut certes être appréhendé par la police voire la justice. Mais qu'en est-il du reste de la famille et de la fratrie ? Peut-on raisonnablement penser que le suivi en pointillé de ce jeune par un « éducateur » suffit à assurer sa propre protection, celle de sa famille ainsi que celle de la société ? La punition infligée par la loi suffit-elle à le réinsérer lui évitant ainsi la récidive ? La famille devenu de ce fait fragile a-t-elle les moyens de « sauver » ses autres enfants d'une telle trajectoire ?

Ces questions en appellent d'autres. Et au regard de la situation dramatique que nous connaissons aujourd'hui, il est urgent de rebâtir la politique de prévention de la délinquance au sens large sur de nouveaux fondements et selon une approche modernisée et sur-mesure, centrée sur les personnes dans leur environnement.

1.5 Le manque de valorisation et d'échange d'information sur les expérimentations locales françaises et étrangères

Comme nous l'avons mentionné, la politique de prévention de la délinquance a besoin de plusieurs interventions émanant de plusieurs sources dans une logique parfaite de collaboration. Ce qui nous fait dire qu'un des problèmes qui explique en partie l'échec des politiques de préventions de la délinquance précédemment mises en œuvre est le cloisonnement des informations et le manque de valorisation des expérimentations locales réussies.

En 2002, la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs[6] écrivait dans son rapport que *"tout au long de ses travaux, la commission a été très frappée par les ruptures de suivi qui marquent le*

6 *rapport présidé par Jean-Pierre SCHOSTECK, remis le 26 juin 2002*

parcours des jeunes en difficulté ou délinquants, l'absence souvent criante de continuité, qui peut conduire à la situation suivante décrite par M. Eric Debarbieux : "après avoir rencontré aussi bien le substitut du procureur que des adjoints de sécurité, des éducateurs de la PJJ ou des professeurs..., nous nous sommes rendu compte que l'un des problèmes, c'est que le seul à connaître tout le système, c'est le mineur délinquant : il est le seul à savoir ce que ne se disent pas les institutions, tout ce qui cause tant de frustrations sur le terrain, chez les policiers, chez les enseignants, etc. Le secret ne tient pas pour le mineur, par principe, puisqu'il voit toute la chaîne."

Si heureusement la situation a évoluée positivement depuis 2002, beaucoup reste encore à faire. Trop d'ambiguïtés latentes, de fantasmes et de réticences empêchent le développement de synergies entre professionnels de la prévention de la délinquance et ceux de la protection de l'enfance. Car soyons réaliste, un mineur qu'il soit délinquant ou primo-délinquant, en difficultés scolaires ou qu'il ait des difficultés comportementales, il est avant tout un enfant. La dichotomie entre ces deux politiques de prévention de la délinquance et de protection de l'enfance, telle qu'elle résulte des lois du 5 mars 2007, n'a pas de sens et est source de confusion sur le terrain.

C'est pourquoi les conditions du développement de nouvelles synergies, d'une culture partagée entre des acteurs dont les pratiques professionnelles sont très diverses, et de collaborations plus étroites entre les acteurs de la prévention de la délinquance, de la protection de l'enfance, du monde social, éducatif, répressif et judiciaire doivent être favorisées pour renforcer l'efficacité des actions menées par chacun dans son domaine de compétence.

De même, les questions de communication et de partage d'informations entre les différentes institutions et leurs représentants au plan local doivent être résolues. Lors de la préparation du projet de loi sur la prévention de la délinquance de 2007, de nombreuses craintes se sont exprimées, au travers de pétitions et manifestations, pour s'opposer au lever du secret professionnel. Certes des avancées notables ont vu le jour grâce à la loi concernant l'obligation de communication d'information aux maires quant aux évènements ayant une incidence sur la tranquillité de sa commune, mais sur le terrain force est de constater qu'il faut aller plus loin.

A ce titre le rapport final de la mission d'évaluation de la mise en oeuvre de la loi du 5 mars 2007[7] a formulé des recommandations très intéressantes en la matière tant sur le plan législatif et réglementaire afin d'harmoniser les textes, que de développement de chartes type de partage d'informations ou encore de distinction entre les informations situationnelles et les informations nominatives afin de faciliter la coordination du travail social et éducatif.

7 *rapport établi conjointement par les inspections générales des services judiciaires, de l'administration, des affaires sociales et de l'éducation nationale de Mars 2010*

recommandation n° 15 : Préciser dans la charte de partage d'informations:

- que le partage des informations au sein des groupes de travail territoriaux et thématiques créés au sein des CLSPD doit se faire de manière différenciée selon que cet échange a un caractère général ou au contraire un caractère nominatif;

- que pour ce qui concerne les informations à caractère général, une composition très large de l'instance est nécessaire pour établir un diagnostic et des orientations générales pour la prévention de la délinquance;

- que pour ce qui concerne l'échange des informations à caractère nominatif, celui-ci doit se réaliser au sein de groupes restreints composés par les acteurs locaux ayant connaissance de situation individuelles et le cas échéant uniquement de travailleurs ou de responsables du monde social et éducatif;

- que cet échange d'informations nominatives a pour objectif premier d'évaluer la situation des personnes et des familles, de déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en oeuvre et qu'il se limite à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de mission d'action sociale, cette mission étant essentielle pour l'objectif de prévention de la délinquance;

- que la personne ou la famille concernée doit être informée de la concertation des travailleurs sociaux à son sujet et de l'objectif de ce partage d'informations.

(Extrait du rapport final de la mission d'évaluation de la mise en oeuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, mars 2010, pages 62 et 63)

Le plan national de prévention de la délinquance du 2 octobre 2009, prévoit plusieurs mesures ont été proposées pour mettre à plat ces difficultés notamment entre les maires et les conseils généraux au travers de mise en place de "chartes départementales de partage d'informations". Un accord a d'ailleurs été obtenu entre le CIPD et le syndicat des travailleurs sociaux en la matière. Cette charte de partage d'informations doit être instaurée et développée au sein de chaque CLSPD comme cela est recommandé dans le rapport de la mission d'évaluation de mars 2010.

Le partage d'informations doit aussi inclure le partage d'expériences. La prévention de la délinquance est un champ nouveau dans les domaines du social. Le caractère mutant des formes de délinquance complique encore plus le phénomène.

En tant que volet initial de la lutte contre la délinquance, la prévention se doit d'innover en adaptant ses actions et stratégies aux évolutions de la

délinquance et de ses causes. Or les expériences innovantes dans le domaine de la prévention de la délinquance juvénile sont encore trop isolées et cloisonnées. Les professionnels ne disposent pas d'espaces de rencontres, de partage et d'échanges. Ce cloisonnement se poursuit par un enfermement de toute la chaîne des acteurs concernés quant à ce qui se passe au-delà de nos frontières.

Pourtant ailleurs aussi des solutions existent comme le montre certains exemples. En effet lors de déplacements organisés dans le cadre de la mission, nous avons constaté que de nombreux dispositifs innovants, répondant à un besoin très précis localement, ont été mis en place et ont fait la preuve de leur efficacité. Leur recensement, leur valorisation et leur diffusion nous semble être une priorité, tout en précisant qu'il s'agira pour les appliquer au contexte français, de les adapter en conformité avec notre culture et nos lois. L'important ici est de reconnaître que les cultures et pratiques étrangères dans leur gestion de la délinquance des mineurs peuvent enrichir les nôtres. Car en fonction des cultures, les approches sont différentes et les solutions apportées aussi : "*La France a beaucoup à apprendre du pragmatisme des actions initiées au Quebec et à Montréal*[8]".

Les expérimentations dans le domaine de la prévention de la délinquance juvénile sont encore trop isolées et cloisonnées. Les professionnels ne disposent pas d'espaces de rencontres et d'échanges d'expériences, de même nous ne nous ouvrons certainement pas assez aux expérimentations menées à l'étranger. Lors des déplacements organisés dans le cadre de la mission, force a été de constater que de nombreux dispositifs innovants, répondant à un besoin très précis localement, ont été mis en place et ont fait la preuve de leur efficacité. Leur recensement, leur valorisation et leur vulgarisation force à la création d'outils adaptés, il s'agit là d'une priorité.

De même, les cultures étrangères et leur gestion de la délinquance des mineurs à beaucoup à apporter en matière de prévention de la délinquance car en fonction des cultures, les approches sont différentes et les solutions apportées aussi. "*La France a beaucoup à apprendre du pragmatisme des actions initiées au Quebec et à Montréal*[9]".

A ce titre, les actions menées par la Suède en matière d'aide à la parentalité sont très intéressantes et enrichissantes surtout lorsque l'on consulte les chiffres de la délinquance des mineurs car ils se sont dotés d'une véritable stratégie de sensibilisation et de pédagogie de l'autorité parentale, dans le cadre d'un accompagnement à la fonction parentale. Il s'agit d'un programme pédagogique très avancé et très convivial. Les jeunes parents connaissent tous

8 *Eric LENOIR, ACSE lors de son audition*
9 *Eric LENOIR, ACSE lors de son audition*

ces cours dispensés à la mairie qui organise durant ce temps une halte garderie pour les enfants.

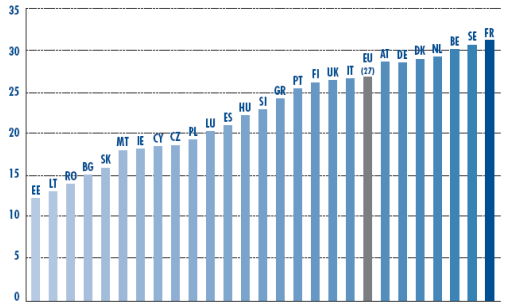
Les parents prennent conscience grâce à des professionnels formés des implications de la coparentalité, ils réfléchissent autour de petits films spécialement conçus à cet effet à la façon d'affirmer leur autorité (puisqu'une loi interdit la « fessée ») et ils comprennent qu'en cas de séparation ils pourront bénéficier de « *discussions de coopération* » pour régler les questions relatives à l'organisation de la vie de leur enfant. D'ailleurs, ils ont été d'autant plus préparés à l'exercice de cette coparentalité que le congé parental après la naissance de l'enfant est de seize mois (le père devant utiliser trois mois) et que les deux parents peuvent le partager.

Bien sûr, tout n'est pas parfait et les couples irréductibles pris dans des conflits violents et durables existent aussi, mais il faut saluer une politique publique qui place l'intérêt de l'enfant au cœur de ses dispositifs.

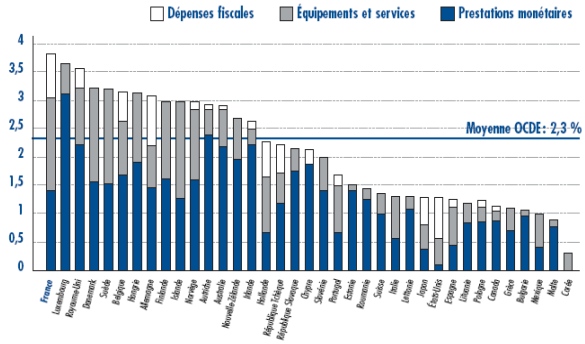
1.6 La dispersion des financements

La France est le pays d'Europe qui dépense le plus en matière de protection sociale, contrairement à une idée communément répandue.

> Fig 1 – **Dépenses totales de protection sociale rapportées au PIB (%) dans les 27 pays de l'Union Européenne en 2006**
Source : Eurostat



> Fig 2 – **Les dépenses de politique familiale rapportées au PIB (%) dans les pays de l'OCDE en 2005**



Mais au bout de cet effort collectif, les résultats en matière de cohésion sociale sont décevants. Cette politique laisse une impression de saupoudrage et de dispersion. Dans le même temps une autre anomalie limite la portée des politiques sociales généreuses à la française : les disparités territoriales en terme de moyens financier et les ajustements proposés pour les rééquilibrer.

En 1995, la Cour des comptes soulignait que l'organisation administrative

comme le dispositif budgétaire dans lequel se traduisait la politique de la ville était " inadapté sur de nombreux points ", ce qui expliquait largement " les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des moyens consacrés par l'État à cette politique ". Elle relevait notamment :

- Le caractère incertain du chiffrage de l'effort financier de l'État,

- Les irrégularités qui marquaient la gestion des crédits,

- Les difficultés que la procédure de contractualisation rencontrées pour déterminer les priorités et pour identifier les partenaires.

En 2007, le maire a été rendu responsable de la coordination des acteurs et est chargé de développer des partenariats au niveau local mais cela reste pour beaucoup d'entre-eux très compliqué à comprendre et par conséquent à mettre en oeuvre. Ceci est d'autant plus complexe que les textes n'ont pas prévu de financements particuliers ni même de refonte des financements existants pour assortir ces nouvelles responsabilités de lignes budgétaires. Ce défaut de financements propres, rend la tâche des maires très difficile surtout que différentes entités gèrent différents budgets en fonction des stratégies qui doivent être mises en place et des finalités poursuivies (ACSE, FIPD, DIV, CNV, etc...).

La politique de la ville, qui recouvre les principales sources de financements, a cette particularité qu'elle combine des dispositifs spécifiques et d'autres de droit commun. De plus, il faut noter que ses interventions sont incitatives et non substitutives. Aussi les crédits spécifiques consommés au titre du programme "politique de la ville" de la loi de finances pour 2009 s'élèvent à 788,398 millions d'euros, en continuelle progression depuis 2001 mais pour quels résultats....

La multiplicité des dispositifs de ces différentes politiques publiques et particulièrement de la politique de la ville a pour conséquence de diluer les financements sans de réelle évaluation sur leurs finalités, leurs utilisations, leur bénéfice pour les populations ciblées, etc....

Il est aussi à noter que la première évaluation de la politique de la ville a été remise le 21 octobre 2010 par François Goulard et François Pupponi dans le cadre des nouvelles compétences de contrôle des politiques publiques dévolues au Parlement par la réforme constitutionnelle de juillet 2008. On peut s'en féliciter car il s'agit là d'une avancée notable même si l'on peut aussi déplorer qu'elle ait eu lieu si tardivement.

Une autre problématique de financement réside dans le peu d'efficacité des systèmes actuels de péréquation entre collectivités territoriales. Outre le Fonds interministériel de Prévention de la délinquance, qui sera abordé plus loin, les systèmes de péréquation entre villes tels qu'ils existent au travers de la Dotation de Solidarité Urbaine son peu efficient.

Créé initialement pour limiter les écarts de richesses entre les différentes collectivités territoriales, il est censé combler les insuffisantes ressources des villes dites pauvres. *Remis en cause par de nombreux élus pour son manque d'efficacité mais aussi par la récente réforme de la taxe professionnelle qui en sape les fondements, elle est aujourd'hui une source de financement importante pour les territoires en difficultés. Pourtant sa pérennité est en jeu bien que le Premier ministre ait annoncé, lors de l'installation du nouveau conseil national des villes[10], son souhait de poursuivre ses efforts en matière de péréquation nombre d'élus sont aujourd'hui légitimement inquiets, rien de concret n'est en vue et il faudra encore beaucoup de temps et de patience pour aboutir à une réforme.*

Pourtant, les besoins en péréquation sont très importants. En Ile-de-France cela est d'autant plus vrai que les écarts entre territoires riches et pauvres sont très marqués. La refonte des systèmes de péréquation, dont le Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France (FSRIF), est un enjeu clé pour réussir à décloisonner les territoires mais aussi pour mener une politique de la ville et de prévention de la délinquance qui soit à la hauteur des enjeux de la société actuelle. Il est fondamental de se pencher sur l'abondement du fonds de solidarité d'Ile-de-France ainsi que les fonds départementaux mais aussi de renforcer leurs ressources.

1.7 L'accumulation législative source de nombreuses confusions et incohérences

Depuis les premiers signes et les premières prises de consciences de la délinquance et des menaces pour la société, au milieu des années 60, nous empilons, à l'image du millefeuille, les réformes législatives et réglementaires et multiplions les dispositifs. Réformes et dispositifs ayant des domaines d'actions variables et empiétant plus ou moins sur les domaines d'actions des politiques voisines, sans parler des zonages successifs des quartiers ciblés.

Considérant la diversité de la matière et de ses causes (éducatives, familiales, préventive, politique de la ville, judiciaire), il en résulte une complexité, voire dans certains cas une incohérence, qui rendent l'action des

10 *discours du 25 mai 2010, http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-gouvernement-poursuivra-ses-efforts-en-faveur-de-la-perequation-et-des-territoir*

professionnels sur le terrain très difficile voire quasi-impossible. Cette frénésie législative et réglementaire concoure à la dilution de la force de la loi. Elle crée un maquis normatif qui complique et rend inégale la mise en œuvre des dispositifs selon les territoires.

De surcroît, la concomitance des deux lois promulguées le 5 mars 2007 sans prévoir d'articulation entre les deux domaines concernés, mais aussi les deux niveaux institutionnels, départemental et local, a ajouté à la confusion ambiante, et nécessitent aujourd'hui une rationalisation.

Pour redonner son ambition à la politique de prévention de la délinquance et lui assurer son efficacité, il est primordial de pouvoir retrouver un cadre normatif cohérent, stable et lisible par tous qui prévoit des articulations souples entre les différents domaines qu'elle concerne.

Avec le recul et fort de ce constat qui est aujourd'hui enfin partagé par tous les acteurs (élus et professionnels), il est prioritaire de construire une politique de prévention de la délinquance globale et transversale de grande ampleur. Cela pourrait se concrétiser, notamment par une refonte totale des textes normatifs existants et l'aménagement de passerelles entre chacun.

1.8 La décrédibilisation des institutions

L'opinion publique tend à remettre en cause certaines institutions clées de notre société : les scandales, faits divers, etc... l'amène a porter un jugement très sévère allant jusqu'à trouver certaines institutions disfonctionnantes voire corrompues. La justice et la police sont particulièrement concernées par cette défiance, lourde de conséquences notamment pour la jeunesse.

a) L'institution judiciaire

L'institution judiciaire est responsable du respect de l'État de droit. Elle assure la sécurité des rapports juridiques entre les personnes privées, l'effectivité des décisions rendues et protège la société et ses membres contre la délinquance. Sa finalité est d'améliorer le fonctionnement de la justice en tâchant notamment de mieux répondre aux attentes des citoyens par une réduction des délais et une simplification des procédures[11].

Une des leviers de cette justice est la politique pénale. Pour être efficace

11 *Document de politique transversale, projet de loi de finances 2011, prévention de la délinquance,*

la réponse pénale doit être effective et rapidement exécutée. Or, les tribunaux, surtout ceux pour enfants, constatent fréquemment que la prise en charge des mesures éducatives souffre de longs délais qui sapent leur efficacité. Ces périodes d'attente sont des temps propices à la réitération des infractions par les mineurs. En soixante ans, le nombre de crimes et délits constatés en France a été multiplié par six. Le taux de criminalité pour 1 000 habitants a, pour sa part, été multiplié par plus de 4, passant de 14% en 1950 à 57,29% en 2008[12]. Notre système judiciaire souffre aujourd'hui d'un double problème : l'engorgement des tribunaux et le manque de moyens alloués à la justice pour exercer dans de bonnes conditions.

Cette situation explique qu'aujourd'hui le temps qui s'écoule entre le prononcé de la mesure éducative pénale, par exemple, et son exécution tend à décrédibiliser la réponse judiciaire aux yeux du jeune. En matière de lutte contre la petite délinquance et la primo-délinquance, les solutions apportées sont inadaptées, lorsqu'elles ne sont pas inexistantes. Dans cette optique, le délai de 37 jours que se fixe désormais la Protection Judiciaire de la Jeunesse contre 54 jours auparavant, n'est pas acceptable.

Au grand désespoir des forces de l'ordre et des victimes, il n'est pas rare que des délinquants soient remis en liberté sans contrôle judiciaire, continuant ainsi à troubler l'ordre public dans l'attente de leur incarcération. Du fait d'un manque important de moyens humains, une réponse pénale inexistante ou trop tardive conforte ces délinquants dans un sentiment de quasi-impunité. Un certain nombre de peines de prison ferme prononcées par les tribunaux n'étant pas exécutées.

La lenteur de la justice et l'inadaptation de ses réponses alourdissent les choses. Actuellement, dans bon nombre de parquets, 100% des plaintes déposées par des commerçants contre des mineurs commettant des vols sont classées sans suite. Face à cela, il faut retrouver une police de proximité sur les petits délits.

L'objectif transversal du programme « justice judiciaire » est de rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables. En ce qui concerne la justice pénale, il s'agit plus particulièrement de diversifier la réponse pénale et de réduire le délai de mise à exécution.

La prévention de la délinquance passe par une réponse pénale effective et adaptée aux infractions commises. L'effectivité et la célérité de la sanction participent en effet de sa clarté et de sa bonne compréhension par les délinquants et diminuent par conséquent le risque de récidive. La diversification de la réponse aux infractions au moyen des mesures alternatives

12 *"La prévention de la délinquance", Richard Bousquet et Eric Lenoir, Puf, 2009.*

aux poursuites et à l'emprisonnement permet par ailleurs d'adapter au mieux la sanction et de donner ainsi une réponse plus appropriée, donc plus efficace, à chaque infraction commise.

Enfin une justice efficace c'est surtout une justice qui oriente ses sanctions vers la réinsertion sociale des condamnés.

b) Les polices municipales et nationales

La police municipale, la police nationale et la gendarmerie sont en première ligne face à la délinquance. Le drame vécu en Mai 2010 à Villiers-sur-Marne, avec l'assassinat de la première femme policière municipale de France, en atteste.

Ces institutions ont développé de nombreuses actions de prévention en direction des jeunes, des parents, en partenariat avec les associations, le monde éducatif, etc... Pourtant ces actions se heurtent à plusieurs difficultés.

La répartition mal définie des compétences entre police nationale et police municipale, ainsi qu'une présence inégale sur le terrain participe à une image dégradée et un manque de respect notoire de la part des jeunes.

Pourtant, on constate un retour en force des polices municipales certainement lié au mouvement de décentralisation engagé par l'Etat. En l'espace d'une vingtaine d'années, leur nombre a doublé. Aujourd'hui plus de 3 500 communes disposent d'un tel service pour un nombre de policiers municipaux qui a triplé pour atteindre environ 18 000.

Cette montée en puissance s'explique par le souci des Maires et de leurs équipes d'apporter des réponses au fort sentiment d'insécurité des populations et certains désordres urbains récurrents dans certains quartiers.

La loi du 15 avril 1999, dite « loi Chevènement », du 15 avril 1999, a ainsi instauré un nouveau statut des polices municipales et établi les relations et les distinctions entre les missions de police nationale et celles de la police municipale chargées d'assurer la sûreté et la salubrité publiques.

Par la suite les lois des 15 novembre 2001 relatives à la sécurité quotidienne et LOPPSI du 18 mars 2003 ont successivement accru les missions des agents de police municipale et les moyens juridiques à leur disposition. Ainsi le Code des communes dispose-t-il que les agents de police municipale peuvent être autorisés nominativement par le préfet à être armés sur demande

motivée du maire (sur environ 18 000 policiers municipaux, environ 30% portent une arme).

Il faut préciser qu'avant la loi Chevènement, les policiers municipaux étaient armés de plein droit, en vertu du Décret du 12 mars 1973.

L'article L 2212-5 du code général des collectivités territoriales résume l'essence du mandat qui leurs sont dévolus en terme de missions de prévention, médiation et sécurisation par la présence sur l'espace public :

- Faire respecter les arrêtés municipaux (bruits, dépôts sauvages, tags, propreté, ..) et verbaliser si nécessaire;

- Contact immédiat avec le service propreté, lors du constat d'une situation dégradée et avec les services techniques pour signaler les anomalies (lampadaires cassés, matériels dégradés, trous, immeubles menaçants ....);

- Information du commissariat sur les épaves et suivi de la situation;

- Contact quotidien et préventif avec les gardiens d'immeubles pour recenser les problèmes;

- Contact avec les responsables d'établissements scolaires (tous niveaux);

- Rencontres avec les habitants pour recenser les petits soucis quotidiens et donner à la population l'assurance qu'elle sera écoutée;

- S'assurer que les mesures de sécurité sont prises en cas de fêtes associatives, participer, sur réquisition municipale, au dispositif, si besoin est;

- Verbalisation du stationnement des automobilistes en faute hors zones payantes ou en cas d'impossibilité d'action des agents de verbalisation;

- Verbalisation des infractions au code de la route (feux, stop, etc...) dans le cadre des dispositions de la loi et d'une convention avec la Police Nationale;

- Contrôle de l'affichage des permis de construire et des occupations du domaine public communal;

- Après accident, sécurisation de la voie publique en attente et pendant le nettoyage par les services techniques;

- etc...

Ces missions se déclinent localement en fonction des spécificités territoriales et des objectifs des élus, mais ils s'accompagnent obligatoirement d'un rôle relationnel important afin de régler les petits conflits et les incivilités au sens propre. Par incivilité, il faut entendre tout acte qui perturbe la vie d'autrui, sans que cela ne soit pénalement répréhensible.

2. LA DÉLINQUANCE : UN VIRUS DESTRUCTEUR DE COHÉSION SOCIALE

Le début de ce nouveau siècle voit se développer une fracture affectant tout le corps social. Le sentiment d'insécurité, la montée des revendications catégorielles, la défiance des institutions et de tout ce qui peut les symboliser, conjugués aux effets d'une mondialisation qui fait peur, ont fini par nourrir une méfiance généralisée chez nos concitoyens. les mécanismes habituels de régulation sociale ne semblent pas avoir prise sur cette spirale d'incompréhension qui s'installe dans certains quartiers. Le "vivre ensemble" devient une réelle préoccupation. le malaise s'installe et à terme risque de détruire les fondements même de notre République.

2.1 Une société de plus en plus violente dont les faits sont commis par des plus en plus jeunes

En France, 17,4 millions de familles ont un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans. Parmi ceux-ci 14 millions vivent en couple et 3,4 millions sont des familles mono parentales. 18% des moins de 18 ans sont affectés par la pauvreté.

81,2% des mères de famille en couple travaillent lorsqu'elles ont un enfant de moins de 3 ans. Ce chiffre descend à 63,7% lorsqu'elles ont deux enfants (dont un de moins de 3 ans), et elles ne sont que seulement 23% lorsqu'elles ont 3 enfants ou plus. A l'inverse aucune baisse d'activité n'est constatée chez les pères.

Certes, la délinquance des mineurs demeure moins développée que celle des adultes. Mais l'augmentation du climat de violence et des actes de violence chez les jeunes constitue bien un phénomène de société. Les violences qui relèvent de l'incivilité plus que de la délinquance sont des actes de plus en plus graves et sont commis par des individus de plus en plus jeunes. La délinquance juvénile prend de l'ampleur en France. Le nombre de mineurs délinquants a plus que doublé en une vingtaine d'année, plus de 118 % entre 1990 et 2009. Bien plus inquiétant, la délinquance se développe chez les jeunes filles dont les

infractions de violences volontaires ont connu une progression de 97,5 % entre 2004 et 2009[13].

Le nombre d'actes de vandalisme augmente chaque année dans les banlieues et dans les établissements scolaires. Ces « incivilités » perpétrées par des bandes d'adolescents parfois composées de mineurs très jeunes mettent en danger la population. La majorité des Français ont un sentiment d'inquiétude qui est fondé sur des faits de violence réellement insupportables.

I*l y a un recours banalisé à la violence, c'est un phénomène nouveau et récent*, qu'il s'agisse de violences contre soi-même ou contre les autres. Sur fond de violences scolaires, la police s'inquiète de l'augmentation de la violence des mineurs. L'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (l'ONDRP) apporte les chiffres significatifs du "*rythme élevé d'augmentation*" des mineurs mis en cause pour des faits de délinquance[14]: en 2004, ils étaient mis en cause dans 4.200 atteintes aux personnes -- le point noir de la délinquance en France. En 2009, le chiffre est passé à 7.500, soit une augmentation de 83,7%.

L'ONDRP révèle aussi que les filles mineurs sont de plus en plus en cause pour des faits de délinquance. Cette augmentation de la délinquance des adolescentes est "*particulièrement forte en région parisienne et en zone sensible, surtout pour les bandes*". Entre 1996 et 2009, la hausse du nombre de mineures mises en cause a été de + 6,8% chaque année, une hausse "régulière" mais plus importante que celle des garçons. Selon une précédente étude de l'ONDRP, sur 1.174.837 mis en cause pour des crimes et délits non routiers en 2009, 18,3% (près de 215.000 contre près de 144.000 en 1996) étaient mineurs, filles ou garçons, soit une augmentation globale annuelle légère (+3,3%).

Toujours selon l'ONDRP, entre 2004 et 2009, les filles "*mineures sont majoritairement impliquées pour des atteintes aux biens*", mais il y a une hausse de 80% de leur nombre s'agissant des violences et menaces. Le nombre de filles mises en cause pour des violences physiques non crapuleuses, comme les coups et blessures volontaires, a doublé. Les seules violences des adolescentes contre les policiers ont augmenté de 75,5% sur la même période.

La hausse globale de la violence est également présente dans les établissements scolaires. Cette violence est très ciblée sur certains établissements on peut donc parler de hausse mais elle est socialement inégalement répartie. Il y a vraiment là une forme de violence très liée à la délinquance. Une des évolutions majeure de la violence à l'école est qu'elle est devenue anti-scolaire, contre les institutions et contre les personnels. Le raisonnement de ces jeunes

13 *Communiqué du Front National de la Jeunesse de l'Essonne*

14 *Des adolescentes de plus en plus violentes, Par TF1 News (D'après agence), le 05 octobre 2010*

est le suivant : celui qui vient d'un monde qui n'est pas le mien, devient un ennemi[15].

Les jeunes sont responsables de cette violence et les faits semblent justifier cette affirmation : ces dernières années les actes apparaissent de plus en plus violents et sont commis par des acteurs de plus en plus jeunes. Mais, il faut quand même rappeler deux réalités qui permettent de relativiser cette perception un peu simplificatrice. Tout d'abord, ceux qui sont les premières victimes de cette violence, ce sont les jeunes : 80 % des actes commis par des jeunes sont à destination d'autres jeunes.

Un autre phénomène en expansion concerne les jeux dangereux, sources de sensations intenses, et les bandes. Si les premiers ne relève pas de la délinquance en soi, il s'inscrit dans les comportements dangereux qui sont également nocifs aux jeunes. Quant aux bandes ils ont pris tellement d'ampleur qu'en 2010, le Parlement a adopté des mesures anti-bandes et créé une nouvelle infraction concernant les groupements qui poursuivent le but de commettre des violences volontaires contre des personnes, des destructions ou dégradations de biens, punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende[16]. Les deux menacent les personnes (jeunes ou moins jeunes) et mettent à mal la paix sociale.

2.2 La multiplication des problèmes comportementaux et des incivilités

La prévention de la violence est non seulement la prévention du crime, mais aussi celle des comportements agressifs répétés. Les comportements difficiles manifestés par des enfants et des jeunes constituent une préoccupation quotidienne pour les enseignants et les familles, que ce soit à l'éducation préscolaire, primaire ou secondaire. Il faut donc mobiliser des moyens pour aider le plus tôt possible, et de façon pluridisciplinaire, les enfants qui donnent des signes de souffrance ou de mal être.

Le problème est qu'un comportement violent devient contagieux. En particulier chez les adolescents. Le fait de mettre ensemble des adolescents déviants crée une culture de la déviance, qui accroît la probabilité de comportements déviants permanent.

Prenons l'exemple de l'agressivité chez les très jeunes enfants. Il est avéré qu'elle est la plupart du temps banale, constituant une phase

15 *Eric Debarbieux, Violence à l'école.*

16 *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées de service public, 2 mars 2010*

« normale » et transitoire de l'affirmation de soi et que seulement, dans un petit nombre de cas, elle relève d'un problème de relation affective, de communication et de non maîtrise du langage, et ne constitue nullement un signe précurseur de délinquance. Dans la grande majorité des cas, que les origines en soient physiques, psychologiques, socio-familiales ou sociologiques, elles appellent des solutions simples et efficaces (prise en charge socio-éducative ou thérapeutique, apprentissage renforcé de la langue…) qui permettent en règle générale de corriger rapidement les problèmes rencontrés.

Mais cette agressivité peut aussi être le signe d'un mal-être avéré et d'une souffrance qu'il ne sait exprimer autrement que par la « violence ». Cette violence peut ensuite devenir un moyen de provocation et enfin un mode d'action pour se procurer ce que l'on ne pourrait pas obtenir autrement. Il convient dans ce cas de considérer ces signes comme étant la manifestation d'un appel au secours. Ils peuvent également être la conséquence de crises profondes répandues dans notre société : crise de crédibilité de l'autorité, crise de la socialisation, crise de la projection dans l'avenir.

Le progrès « non maîtrisé » ne manque pas non plus d'emmener avec lui son lot de nouveaux problèmes. L'entrée des nouvelles technologies de l'information et d'Internet dans les foyers peut être une nouvelle source de problèmes comportementaux aux conséquences parfois dramatiques.

Nous sommes à la première génération qui grandit avec de tels outils de communication, de loisirs et d'enseignements. Face à ces outils une grande majorité de parents sont démunis.

Les enquêtes sont éloquentes : 75% des jeunes déclarent utiliser quotidiennement internet, de une à quatre heures par jour. Durant les temps libres, les vacances, les week-end, cet usage s'intensifie, surtout à la maison. Ils l'utilisent pour rester en contact avec des amis (messageries instantanées, réseaux sociaux, blogs) mais aussi de manière très diverse : actualités, forums, vidéos, films, musique, jeux. Ils sont de plus en plus « accros ». La cyberdépendance, comme on appelle ce phénomène désormais, fait d'ailleurs partie des nouvelles addictions comportementales sans drogues. Cette dépendance s'installant en compensation d'un manque ou d'un mal-être ressenti qui peut être très fort au moment de l'adolescence, et conduit à une rupture du lien social voire à la déscolarisation. Ils sont aussi des autodidactes qui se débrouillent seuls. Une minorité a été formée à l'école à surfer sur le web.

Il va de soit que ces pratiques ne sont pas dangereux en elles-mêmes. Mais elles exigent un contrôle par les adultes et une maîtrise dans la fréquence par les jeunes et les enfants. Dans tous les cas, l'abus peut conduire à des conséquences comme transformer l'enfant en une proie facile pour les

prédateurs du web, ou l'emmener vers une dépendance qui influe dans son comportement social.

Ce phénomène reste nouveau et mal connu faute d'étude précise. Toutefois, il est important que les parents prennent conscience de ces risques et puissent éduquer ou contrôler l'utilisation d'Internet non dans un but restrictif mais pour leur apprendre en les valeurs et les dangers. En dehors du cercle familial, les acteurs sociaux et de l'éducation doivent s'informer et se former afin de pouvoir prévenir, repérer et accompagner les enfants et leurs familles en cas de besoin.

Les limites entre les informations privées et le domaine public sont difficilement perceptibles par ces jeunes utilisateurs de ces outils virtuels. Ils n'ont pas toujours conscience des risques réels liés à Internet (pornographie, pédophilie, dépendance, protection de la vie privée….).

2.3 Les nouvelles structurations de la cellule familiale

La cellule familiale est le premier cercle de construction de l'individu, le premier lieu d'éducation et de socialisation de l'enfant. Pendant longtemps sa composition lui a permis de jouer son rôle dans le cadre éducatif qui accueille et accompagne l'enfant jusqu'à l'âge adulte.

Les bouleversements intervenus dans l'évolution de la composition de la cellule familiale, rendent la situation difficile pour certaines familles. L'augmentation de familles monoparentales, recomposées, ajoutée certes à d'autres facteurs sociaux et économiques ont des conséquences directes sur les liens et relations que développent les membres d'une même famille. On assiste par exemple dans certaines familles, à une réduction du temps consacré aux enfants, parfois à l'absence prolongés des parents, ou à la disparition de l'exercice classique de l'autorité pour de nouveaux modes pas toujours maîtrisés…

Ces changements fragilisent certains enfants qui vivent ces mutations et leurs conséquences comme une déstructuration du cadre familial. Aussi au lieu de constituer le premier cercle de structuration de l'enfant, ces familles fragilisées constituent des « cadres vides » qui n'arrivent plus à remplir leur rôle dans la chaîne éducative. Elles deviennent alors l'une des causes responsables de comportements délictueux de leurs propres enfants.

Dans certaines situations le rapprochement des faits de délinquance avec d'autres facteurs permet d'établir des liens entre la structure familiale et le comportement délinquant des enfants.

Il existe certes un lien entre la structure familiale, le niveau socio-économique du foyer, et le comportement délinquant des jeunes. Le fait d'avoir des parents ouvriers augmente un peu le risque de délinquance. Pour les familles mono parentales c'est d'autant plus insignificatif. Pourtant, selon certains chercheurs, *le quartier de résidence a un effet plus marqué sur la délinquance que la catégorie socioprofessionnelle des parents.*

Le propos ici n'est pas de stigmatiser ces familles mais bien de prendre conscience de leurs besoins d'aide et d'accompagnement.

D'autres variables se révèlent encore plus importantes : la qualité des relations avec les autres membres de la famille, le nombre de copains délinquants côtoyés, la présence de désordres dans le voisinage, l'insertion scolaire et, surtout, la « supervision » des mineurs par les parents. Tous ces facteurs, non réductibles à la seule famille, valables aussi bien pour les filles que pour les garçons, se combinent évidemment à l'envie.

La précarité et la violence affectent davantage les foyers mono parentaux (30%) et les familles nombreuses (17%) que les familles recomposées. 32,6% des familles mono parentales vivent sous le seuil de pauvreté.

Parfois, la violence est devenue une forme de communication au quotidien dans certaines familles cumulant les indicateurs de précarité, appelés communément la "misère" : les enfants dans ces familles, victimes de l'indifférence, de maltraitance ou d'abus sexuels, ont tendance à reproduire à l'extérieur ce qu'ils vivent chez eux. De nombreux délinquants ont ainsi, en même temps, qu'un dossier de délinquance, un dossier d'assistance éducative tant leur vie est difficile et tant ils sont dans un mal-être qui entraîne un "mal-faire". Par ailleurs, il est également classique que certains enfants, exposés précocement à de la violence psychologique voire physique au sein de leur famille et de leur environnement, soient plus enclins à user à leur tour de la violence verbale et physique pour s'exprimer[17].

17 *L. Mucchielli, Familles et délinquances. Un bilan pluridisciplinaire des recherches francophones et anglophones, Paris/Guyancourt, CNAF/CESDIP, 2000; Marie Choquet, Souffrances et violences à l'adolescence, Paris, Inserm, 2000; ainsi que le rapport sur La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes du Haut Comité de la Santé Publique (Paris, 2000).*

L'Observatoire National de la Délinquance note qu'en 2006 et 2007, 800 000 personnes âgées de 18 à 60 ans ont déclaré avoir été victimes de violences au sein de leur foyer.

Si les situations classiques de maltraitance ou d'abandon sont relativement faciles à détecter, en revanche celles qui relèvent du harcèlement psychologique, du manque d'affection, du conflit de loyauté et de l'aliénation parentale, pour lesquelles la réponse socio-médico-judiciaire actuelle n'est pas adaptée, sont beaucoup plus complexes et difficiles à mettre en évidence.

De même certaines catégories d'agressions, dont les conséquences sont visibles, comme les agressions physiques ou sexuelles, sont faciles à qualifier, tandis que d'autres le sont beaucoup moins, notamment les violences psychologiques, qui regroupent, dans le questionnaire ENVEFF les actes suivants : s'en prendre aux enfants, emmener les enfants ; contrôler les sorties, les relations ; imposer des comportements; mépriser, dévaloriser, dénigrer, brimer ; mettre à l'écart, refuser de parler ; menacer, menacer de mort, faire du chantage affectif.

Tous ces éléments montrent d'abord que les situations de violence intrafamiliale sont complexes et multiformes. Ils expliquent aussi que certains comportements violents des jeunes hors de la sphère familiale, peuvent néanmoins être reliés au climat familial ou à l'environnement social. Ce qui suppose que toute tentative de solution de ces comportements doit inclure également la famille et voire l'environnement de l'enfant ou du jeune. perdurent sous toutes leurs formes, dans des proportions significativement supérieures aux chiffres officiels, malgré la mise en place de nouveaux dispositifs de prises en charges sociales et de la facilitation des démarches auprès des forces de l'ordre et des institutions judiciaires.

À cela se rajoute tout ce qui se passe dans les établissements scolaires où les faits divers se succèdent, où les actes d'incivilité font place à des agressions physiques, parfois préméditées, entre élèves et vis-à-vis des enseignants.

2.4 Des politiques publiques qui ont abouti à une concentration des problèmes : guettoïsation et l'ethnicisation et la désociabilisation de certains territoires

La concentration de populations vulnérables et précarisées dans des territoires nommés "quartiers sensibles" est, en effet, présentée comme la source de problèmes. Des pans entiers de la population vivent dans une situation de précarité extrême qui décuple les problèmes des enfants et des

jeunes. L'économique, le social, le culturel, tout est lié. Les enfants se sont socialisés au contact de leur entourage, et ils acquièrent des connaissances, des modèles, des valeurs, des symboles, c'est-à-dire des manières de faire et de penser propres à ceux qu'ils côtoient.

Dans le même temps, dans les quartiers populaires, la prévention spécialisée se trouve aujourd'hui prise entre le marteau (de l'idéologie moralo-sécuritaire et des politiques répressives qui en découlent) et l'enclume (de l'exclusion et de ses conséquences, notamment en termes de délinquances juvéniles)[18]. La situation de beaucoup de familles dans les quartiers populaires (a fortiori dans les zones urbaines sensibles) est de plus en plus difficile tant sur le plan matériel (la précarité, l'isolement) que psychologique (le sentiment de chute sociale, l'angoisse de l'avenir, l'impuissance et le fatalisme). Les besoins d'aide éducative, d'écoute, de soutien et d'accompagnement face aux dispositifs institutionnels sont très grands.

L'enracinement de la délinquance est d'autant plus profond dans ces quartiers défavorisés que la population est précarisée. Les pédopsychiatres comparent les effets de la précarité sur les enfants et les adolescents aux effets induits en temps de guerre. Les effets sont directs ou indirects mais ils sont profonds et parfois transgénérationnels. Il y a donc un lien direct entre la précarité subis par les parents et ses effets sur les enfants.

L'enquête de victimation INSEE-IHNES/ONS «cadre de vie et sécurité» montre qu'en 2007, 11 % des personnes de 14 ans et plus déclaraient se sentir en insécurité dans leur quartier «*de temps en temps, voire souven*t». En 2008, la proportion des personnes qui se disent en insécurité dans leur quartier baisse de 1,2 points par rapport à 2007, ce qui constitue une évolution très significative au sens de l'enquête. Il en est de même pour la hausse de 0,8 points observée entre 2008 et 2009. En un an, le taux est passé de 9,8 % à 10,6 %.

En 2009, 13,4 % des femmes de 14 ans et plus déclarent qu'elles se sentent en insécurité dans leurs quartiers «*de temps en temps, voire souvent*». Cette part ne dépasse pas 7,5 % pour les hommes. 12 % des personnes ayant entre 14 et 24 ans ont déclaré la même chose.

C'est un sentiment dont la fréquence varie très fortement en fonction du lieu d'habitation. En 2009, près de 18 % des habitants des immeubles de 10 logements ou plus expriment un sentiment d'insécurité et plus de 19 % des membres de ménages locataires d'un logement HLM. Des taux encore supérieurs s'observent pour les habitants des quartiers de type « *Cité Grand ensemble* » et surtout pour ceux des zones urbaines sensibles ZUS: en 2009

18 *Laurent Mucchielli, Entre politique sécuritaire et délinquance d'exclusion : le malaise de la prévention spécialisée,*

ce sont respectivement 23, 2 % des habitants de 14 ans et plus, et plus de 26 % des ceux de ZUS qui se déclarent en insécurité.

Les « zones urbaines sensibles » et le processus de guettoïsation

Les ZUS se singularisent par le fait qu'on peut immédiatement y mesurer des écarts très importants d'avec la moyenne nationale sur toute une série d'indicateurs démographiques, économiques et sociaux. Une première caractéristique : la concentration des familles nombreuses, voire très nombreuses. Dans une société globalement vieillissante, les ZUS se singularisent donc d'abord par la jeunesse de leur population (les moins de 25 ans peuvent représenter jusqu'à 50 % de la population).

Ces familles ne se singularisent pas par la fréquence des situations mono parentales (qui concerne généralement, dans des proportions comparables, les autres milieux sociaux). En revanche, la taille de ces familles pose fréquemment des problèmes de surpeuplement des appartements HLM qu'elles occupent très généralement. Cette situation complique la question du contrôle parental, interdit la privatisation des espaces privés que sont les chambres des enfants dans les milieux plus aisés, renforce les dynamiques des fratries, désigne l'extérieur de la maison comme le lieu des loisirs et renforce donc les dynamiques des groupes de pairs. Elle détermine donc d'emblée des besoins d'encadrement éducatif supérieurs à ceux d'autres milieux, faute de quoi le développement de certaines incivilités et délinquances juvéniles sont très insuffisamment prévenues.

Ensuite, les ZUS sont habitées massivement – parfois exclusivement – par les milieux populaires. Cette «absence de mixité sociale» est bien connue et constitue un leitmotiv des politiques publiques. Cette homogénéité sociale recoupe en partie une deuxième caractéristique démographique majeure et très visible (après la jeunesse) d'une partie plus ou moins majoritaire de cette population, à savoir ses *«origines étrangères».* En 2007, 1,8 millions de personnes vivant dans un ménage immigré sont pauvres : elles représentent 22,8% de l'ensemble de la population pauvre. De même, 54,6% des ménages immigrés ne comptent qu'un seul travailleur et près d'un quart des revenus de ces familles correspondant à des prestations sociales. Ces deux premiers facteurs semblent très importants sur le plan de la psychologie collective en ce qu'ils contribuent fortement à susciter chez une partie des habitants un sentiment puissant de «différence» par rapport au reste de la société.

Ce sentiment peut s'enraciner de façon décisive dans le rapport des familles aux institutions et en premier lieu dans leur rapport à l'école. Faiblement dotés en capital culturel et scolaire, ayant parfois des difficultés plus ou moins fortes de maîtrise de la langue française écrite et orale, les parents sont à la fois peu outillés face à la culture de l'institution scolaire et très démunis pour

assurer le suivi scolaire des enfants. De fait, les problèmes précoces de scolarité, le taux de redoublement, le taux d'échec scolaire et le poids des orientations vers l'enseignement professionnel sont beaucoup plus importants que dans le reste de la société. L'inégalité des destins sociaux se mesure de plus en plus dans ces parcours scolaires, les jeunes et leurs familles le savent, et ceci constitue une source de plus en plus importante de leur colère, comme les émeutes de novembre 2005 en ont témoigné[19].

Le sentiment d'être traité différemment tourne rapidement à celui d'être victime sinon de racisme du moins de discrimination lorsque, dans la vie quotidienne, les habitants des ZUS sont amenés à faire l'expérience d'un regard négatif porté *a priori* sur eux en raison de leur lieu d'habitat, de leurs pratiques culturelles (façons de se vêtir, de s'exprimer, de porter sur soi des « signes religieux ») et parfois simplement de leur couleur de la peau.

Faiblesses scolaires et discriminations constituent deux handicaps majeurs sur un marché de l'emploi par ailleurs insuffisamment ouvert. Le taux de chômage des ZUS est ainsi globalement deux à trois fois supérieur à celui des autres territoires, le taux de chômage des jeunes de 16 à 25 ans se situant entre 30 et 40 % et pouvant dépasser les 50 % pour les jeunes issus de l'immigration sortis de l'école sans diplôme ou avec un simple CAP. Les taux d'emplois précaires et d'emploi à temps partiel contraints sont également supérieurs. De tout cela résultent des conditions économiques précaires, quelques fois miséreuses, qui suscitent de la honte, du sentiment d'injustice, de la colère et/ou du désespoir sur le plan individuel[20]. Sur le plan collectif, cette situation suscite aussi des sentiments d'enfermement dans le quartier et d'abandon voire de rejet de la part des « autres » (les autres mondes sociaux, les responsables politiques), qui sont d'autant plus forts que les ZUS se singularisent aussi par leur grande faiblesse, voire leur absence de représentation politique au niveau local et de structuration politique au sens large. Dès lors, il n'est pas étonnant que les habitants développent fréquemment des relations ambivalentes à des institutions (services sociaux, services administratifs municipaux et préfectoraux, école, police) qui renvoient une image négative de soi (sentiments de dépendance, d'infériorité, voire de mépris, de suspicion et de violence) tant individuelle que collective.

Enfin un chômage élevé et une dynamique économique réduite caractérisent les ZUS. Les ménages vivant dans les quartiers en difficulté sont caractérisés par des revenus fiscaux inférieurs de 40 % en moyenne à ceux observés dans le reste des agglomérations. Dans les ZUS les plus en difficulté, l'infériorité moyenne s'élève même à 47 %, et l'on ne constate aucune amélioration depuis 2002. On estime que la précarité touche près de 2 millions

19 *Cf. L. Mucchielli, V. Le Goaziou, dir., Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005, Paris, La Découverte, 2ème édition 2007.*

20 *V. de Gaulejac, Les sources de la honte, Paris, Desclée de Brouwer, 1996*

d'enfants en France dont les familles vivent sous le seuil de pauvreté défini par l'INSEE à 950 euros par mois. En d'autres termes, les ZUS continuent de concentrer en leur sein de nombreux habitants en proie à des difficultés économiques majeures : 90 % des habitants des ZUS ont un niveau de vie équivalent ou inférieur à celui du cinquième le plus pauvre vivant dans les mêmes agglomérations hors ZUS. Et dans un cas sur trois, l'évolution du niveau de vie fiscal médian dans les ZUS entre 2002 et 2006 a été négatif. Bref, non seulement les conditions de vie sont difficiles, mais on ne décèle aucun rattrapage, contrairement à ce que l'évolution des emplois salariés au sein des ZUS pouvait laisser espérer.

Cette guettoïsation qui est manifestement une conséquence des politiques publiques vient s'ajouter à l'ethnicisation localisée dans certaines cités et qui résulte des politiques de peuplement de certains bailleurs et constructeurs.

La politique de peuplement des cités, que ce soit pour la vente ou la location, est loin de prendre en compte la dimension sociale nécessaire à l'équilibre sociologique des quartiers. Les Comités d'attribution de logement ou de relogement semblent être uniquement guidés par des logiques pratiques et utiles de remplissage ou encore de solvabilité. Tandis que les promoteurs immobiliers sont naturellement guidés par des logiques de rentabilité. De même les propriétaires privés sont obnubilés par la même quête de rentabilité.

Cette situation contribue à la création d' « enclaves » économiques et/ou ethniques, loin de la mixité et du « vivre » ensemble prônés par les autorités.

Pendant ce temps des frontières visibles ou invisibles se dressent entre les quartiers ou zones d'un même territoire, et se cristallisent à travers les conflits déclarés ou larvés entre habitants.

Ces fractures qui menacent la cohésion sociale font douter certaines populations du pacte républicain. Le logement et plus particulièrement la politique de peuplement doit être reconsidéré comme une mission de service public. Et par conséquent faire l'objet de politiques de suivi et de contrôle et éventuellement d'intervention des pouvoirs publics en vue de répondre aux exigences de la mixité et de l'équilibre sociaux

2.5 La rupture entre la sphère familiale et l'éducation nationale

La rupture entre la famille et l'école, et la question de l'absentéisme et de la déscolarisation, sont des défis importants considérés comme des problèmes sociaux relevant de l'ordre, voire de la sécurité publique.

Il existe des jeunes d'âge scolaire qui risquent d'abandonner et pour lesquels il faut définir de manière préventive des réponses en mobilisant l'ensemble des partenaires. d'autres ont quitté l'école sans qualification ou diplôme et qui sont en situation d'échec malgré tous les dispositifs mis en place. Cela signifie qu'il faut intervenir au plus tôt auprès de ces élèves, et à condition de repérer les signes de décrochage scolaire et de les identifier comme tels. Pour ce faire, les *3 acteurs clefs doivent être considérés chacun dans leur fonction : l'établissement scolaire, la famille, la communauté des adultes qui travaillent auprès de ce jeune.*

On prend en compte que tous les jeunes en échec scolaire ou désinvestis de l'école ne sont pas pour autant délinquants. L'arrêt de la scolarité sans qualification ne signe ainsi pas systématiquement l'entrée dans un parcours délinquant, les enfants ou adolescents étant souvent gardés au sein des familles, et peu ou pas du tout exposés à la commission d'actes de délinquance. Il est à souligner que les jeunes qui ont décroché pour des raisons familiales n'ont pas commis d'actes délinquants par la suite. En revanche, on a pu noter[21] une corrélation évidente avec toutes les formes de déviance pour ceux qui ont arrêté leur scolarité car ils n'aimaient pas l'école.

Il est difficile à mesurer combien jeunes décrocheurs glissent dans la délinquance, mais le chiffre de sortants sans diplômes est 130 000 a 140 000 jeunes sur 740 000 760 000 élèves par an. Cela représente 17 % de jeunes de 20 à 24 ans sortant sans diplôme. Pour autant il peut y avoir les jeunes qui sortent sans diplômes mais qui ont une qualification : la dernière année de BAC pro, ils décident d'arrêter. Ainsi 5 à 7% d'une classe d'âge décrochent ou interrompent les études avant la fin de leur cycle.

Le décrochage scolaire peut avoir une multitude de causes extra scolaires (sommeil, cellule familiale difficile, divorce des parents, difficultés avec la langue ...) et cela se répercute sur la scolarité.

Mais les pratiques de l'Education nationale continuent à renfermer cette institution sur elle-même. Les établissements scolaires ont été jusqu'ici retissant à travailler sur ces sujets avec les autres acteurs, pour mettre en œuvre des mesures du type de l'aide personnalisée, quand un enfant commence à décrocher. Cependant, cette tendance commence à s'inverser

21 *Relation entre l'abandon scolaire et la délinquance, CNRS,*

avec l'arrivée de la violence au sein des établissements scolaires et la prise de conscience des établissements qu'ils ont besoin de partenariats pour gérer ces situations.

Il faut donc considérer que l’établissement scolaire est le premier lieu de ce repérage et que l’ensemble des personnels doit être mobilisé par ce diagnostic. Le suivi rigoureux des élèves absentéistes constitue le premier levier d'action. La prévention du décrochage implique la mobilisation de la communauté éducative. Elle nécessite au niveau de chaque établissement un repérage des élèves en risque de rupture du fait des difficultés qu'ils peuvent rencontrer : difficultés liées aux résultats scolaires, au contexte social ou familial, à l'orientation, à des problèmes de santé.

LE "PENTAGONE VERTUEUX" : UNE NOUVELLE APPROCHE BASEE SUR LA COHERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

De tout ce qui précède résulte la nécessité d'envisager cette politique de prévention sous un autre angle et de faire évoluer, de réinventer, les cultures professionnelles. La politique de prévention doit pouvoir être envisagée dans une globalité recouvrant la politique de la ville, la politique sociale, la protection de l'enfance, etc... En un mot l'ensemble des dispositifs tournés en direction des populations des quartiers dits sensibles ou encore défavorisés, avec au coeur et pour préoccupation principale les familles et leurs enfants.

Il s'agit également, face aux bouleversements sociaux et sociétaux que connaît notre pays, de redonner du sens aux actions entreprises et de créer des synergies et de la confiance entre les différents acteurs professionnels. Il s'agit d'agir avant tout dans un sens éducatif et pédagogique que ce soit en direction des enfants, des adolescents, des jeunes adultes, de leurs familles mais aussi des professionnels.

Notre approche n'est pas un appel à faire table rase des dispositifs existants, encore moins pour faire abstraction du volet répressif indispensable en bout de course lorsque toutes les mesures prises et dispositifs préventifs ont échoué, et bien entendu lorsque la gravité des faits l'exige.

Nous souhaitons au contraire enclencher une révolution dans les mentalités et de créer une culture partagée entre les acteurs au travers des actions menées pour aider les enfants et leurs familles. *"Un nouveau projet de prévention.... devra se déployer autour du triptyque partenariat - éthique - efficacité"*[22]. Une telle politique a l'avantage de ne pas nécessiter de moyens supplémentaires, même si, dans certains cas, les professionnels sur le terrain en ont bien besoin.

C'est par exemple le cas pour l'innovation de leurs méthodes de travail. Car malgré l'augmentation des connaissances en matière de prévention, celle-ci reste un domaine relativement jeune (quatre décennies). Il existe donc un fort besoin de formations, de développement d'outils pédagogiques et fonctionnels afin de mieux faire progresser les démarches locales innovantes.

De plus, force est de constater que les professionnels sont confrontés à des situations auxquelles ils n’ont généralement été que peu ou pas préparés a affronter.

22 *Rapport d'étape de mars 2010 de M.* Jean-Yves RUETSCH

Cette nouvelle approche de la politique de prévention de la délinquance veut sortir des anciennes pratiques. Elle veut en finir avec la logique où les actions et interventions se déclinaient en un catalogue ou un guichet de prestations souvent à but occupationnel. La nouvelle approche entend bâtir de vrais projets ciblés et adaptés aux réalités locales et surtout à l'individualité de chaque situation, car chaque cas, chaque histoire est unique.

3. LA NECESSITE DE REPENSER LES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE RÉORGANISER LEURS MISES EN OEUVRE

La collectivité se doit de retrouver les bases d'un nouveau contrat social; de bâtir un nouveau pacte citoyen qui permette à chacun de trouver sa place dans la société. Pour y remédier, la prévention doit se redéployer autrement : comme une politique publique généraliste. Au lieu de s'éparpiller, elle doit d'organiser comme la politique « carrefour » qui coordonne l'action publique en la matière. Voici quelques pistes pour y remédier.

3.1 Affiner et systématiser des méthodes et des outils d'évaluations partagés

Dans le rapport sénatorial de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs de 2002, il est notamment écrit : "*le problème est que, dans notre pays, on n'évalue pas, on inspecte*". Peu de choses ont évolué en la matière depuis lors.

Dans ces conditions, comment optimiser les politiques publiques sans connaissance précise des phénomènes sociaux et des personnes concernées pour lesquelles sont mises en place ces politiques ? Sans consensus unanime sur le diagnostic et sur les causes de la délinquance, aucune analyse et aucunes réponses adaptées ne seront possibles. A ce titre, de plus en plus de professionnels tendent à réclamer ces évaluations systématiques pour "*pouvoir mieux les adapter aux besoins réels des familles et des enfants*".[23] A ce jour, nous ne disposons pas d'éléments statistiques précis sur la délinquance des mineurs, sur la récidive, sur le phénomène de bandes ou sur l'impact de la vidéo-surveillance. De même, les données qualitatives sont très pauvres. Aucune étude n'a été réalisée sur les évolutions induites par les textes de 2007.

Il faut donc en convenir, notre pays cumule un retard important en ce domaine, notamment si on le compare à d'autres pays européens (Grande-

23 *Manifeste des 4èmes assises de la protection de l'enfance des 28 et 29 juin 2010*

Bretagne ou Espagne).

Il est urgent de développer une culture de l'action publique de prévention qui soit fondée sur des données incontestables et incontestées, globales et transversales (inter-institutionnel et inter-professionnel), inscrites dans la durée et fondées sur des bases méthodologies partagées, identiques et constantes, et non sur des données empiriques qui donnent lieu à débat et à contestation permanente.

Mais il n'y a pas d'évaluation sans des projets et leurs objectifs et encore moins sans indicateurs. En effet il faut savoir ce qu'on veut mesurer et comment on peut ou veut le faire. La construction de méthodes d'évaluation avec indicateurs et surtout la systématisation de cet exercice, permettront d'affiner les diagnostics et de réaliser de véritables évaluations. La collecte et le traitement de l'information se révèlent être à la base de tout travail sérieux en la matière. Cette démarche demande une Mutualisation des informations. Les sources existent et doivent être organisées.

En effet les dispositifs partenariaux représentent des sources importantes d'informations, en ce sens qu'ils réunissent plusieurs acteurs, chacun avec ses données. Une mise en commun enrichirait l'expertise locale car il faciliterait la collecte, le croisement et le traitement intelligents d'informations dispersées et/ou difficiles d'accès.

La police, la gendarmerie et l'institution judiciaire disposent de statistiques sur l'état de la délinquance, sur les personnes mises en cause, poursuivies et condamnées. Dans le même temps, les établissements scolaires enregistrent des données sur le taux d'absentéisme, sur les incidents (vols, dégradations, violences, etc.), sur le nombre de procédures disciplinaires. La protection judiciaire de la jeunesse et les services de l'aide sociale à l'enfance de leurs côtés possèdent des éléments d'information sur les mesures d'assistance éducative, sur le profil et la situation familiale des mineurs délinquants ou en danger. À l'identique, les bailleurs sociaux, les associations, les centres socioculturels ou encore les sociétés de transport en commun possèdent une part des informations utiles. Ces exemples non exhaustifs démontrent clairement l'intérêt de mutualiser et d'exploiter rationnellement l'information. Bien entendu dans le respect de la confidentialité prévue par la loi.

Le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 prévoit que "*chaque année, le comité interministériel de prévention de la délinquance charge des inspections générales des ministères concernés d'effectuer une évaluation de la mise en œuvre d'un ou plusieurs des volets de la politique nationale de prévention de la délinquance et notamment de l'utilisation du FIPD".* Il s'agit d'une avancée notable et de nature à mettre

enfin en place une réelle politique d'évaluation d'ensemble. Toutefois, il est également indispensable de prévoir, dès la conception de projets ou l'élaboration de dispositifs, la mise en place d'indicateurs et d'obligations d'évaluations régulières des actions entreprises et cela à tous les échelons, principalement celui local.

Mais ces propositions ne seront applicables que pour l'avenir. Or, aujourd'hui il est essentiel de pouvoir enfin évaluer de façon précise les dispositifs existants ainsi que les financements alloués en fonction des résultats obtenus.

Proposition : Développer les moyens de l'observatoire de la délinquance et aux autres observatoires pour mener des études qualitatives et tangibles en partant du terrain**.**

Pour ce faire, il conviendrait de s'appuyer sur des organismes existants tels que l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP), l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), les laboratoires de recherches et les autres centres d'études. Afin de pouvoir faire une photographie précise de l'existant et des phénomènes sociaux.

Nous avons noté d'autres propositions. Dans son rapport pour prévenir la délinquance des jeunes de Monsieur Jean-Yves RUETSCH*: un enjeu pour demain*[24] Il préconisait notamment de réaliser trois missions "*dédié à la connaissance de la délinquance juvénile et à l'évaluation des actions et interventions destinées à sa prévention*" :

1° Un programme d'études renouvelé tous les 3 ans sur des thèmes répondant aux principaux enjeux repérés autour de la délinquance juvénile.

2° La réalisation et la diffusion d'un état des lieux annuel de la délinquance juvénile en France, le cas échéant avec des comparaisons européennes.

3° L'évaluation des effets des politiques et actions de prévention mises en oeuvre tant aux niveaux national que local.

Proposition : Développer une réelle culture et politique d'évaluation de la politique nationale de prévention de la délinquance dans sa globalité et sa

24 *Rapport d'étape de la mission sur la prévention de la délinquance des mineurs et jeunes majeurs, remis le 18 février 2010, pages 35.*

transversalité avec des grilles d'analyses afin que le diagnostic sur les causes de la délinquance soit enfin incontestable, incontesté et normalisé.

Ces remarques viennent appuyer l'esprit du rapport plus général de François Goulard et François Pupponi[25] qui appelle à une exigence des politiques publiques qu'elles relèvent de la politique publique, de l'action sociale, etc….

Joignant la même dynamique, nous préconisons, à moyen terme, de généraliser à toutes les politiques un principe de rigueur méthodologique : exiger en retour des financements publics des "*diagnostics approfondis et circonstanciés d'une situation urbaine locale*", assortis des méthodes de suivi et d'évaluation partagées. Faute de quoi les objectifs poursuivis ne seront pas atteints et les financements risquent d'être gaspillés.

Exemple de bonne pratique : Le Groupement Parisien Interbailleurs de surveillance (GPIS)

L'habitat social est régulièrement perçu comme étant l'un des principaux réceptacles de la délinquance en zone urbaine et péri urbaine. Ses quartiers sont souvent stigmatisés et une forte pression médiatique et politique s'y exerce.

A Paris, une structure a été créée en juillet 2004 par les principaux bailleurs sociaux de Paris, le GPIS. Avec l'aide de la Mairie de Paris, il organise la prévention de la délinquance et assure la tranquillité dans leurs patrimoines immobilier implantés sur le territoire parisien.

Partant d'un diagnostic partagé de sécurité, une cartographie du phénomène d'insécurité commune aux bailleurs et aux services de la ville a pu être établie. Sur la base de ce diagnostic, les bailleurs ont défini ensemble quels dispositifs il convenait de mettre en place face à chaque situation et ont lancé une expérimentation pendant plusieurs mois fin 2003. Satisfaits des résultats du dispositif expérimental, ils ont décidé de le généraliser et de créer une structure juridique, un groupement d'intérêt économique (GIE) adaptée au portage de cette nouvelle activité et à la mutualisation de leurs moyens.

Les objectifs sont :

- Régler collectivement les problèmes de tranquillité ;
- Maintenir, la nuit, l'autorité des bailleurs exercée le jour par les gardiens ;
- Prévenir la délinquance et renforcer le sentiment de sécurité des locataires ;

25 Rapport d'information au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, remis le 21 octobre 2010 par MM. François Goulard et François Pupponi, pages 23 et 24.

- Travailler de manière concertée en raison de l'imbrication forte des patrimoines et du souci de cohérence au niveau des territoires ;

- Permettre aux bailleurs d'enrichir la connaissance de leur patrimoine et d'obtenir des informations objectives sur les évolutions en termes de sécurité.

Outre la coordination des actions et la mutualisation des moyens des bailleurs qui permettent un traitement cohérent et efficace des problématiques de tranquillité dans le parc immobilier social, le GPIS apporte une plus-value en termes de partenariats ainsi que de recrutement et de formation des agents. Des partenariats forts se sont ainsi développés, d'abord avec la Mairie de Paris et les maires d'arrondissements, les services de police et de le Parquet grâce à la participation du GPIS aux réunions techniques locales et aux CLSPD d'arrondissements, mais aussi par sa contribution au Contrat parisien de sécurité.

Convaincant et efficace, le GPIS regroupe aujourd'hui 13 bailleurs (contre 7 en 2004). Le patrimoine social couvert par ce dispositif est passé de 55 632 logements en 2005 à 70 6101 aujourd'hui.

Sur le plan quantitatif, en 2009, les équipes du GPIS ont :

- Effectué 82 502 rondes ;

- Répondu à 13 390 appels de locataires ;

- Procédé à 39 698 évictions de gêneurs ;

- Fait 592 "découvertes" (armes, stupéfiants...) dans les parties communes non privatives des sites ;

- Porté secours à 143 victimes sur et hors patrimoine

PROJET

3.2 Centraliser la politique de prévention de la délinquance sur le seul échelon pertinent : la commune et son premier magistrat le maire.

La loi du 5 mars 2007 confie de nouvelles responsabilités aux maires mais leur mise en œuvre se heurte à de nombreuses difficultés.

S'il est vrai que les problèmes territoriaux urbains doivent être traités dans leur globalité, le maire doit être considéré comme seule autorité locale à même de prendre des mesures susceptibles d'assurer la tranquillité et la sécurité de ses administrés. Il est engagé au quotidien dans les problématiques sa commune à laquelle il est attaché. Il a également la connaissance et la vision de l'ensemble urbain et de ses détails. Mais, il ne

peut agir seul. Il doit s'appuyer sur un réseau et des solidarités intercommunales. Le maire est la seule clé de voûte d'une possible réussite de la politique pour la ville.

Selon l'ODAS (Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale)[26.] "*Tout le monde s'accorde sur le fait que la commune est l'échelon pertinent pour mener une politique de prévention au sens large.*

L'évidence de la place privilégiée qu'occupe un maire dans la commune est incontestable et cela est d'autant plus vrai dans les collectivités territoriales qui ont des quartiers défavorisés. Le dernier Congrès des maires de France a d'ailleurs souligné ce rôle pivot, le 25 novembre dernier, en adoptant dans sa résolution générale une disposition en ce sens[27].

Mais pour pouvoir exercer ses nouvelles responsabilités, il faut qu'il dispose pour cela des moyens adéquats. "*Nous pensons aussi que les moyens à prévoir pour demain sont d'un autre ordre; nous sommes favorables à mettre dans les mains du maire, dans un premier temps à titre expérimental, sur une base contractuelle et dans le cadre de la politique de la ville, d'autres leviers et facultés. [...] Il ne peut y avoir de mauvaises idées qu'une fois les avoir réellement envisagées, et de préférence après les avoir testées.*"[28]

En effet, il est essentiel que les maires de collectivités à forte urbanisation et ayant des quartiers dits "difficiles" ou "sensibles" ou encore "défavorisés" puissent orchestrer les actions mises en œuvre en direction des populations qui y habitent. Qu'il s'agisse d'actions de politique de la ville ou de protection sociale et infantile, ou de prévention de la délinquance. Il est également essentiel que les maires soient informés sans délai de toute infraction causant un trouble à l'ordre public commise dans leurs communes qu'elle soit dans la rue, en milieu scolaire, etc...

Proposition : Réaffirmer la place du maire au cœur des dispositifs afin qu'il puisse mettre en synergie et orchestrer les complémentarités de chaque acteur.

Exemple de bonne pratique : Dreux et le dispositif Proximum

26 *ODAS, Rapport sur les enfants en risques.*

27 Il souligne "*le rôle essentiel des maires dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques locales de prévention [de la délinquance] et s'oppose fermement à toute injonction de l'Etat dans la fixation de leurs modalités*".

28 *Extrait du rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés de MM. François Goulard et François Pupponi.*

Sous l'impulsion du Maire, Gérard Hamel, la ville a développé un dispositif original de démocratie locale de proximité par quartier afin d'apporter des réponses individualisées, de développer la solidarité et de permettre aux habitants d'être les acteurs du "mieux vivre ensemble".

La ville a ainsi été divisée en sept quartiers ayant une cohérence urbanistique et sociologique. Dans chaque quartier a été créé une mairie de quartier et un centre social agréé, et un budget de fonctionnement de 200 000 € par quartier a été alloué. Des postes administratifs et techniques ont été crées dans chacun d'entre-eux. Les habitants ont cooptés 4 à 8 d'entre-eux pour intégrer les comités Proximum. Au niveau municipal un service a été créé pour traiter les demandes Proximum.

Chaque comité Proximum compte un adjoint, deux ou trois conseillers municipaux, un ou deux membres du conseil municipal des jeunes, quatre à huit habitants du quartier.

Dans chaque mairie de quartier les adjoints au maire ou conseillers délégués, responsables d'un quartier ont leur bureau et y tiennent des permanences. Des réunions régulières avec les membres du comité Proximum permettent de faire le point sur les demandes des habitants, qu'elles soient techniques ou matérielles ou individuelles. Chaque mairie accueille entre 500 et 1000 visiteurs par mois.

Les actions réalisées sont variées, cela va des travaux de voiries, la création d'espaces verts ou de jeux, la création de nouvelles prestations d'accompagnement social, le choix d'animations spécifiques dans les structures d'accueil, à la transmission de demandes à des partenaires extérieurs (Opac, mission locale....) et la mise en relation des jeunes avec les entreprises concernées par l'Anru, recherches de formation, d'aide à l'orientation ou à la résolution de problèmes de voisinages....

L'efficacité du dispositif suscite de plus en plus de demandes de la part de la population. Selon un sondage IPSOS réalisé dans la ville, à la question "diriez-vous que le Maire de votre commune de Dreux est à l'écoute de vos préoccupations" la réponse a été OUI à 65%.

Grâce aux relations tissées tout au long de l'année, les actions menées en complémentarité s'articulent mieux : dispositifs de réussite éducative, gestion urbaine de proximité, opérations de concertation dans le cadre des réaménagements urbains....

Ce dispositif, piloté par le maire qui en assure également la cohérence, permet d'individualiser les mesures appropriées, d'aider les plus démunis et d'apporter un soutien réel à chacun.

Pour améliorer la communication des informations aux maires y compris qualitativement, sans qu'elle soit tributaire des relations intra personnelles, il s'agirait de formaliser ce processus au travers de chartes ou de directives selon les cas.

Cela ne veut pour autant pas dire qu'il faille évincer les acteurs de leurs prérogatives. Le Président du conseil général garde toute sa latitude pour ce qui concerne la protection de l'enfance pour citer cet exemple. Les départements contribuent de façon importante aux actions de prévention par le financement de modes d'accueils pour la petite enfance, des relais d'assistantes maternelles, en matière de soutien à la parentalité (par la mise en place de réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), ou en matière de soutien éducatif au travers des programmes de réussite éducative auxquels ils contribuent.

Reste que la relation entre les premiers magistrats des villes et les Présidents de Conseils Généraux reste complexe et que le rôle conféré au maire en matière de coordination de l'action sociale est difficile à exercer, notamment du fait de la juxtaposition de deux textes législatifs parus le même jour ainsi que du manque d'articulation claire entre les deux. Seul un quart des Départements indique qu'il y a partage d'informations avec les villes, et que pour deux tiers d'entre eux, il est organisé au cas par cas, sans l'appui d'une charte déontologique. Une infime minorité accepte de participer aux Conseils des droits et des devoirs de familles. Sans parler de l'épineuse question du partage d'information...

Pourtant, les enjeux sociaux que nous connaissons devraient inciter ces institutionnels à sortir de ces guerres de chapelles pour mettre en commun leur savoir-faire et concourir chacun dans son domaine de compétence à accompagner ces familles et ces enfants en difficultés.

Seule cette coopération plus que nécessaire, nous permettra d’agir ensemble efficacement pour juguler les maux qui rongent ces quartiers : les inégalités sociales, La pauvreté, le chômage, l’échec scolaire… Bref, autant de retards qui sont autant de facteurs multiplicateurs de la délinquance.

Proposition : Établir des espaces de dialogue et de partage dans le respect des missions et des champs d'intervention de chacun afin d'instaurer la confiance et de mettre en place des mesures individualisées à chaque cas.

Concrètement nous pensons qu’il est temps d’élaborer, en liaison avec le conseil supérieur du travailleur social, une charte déontologique type pour le partage d'informations nominatives dans le respect du secret professionnel.

Pourtant, les enjeux sociaux que nous connaissons devraient inciter ces institutionnels à sortir de ces guerres de chapelle pour mettre en commun leur savoir-faire et concourir chacun dans son domaine de compétence à accompagner ces familles et ces enfants en difficultés.

Car force est de constater que malgré la multiplication des moyens engagés en direction de ces quartiers, la situation ne s'est pas améliorée, les inégalités sociales n'ont pas été réduites. La pauvreté, le chômage demeurent à des niveaux élevés dans ces quartiers, les résultats scolaires en ZUS (Zone Urbaine Sensible) accusent un retard important par rapport à la moyenne nationale.

Proposition : Organiser les relations entre le maire et les travailleurs sociaux pour favoriser l'échange d'informations nominatives sans pour autant remettre en cause le secret professionnel.

Concrètement, nous pensons qu'il est temps d'élaborer, en liaison avec le conseil supérieur du travailleur social, une charte déontologique type pour le partage de l'information nominative dans le respect du secret professionnel.

Il pourrait aussi être créée une ligne budgétaire répartie au niveau départemental ou régional, qui pourrait être confiée à l'Acsé, qui permettrait de recevoir des appels à projets pour répondre aux besoins d'expertise des maires dans la mise en place de certains volets de la politique de prévention de la délinquance.

Il pourrait aussi être mis à leur disposition un protocole précisant le cadre du rappel à l'ordre et la procédure qu'il est convenu de lui appliquer.

Exemple de bonne pratique : Le conseil de l'harmonie Éducative et sociale de Beau vais.

La ville de Beauvais vient de créer un Conseil de l'harmonie Éducative et Sociale afin de répondre à la complexité des difficultés rencontrées par les enfants et leur famille par un recours systématique à une approche socio-éducative plus globale et susceptible d'intervenir le plus en amont possible.

Ce conseil a vocation à intervenir d'une part auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité, l'éducation ou l'entretien de leurs enfant et, d'autre part, auprès de celles dont les enfants ont commis des actes qui, bien que ne constituant pas une infraction pénale en soit, sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre, à la sécurité ou à la tranquillité publique.

Unique en son genre, le conseil se fixe pour objectif premier de remettre les parents au coeur de l'éducation de leurs enfants, mais également d'apporter une réponse et un accompagnement social adapté aux familles.

Outil partenarial et transversal, ce conseil privilégie la sphère de la prévention par la mise en place de suivi psychologique, l'animation d'ateliers sur la parentalité, la charte d'accompagnement parental, le contrat d'engagement de la réussite éducative, etc... Même si la voie de la sanction pourra être appliquée si de besoin (rappel à l'ordre, saisine du Procureur de la République...)

L'efficacité des actions menées par le conseil de l'harmonie éducative et sociale repose sur la mise en place d'un partenariat étroit autour du Maire de Beauvais avec l'ensemble des acteurs qui pourront, ensemble, concevoir, définir et évaluer, dans la transversalité, des voies d'actions innovantes.

3.3 Faire de la politique de prévention de la délinquance le carrefour de toutes les autres politiques : sociales, ville, judiciaire, protection de l'enfance, scolaire

Pour mettre en cohérence les différentes politiques publiques, au niveau national ou local, les pouvoirs publics ont créé de multiples enceintes de concertation : Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), Conseils départementaux de prévention (CDP), etc. Les acteurs tentent d'y construire une stratégie collective, un projet éventuellement formalisé par la signature de la Stratégie territoriale de sécurité et de prévention (STSP).

Les dispositifs partenariaux se sont ainsi multipliés depuis vingt ans.[29] Des structures interministérielles et collégiales sont apparues au plus haut sommet de l'État, soit pour rapprocher ses propres ministères (Conseil de sécurité intérieure, Conseil interministériel de prévention de la délinquance, Conseil interministériel des villes, Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, Délégation interministérielle à la ville, etc.), soit pour étendre la concertation aux acteurs périphériques (Conseil National des villes, Conseil National de l'aide aux victimes, etc.).

C'est toutefois au niveau local que l'on retrouve le plus grand nombre de dispositifs opérationnels. À la suite des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) introduits au début des années 1980, les actuels conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, municipaux (CLSPD) ou intercommunaux (CISPD), réunissent, sous la présidence du maire

29 *Virginie Gautron, La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat inter institutionnel déficient, articles "varia', 2010 '*

ou du président de la structure intercommunale, le préfet, le procureur de la République, le président du conseil général, des représentants des services de l'État (police, gendarmerie, etc.), des représentants d'associations, d'établissements ou d'organismes œuvrant dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques[30].

Selon l'article D. 2211-1 du CGCT, le CLSPD constitue *le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques. Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité* […]*. Il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville* […]*. Le conseil local peut proposer des actions de prévention ponctuelles dont il assure le suivi et l'évaluation*. Au 1er mai 2006, 867 conseils étaient recensés sur le territoire français. Depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, leur installation est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible (Art. L2211-4 CGCT).

Parallèlement, un Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (CDP) rassemble la plupart des acteurs mentionnés précédemment, mais sous la présidence du préfet (Décret n°2006-665 du 7 juin 2006, art. 12).

Ses missions sont diverses : faire des propositions utiles aux institutions publiques et privées en matière de prévention, élaborer un plan départemental de lutte contre la drogue et de prévention des conduites d'addiction, des programmes de prévention de la délinquance des mineurs et de lutte contre les violences faites aux femmes, susciter et encourager les initiatives en matière d'aide aux victimes ainsi que la mise en œuvre des travaux d'intérêt général,

Ces instances partenariales coexistent parfois avec des Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) et des cellules de veille. Pilotés par la justice, les GLTD réunissent essentiellement le parquet, le maire et les forces de police pour agir dans des situations d'urgence et sur des sites névralgiques. Ils visent un renforcement ponctuel de l'action judiciaire sur des zones affectées par une multiplication des délits, puis doivent disparaître ou être *mis en sommeil* dès l'amélioration de la situation.

30 *Art. D. 2211-2 du Code Général des Collectivités Territoriales*

Les cellules de veille cherchent en amont à suivre l'évolution de l'insécurité dans les quartiers sensibles pour anticiper l'apparition de tensions ou de crises. Installées à l'initiative des maires ou des préfets, elles sont chargées d'identifier les problèmes, d'élaborer des procédures d'alerte rapide et de préparer la mobilisation des ressources nécessaires pour y faire face.

Ces différentes enceintes de discussion accueillent le plus souvent des responsables institutionnels et des cadres intermédiaires.

Certaines collectivités locales ont toutefois créé des espaces de dialogue associant plus étroitement les agents de terrain. Des élus de quartier, des policiers, des enseignants, des habitants, des éducateurs spécialisés, des assistantes sociales, etc., se rencontrent périodiquement au sein d'« instances territoriales de quartiers » à Rezé (44) ou de « cellules mensuelles de régulation territoriales » à Nantes (44).

De façon plus ou moins formelle, des réseaux d'acteurs aux contours variables se construisent ici et là pour échanger sur des problématiques spécifiques (délinquance sexuelle, violences conjugales, lutte contre la toxicomanie, etc.). Entre autres exemples, des magistrats, des experts-psychiatres, des soignants et des travailleurs sociaux dialoguent au sein de « réseaux santé-justice ». Avec d'autres professionnels et responsables institutionnels (préfet, associations, police, etc.), ils élaborent des actions coordonnées dans le cadre de commissions départementales d'action contre les violences faites aux femmes, elles-mêmes divisées en sous-commissions thématiques (violences conjugales, harcèlement au travail, agressions sexuelles, etc.).

Cette présentation succincte des dispositifs partenariaux ne saurait prétendre à l'exhaustivité. Mais tend à montrer le manque de clarté de ces dispositifs qui se juxtaposent quand ils ne se superposent pas.

Proposition : Unifier et simplifier l'ensemble de ces dispositifs autour de la politique de prévention de la délinquance redonnerait de la lisibilité et du sens à ces dispositifs.

3.4 Redéfinir et réorganiser les financements alloués à la prévention de la délinquance et à la vidéo-surveillance

FIPD et Vidéo-surveillance

L'article 5 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a créé le Fond Interministériel de Prévention de la Délinquance

(FIPD) au sein de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSé). Si l'on comprend les raisons pour lesquelles cet outil de prévention de la délinquance a été placé sous l'autorité d'un organe dépendant de la politique de la ville, pour faire le lien entre les deux politiques, il n'en demeure pas moins que la finalité de ce fond a quelque peu été détournée des objectifs initiaux.

En effet, lors des débats constitutifs au Parlement, le FIPD était destiné à financer les actions locales conduites par les collectivités et les associations. Il devait "*sanctuariser les moyens que l'Etat consacre à la prévention de la délinquance*"[31], et ce dans un double objectif :

- Assurer la visibilité de l'engagement financier de l'Etat spécifiquement en faveur de la prévention de la délinquance;

- Doter les pouvoirs publics d'un levier financier leur permettant d'inciter les maires à mettre en oeuvre la loi relative à la prévention de la délinquance.

Doté de 49,1 millions d'euros pour 2010, contre 37 millions d'euros en 2009, 40,5 millions d'euros en 2008 et 73,6 millions d'euros en 2007, année de sa création, le FIPD a un budget qui paradoxalement augmente mais dont les actions de prévention de la délinquance diminuent au profit de la vidéo-surveillance.

Proposition : Allouer un budget propre à la vidéo-surveillance, sur les crédits du Ministère de l'Intérieur, qui ne soit pas inscrit dans le FIPD.

Sur un plan sémantique, la "vidéo-surveillance" est certainement le terme le plus approprié car faisant référence à la dissuasion qui en est son objectif. Tant que les débats sur cette sémantique n'auront pas été tranchés par le projet de loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure II (LOPPSI II), cette terminologie sera référée dans ce rapport.

En effet, la vidéo-surveillance occupe une place prépondérante pour ne pas dire quasi totale des financements alloués au FIPD. Elle absorbe environ 86% du budget du FIPD, soit 30 millions d'euros sur un budget de 37 millions d'euros au total. La prédominance de la vidéo-surveillance réduit d'autant les moyens humains, qui de l'avis de chacun sont nécessaires pour faire face aux enjeux, leur efficacité semblant plus forte que celle de la vidéo-surveillance qui reste à démontrer. En effet, les actions de prévention financées par le FIPD se sont traduites, grâce aux partenariats noués avec les collectivités, par la création d'environ 3 000 emplois dont 350 pour le dispositif d'accueil des victimes

31 Propos du Gouvernement lors des débats en commission des lois du Sénat, le 14 septembre 2006

de violences familiales. Les subventions FIPD affectées aux actions autres que la vidéo-surveillance étant bien moindres et très inégalitairement accordées.

De plus, le coût et les investissements liés à sa mise en place méritent un vrai débat. Selon les estimations de la mission commune d'inspection[32] le coût moyen d'une caméra s'établit entre 20 000 et 30 000 € et un dispositif urbain minimal comportant une vingtaine de caméras, 500 000€ est le montant standard d'un projet d'une ville moyenne, ce qui implique une subvention de 250 000€. "*Or, en 2009, moins de la moitié des départements ont eu une dotation FIPD totale égale ou supérieure à ce montant*." Il s'agit bien là d'une autre limite au financement de la vidéo-surveillance par le FIPD.

Au bout de 4 ans d'existence, force est de constater un déséquilibre qui pourrait à terme conduire le FIPD à sa perte. Pérennité remise en cause par le projet de loi de finances pour 2011 qui réforme la gestion du produit des amendes, principale source d'abondement du fond, conséquence de l'adoption du procès-verbal électronique. Mais aussi par sa finalité qui en l'état actuel d'utilisation de ses fonds, a changé de nature et de portée puisqu'il n'a plus de vocation interministérielle pour ses abondements.

La forte demande en vidéo-surveillance des collectivités nécessite d'envisager un financement sous une forme plus adaptée, pluriannuelle et mieux abondée.

Il est donc urgent de revoir une nouvelle base de financement ainsi que les orientations de ce fond qui ont été dévoyés et qui font l'objet de critiques chaque année par les parlementaires. Il ne faut pas laisser croire que la politique de prévention de la délinquance, qui est l'un des axes fort de la politique du Président de la République, n'est plus aujourd'hui une priorité du gouvernement.

Il s'agit là d'une question essentielle de crédibilité de la politique de Prévention dont le constat est unanimement partagé[33]. Surtout dans un contexte qui a vu l'adoption du Plan national de Prévention de la Délinquance et d'Aide aux victimes pour les deux années à venir, et qui va susciter de nouveaux besoins. Et alors que les efforts déployés pour aider les collectivités à s'approprier les outils de la loi du 5 mars 2007 commencent à porter leurs fruits et que l'on constate "*un véritable décollage*"[34] et ce quelque soit les sensibilités et la taille de collectivités.

---

32 *Mission d'évaluation de la mise en oeuvre de la loi du 5 mars 2007 de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'Education nationale, mars 2010*

33 *Résolution générale du Congrès des Maires de France du 25 novembre 2010 "Le congrès souhaite notamment que le FIPD ne soit pas prioritairement axé sur la vidéo-surveillance, qui doit rester un choix pour chaque collectivité".*

34 *SG-CIPD, synthèse des données 2010, 30 novembre 2010*

Les ambitions audacieuses affichées en la matière ne peuvent être menées sans financements nouveaux et pérennes. L'accompagnement humain ne peut se faire sans moyens. Les coûts sont importants et il serait temps d'optimiser ces moyens au service des enfants et de leurs familles. Ne pas solutionner cette question épineuse et continuer dans le "*bricolage budgétaire*" conduira inévitablement à une politique sans dessein et sans cohérence.

Proposition : Sanctuariser les crédits du FIPD (35 millions d'euros) pour financer des actions de prévention de la délinquance des collectivités locales et des associations.

Proposition : Ouvrir des discussions pour trouver une nouvelle base de financement du FIPD qui soit en rapport avec les finalités de celui-ci.

L'enjeu de la péréquation

Une autre question importante, relative aux financements de la politique de prévention de la délinquance est d'assurer une véritable solidarité financière entre collectivités. Ces fonds permettent à des communes à des moyens limités de s'engager dans des politiques de préventions à la hauteur des enjeux qu'elles rencontrent.

Le constat est sans appel : la France est l'un des pays dans lequel les inégalités financières entre collectivités territoriales sont les plus importantes. De même, on constate que les inégalités entre communes, entre 1994 et 2006, sont bien plus importantes qu'entre départements ou entre régions.

Aujourd'hui la question de l'avenir des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) est compromise du fait des réformes engagées sur la taxe professionnelle. De même, le fonds spécifique à l'Ile-de-France est en jeu. Nous sommes donc dans une période d'incertitude quant au devenir des systèmes de péréquation et dans le même temps face à une opportunité de refonder le système de péréquation sur de nouvelles bases et avec de nouveaux outils.

Ainsi la commission des finances du Sénat a t-elle évoqué plusieurs propositions d'architecture d'un nouveau dispositif de péréquation qui pourrait être mis en place suite à la réforme de la taxe professionnelle. Elle propose notamment d'établir une péréquation horizontale "*sur un périmètre régional,*

sous réserve de dispositions transitoires ou de la prise en compte de spécificités locales" mais aussi "*d'envisager un élargissement de l'assiette des prélèvements*".

Bien que ce sujet soit assez controversé au sein même des élus, force est de rappeler que la finalité de ce système est d'avant tout de renforcer l'équité en fonction des ressources dont elles disposent. La péréquation horizontale a le mérite d'aménager la répartition de la ressource fiscale en remédiant aux situations extrêmes par la redistribution entre les collectivités disposant de bases fiscales importantes et celles qui en sont dépourvues.

En Suède, par exemple, le dispositif de péréquation horizontale est basé sur l'impôt sur le revenu des habitants perçu par les collectivités territoriales. Toutes les collectivités qui disposent d'un revenu de base par habitant supérieur à 115% de la moyenne nationale contribuent à financer celles dont le revenu de base est inférieur à 90% de la moyenne. De plus, la Suède à cette particularité d'avoir également mis en place un système de péréquation horizontale calculée sur les coûts. Les collectivités à faible niveau de dépenses aidant à financer celles dont les dépenses sont supérieures à la moyenne. Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs rendu une décision qui va dans ce sens en spécifiant que la péréquation peut non seulement corriger les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges, tant par une dotation de l'Etat que par un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales[35].

En France, le débat sur les nouvelles modalités de péréquation doit être ouvert et une concertation avec les associations d'élus engagée afin de déterminer les contours de la future architecture des dispositifs de péréquation, de définir les critères sur lesquels les calculs seront élaborés, tout en prenant en compte la réforme de la fiscalité locale prévue par la loi de finances pour 2010. Il conviendra notamment de prendre en compte les spécificités locales ainsi que l'importance des problématiques de prévention de la délinquance et les charges qu'elles induisent.

Car, il est clair que la plupart des collectivités les plus touchées par la délinquance se compose des villes à faible potentiel fiscal. Et que, dans le même temps, la délinquance à tendance à sévir dans les villes les plus riches. Il existe donc un intérêt commun pour les collectivités à agir de concert pour endiguer ce phénomène. La délinquance des mineurs et des jeunes majeurs ne doit pas être négligée lorsque le débat sur les critères d'attribution et de calcul sera engagé.

De nombreux pays européens sont parvenus à rationaliser leur système de

35 *décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010*

péréquation et ont ainsi accru sa performance. L'enjeu pour la France réside dans sa capacité à élaborer un nouveau système de péréquation qui soit à la équitable, simple dans ses modalités d'attribution et surtout lisible.

Proposition : Ouvrir un Grenelle sur le système de péréquation afin de mettre en place un nouveau système rationalisé dont les performances seront accrues.

3.5 Adapter les peines et les mesures éducatives pour les jeunes majeurs qui ne se bornent pas au seul critère de la majorité mais soit adaptable à chaque cas

En France, deux importants décrets (n° 75-96 du 18 février 1975 et n° 75-1118 du 2 décembre 1975) concernent la prise en charge des jeunes majeurs (18-21 ans) et la protection sociale de l'enfance en danger.

Ces deux décrets ne permettent pas d'établir une ligne de partage claire entre les hypothèses où une protection judiciaire s'avère nécessaire et celles où une protection administrative suffit. Dans les deux cas, la mesure de protection doit répondre à une difficulté d'insertion sociale et faire l'objet d'un accord du jeune. Il revient donc au juge lorsqu'il est saisi d'apprécier.

Or, s'agissant de la protection judiciaire, les dépenses liées à l'hébergement des jeunes majeurs ont représenté 110 millions d'euros en 2005, soit près de 40 % de l'ensemble du financement par l'Etat des mesures confiées au secteur associatif, alors que les 2.500 jeunes majeurs pris en charge représentaient à peine 4 % des jeunes confiés à ce secteur.

Face aux nouveaux enjeux de la Justice des mineurs, la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) doit évoluer, s'adapter et se moderniser. Dans le cadre de ses missions, la PJJ prend en charge trois catégories de jeunes : les mineurs en danger, les mineurs délinquants et les jeunes majeurs en difficulté d'insertion sociale.

La question de la prise en charge de ces jeunes majeurs relève d'une réflexion plus globale sur la situation des 16-25 ans. L'idée est d'étendre aux jeunes majeurs délinquants, comme en Allemagne, la possibilité de se voir condamner à des sanctions éducatives par des juridictions ordinaires, empruntées au droit pénal des mineurs.

Il faut penser la redéfinition du champ des compétences des différents acteurs concernés par la prise en charge des jeunes majeurs (direction générale des collectivités locales, direction générale de l'action sociale, conseil national des missions locales).

En France, le décret de 1975 concernant la prise en charge des jeunes majeurs (18-21 ans) est de moins en moins appliqué. La protection des jeunes majeurs relevait des compétences des départements, puisque sa mise en oeuvre repose sur l'accord du jeune et non sur la contrainte.

Officiellement pour des raisons budgétaires, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, qui doit en assurer le financement au niveau pénal, se désengage[36].

L'extinction de la prise en charge des jeunes majeurs par la PJJ ne concerne que les adolescents qui étaient suivis par la PJJ au civil. Les jeunes suivis au pénal peuvent en revanche continuer à faire l'objet d'une prise en charge par la PJJ après leur majorité dans certaines conditions :

- d'une part, les sursis avec mise à l'épreuve peuvent perdurer au-delà de la majorité légale ;

- d'autre part, l'article 16 *bis* de l'ordonnance du 2 février 1945 permet aux juridictions pour enfants d'ordonner la poursuite du placement d'un mineur, au-delà de sa majorité, si celui-ci en fait la demande.

Proposition : Créer une catégorie pénale spécifique pour les jeunes majeurs (18-25 ans)

3.6 Recrédibiliser les décisions des institutions judiciaires et les actions policières en leur donnant les moyens d'agir

Systématiser l'incarcération ne peut pas constituer le seul élément d'une politique. D'abord parce que l'Etat n'a pas les moyens d'incarcérer tous les délinquants. Ensuite parce que l'incarcération n'assure pas forcément son rôle de réinsertion pour les jeunes délinquants. D'autres sanctions alternatives ont

36 *H. Hamont, « Petite chronique d'une destruction d'un modèle de justice pour mineurs. Ou comment transformer les mineurs en majeurs », in F. Bailleau (dir.), Évolution ou rupture ? La justice des mineurs en question, Actes de la 16ème conférence internationale de l'Association de recherche en criminologie juvénile et des 9èmes journées de valorisation de la recherche du Centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse, Vaucresson, éditions CNFE-PJJ/2RJ-CNRS, juin 2008, p. 13-16*

montré que la punition hors prison peut se révéler porteur d'espoir pour la réinsertion au moins à coût équivalent. Autrement dit, réorienter ou redéployer les moyens que mobiliseraient une peine carcérale vers d'autres peines à vocation éducatives (par exemple l'éloignement, le service civique, les familles d'accueil) permettrait d'accroître les chances de réinsertion en inscrivant le jeune dans un parcours constructif d'un côté tout en assurant la punition qui rester essentielle de l'autre.

Par conséquent, nous estimons que les décisions de justice doivent être adaptées à la gravité des faits.

L'emprisonnement ferme doit être l'exception et il s'agira de privilégier les alternatives à l'incarcération pour les primo-délinquants. Les sanctions doivent être "*clairement graduées*" et "*dissuasives*", dans le respect de sa dimension éducative.

La complexité des textes impose aujourd'hui de dépasser le seul texte de l'ordonnance de 1945 et de réaliser un véritable code des mineurs[37], qui rassemblerait les dispositions civiles et pénales touchant les mineurs en danger, victimes ou auteurs, libres, placés ou détenus, français ou étrangers sur le territoire national.

Ce code pourrait notamment tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel de 2002 sur "*l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge*" et *"la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité"*.

En effet, nous sommes confrontés au problème de la dispersion des textes concernant les mineurs qui se trouvent :

- Dans le Code de l'action sociale et des familles pour les textes relatifs à la protection de l'enfance:

- Dans le Code Pénal les textes relatifs à la délinquance des mineurs;

- Dans le Code Civil pour les textes relatifs à l'évolution de situation personnelle des mineurs;

- Dans la partie « décrets » du CPP pour les textes relatifs à la détention des mineurs dans la spécificité des objectifs liés à la détention des mineurs gagneraient à être situés dans la continuité des textes relatifs à la prise en charge en milieu ouvert, avant et après la détention;

37 *Idée prônée également par Dominique VERSINI, Défenseure des enfants depuis 2008*

- Dans la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, l'ordonnance de 45 et le Code Civil pour les textes protégeant la vie privée des mineurs....

Il est à noter que de nombreuses dispositions législatives ont été adoptées au cours des dernières années en fonction des adultes et s'appliquent aux mineurs par défaut, sans vérification de la complémentarité et de la cohérence avec les dispositions existantes.

Ainsi l'ensemble des textes existants déjà gagneraient en lisibilité en étant rassemblés dans un code des mineurs organisé de façon cohérente.

Il a été fait le choix d'une plus grande lisibilité de l'action judiciaire et d'une plus importante prise en compte de la dimension éducative du jeune délinquant. La réforme place en son coeur les services de la protection judiciaire de la jeunesse chargés de conseiller les magistrats, d'éduquer les mineurs délinquants, d'évaluer la qualité de la prise en charge et de coordonner l'organisation de la justice des mineurs.

Ainsi, si "*le juge prononce une peine d'emprisonnement, il faudra faire du temps de l'incarcération une chance de reconstruction*".

Notons que ce nouveau texte constituerait un véritable engagement d'une politique publique de prévention, de protection et d'accompagnement du mineur dans toutes les circonstances de sa vie et renforcerait la collaboration des équipes éducatives et pénitentiaires.

Proposition : Créer un code de l'enfant pour plus de visibilité des textes en vigueur.

De même, concernant la police municipale, celle-ci souffre d'un réel déficit d'image. Souvent considérée comme une « sous-police », elle est aujourd'hui dans une double ambiguïté : d'un côté elle connaît un développement exponentiel, de l'autre elle souffre d'une constitution chaotique marquée par des débats de fonds tels que l'armement.

Certains réclament un armement systématique et en font une question de principe, dans une démarche qui trahit un fort besoin de reconnaissance et une identification à la police nationale ou à la gendarmerie conçues comme les seules "vraies polices". D'autres ont la sagesse de se méfier de la surenchère, de chercher à affirmer plutôt la spécificité de la police municipale, comme

véritable police de proximité, et de replacer la question des armes à feux dans la discussion sur les missions et la doctrine d'emploi de cette "troisième police".[38]

La police municipale doit avant tout être une police de proximité et de médiation auprès de la population avec de multiples domaines de compétences. Elle est chargée d'assurer la tranquillité des administrés par des moyens de prévention. A l'image de ce qu'était la « police de proximité », la police municipale doit viser essentiellement à lutter contre le « sentiment d'insécurité » des habitants et donc prévenir et réprimer la petite et moyenne délinquance (par contraste avec le grand banditisme ou la délinquance en col blanc), réservées à d'autres services spécialisés.

Aujourd'hui l'articulation des fonctions et des missions entre les deux polices est telle qu'elle laisse la place à de nombreux débats politiques et par là même entache sa crédibilité aux yeux des délinquants.

Leurs attributions en matière de police judiciaires sont trop limitées. De même, la pluralité des déclinaisons locales de leurs emplois, on parle de « version douce » ou « version dure »[39] bien que la tendance générale soit intermédiaire, est confusante pour la population et décrédibilise leur mission. En effet, leurs activités varient selon les objectifs des élus et du rôle qu'ils veulent leur donner à jouer.

Ils gagneraient en crédibilité vis-à-vis de la population mais aussi des autres institutionnels à se professionnaliser davantage et à gagner en autonomie par rapport aux élus.

Proposition : Créer un statut général uniformisé fixant des fonctions identiques pour tous les grades de la police municipale

La réponse locale à l'insécurité, qui marque un changement au regard de la tradition étatique française, ne doit cependant pas s'accompagner d'une moindre mobilisation des acteurs non locaux, notamment de l'État.

A ce titre, il faut noter que malgré l'engouement que suscite la police municipale auprès des maires, un certain nombre d'entre eux persistent à ne pas vouloir créer de services de police municipale dans leurs communes,

38 *Laurent MUCCHIELLI*

39 *Virginie MALOCHET, sociologue à l'IAU idF, chercheure associée au Cesdip, « les polices municipales en France : panorama de la situation actuelle », 28 mai 2010*

considérant que ces compétences relèvent du pouvoir régalien de l'Etat et n'ont pas à être mis en place par le maire qui n'a pas vocation à devenir un « shérif ».

Les pouvoirs dévolus aux policiers municipaux mais aussi la question de l'armement sont l'objet de débats très clivés. Ces débats sont symptomatiques du climat de déviance mais aussi du peu de lucidité sur le rôle que doit jouer cette force publique.

L'assassinat d'Aurélie Fouquet, à Villiers-sur-Marne en mai 2010, a fait ressurgir ce débat dans un contexte juridico-législatif contradictoire. D'un côté le Conseil d'Etat a refusé en septembre 2009 un décret du ministre de l'intérieur visant à armer les policiers municipaux par manque de précisions sur les conditions d'évaluation et de contrôles des formations aux Taser. De l'autre le parlement a débattu de projets de loi sur la sécurité (LOPPSI I et II) qui prévoient d'attribuer de nouveaux pouvoirs en matière de police judiciaire aux chefs de polices municipales. Cette question reste à trancher.

Nous sommes aujourd'hui dans un système de police à deux niveaux et qui doit pouvoir agir en complémentarité. L'un sur la voie publique et l'autre sur les actes plus graves de délinquance. Ce double niveau aurait dû démultiplier les actions policières et par voie de conséquence leur autorité. Il aurait dû imposer le respect des populations. Pourtant cela n'est pas le cas, au contraire. Certains territoires sont devenus des zones de non droit ou des embuscades sont tendues pour attaquer ces représentants de l'ordre et de la force publique.

Deux évolutions sont alors possibles : judiciariser la police municipale au détriment de ses missions de prévention et de proximité et la faisant devenir une force auxiliaire de la police nationale. Ou au contraire, renforcer son rôle de police de proximité et de tranquillité pour se rapprocher des ambitions initiales.

Quelle que soit l'orientation vers laquelle nous tendrons, l'évolution sociologique imposera à ces professionnels de s'adapter à la délinquance juvénile de plus en plus violente et jeune par une formation renforcée pour la prise en charge de mineurs et la parole des enfants.

De même, nous ne pourrons faire l'économie d'un débat de fond sur la place dévolue à la police municipale dans notre système de sécurité et son avenir.

Proposition : Clarifier les missions dévolues à la police municipale, aux ASVP et ATVM et renforcer les modules de formation.

4. LES 4 PILIERS FONDATEURS : DES MODES D'INTERVENTIONS PERSONNALISÉS, PLURIELS ET COORDONNES

A. LE PRISME DE L'ENFANT ET DU JEUNE

A chaque âge et à chaque étape du développement de l'enfant est confronté à des questionnements, à des choix. Il se structure et se construit chaque jour sur la base de son vécu.

Chaque enfant est unique et à un vécu qui lui est propre. C'est pourquoi, quelque soit la politique mise en oeuvre elle doit s'adapter à l'enfant, à son environnement et à son contexte familial.

Notre philosophie en la matière est de tout mettre en oeuvre afin d'éviter tout passage à un acte délinquant.

Cela nécessite une mobilisation totale des adultes et des professionnels qui entoure l'enfant et le jeune. Cela nécessite aussi la mise en place d'une politique qui puisse agir par des dispositifs adaptés et adaptables. Nous devons accompagner les enfants qui en ont le plus besoin afin de les aider à devenir les citoyens responsables de demain.

A.1 Repérer et agir dès les signes de mal-être et les premiers troubles comportementaux de l'enfant

L'état de jeune étant par nature un état transitoire, il existe dans cette catégorie des jeunes ayant des troubles de comportement, manifestant des signes de mal-être. Certains peuvent tirer leur origine dans leur environnement relationnel ou familial.

En effet, beaucoup de facteurs se conjuguent dans le processus de fragilisation du jeune enfant ou de l'adolescence: facteurs familiaux, éducatifs, sociaux, économiques, psycho affectifs. Ces facteurs influent sur leurs comportements qui peuvent se manifester dans des difficultés scolaires, l'absentéisme, le retard, les comportements indisciplinés, voire insolents et agressifs. Chaque manifestation est susceptible de plusieurs explications. De mauvais résultats scolaires peuvent par exemple s'expliquer par des raisons intra-scolaires ou pédagogiques, voire sociales ou culturelles. Ainsi, la pauvreté

les phénomènes de bandes, la non maîtrise de la langue peuvent expliquer entre autre l'échec scolaire.

Ces jeunes, si leur mal être n'est pas ni repéré, ni accompagné, par une personne de leur famille, un travailleur social, l'assistance sociale scolaire ou le médecin scolaire, bref par un membre de la communauté éducative, peuvent rapidement devenir des jeunes en danger. Ils ressentent tous un mal-être, ils l'expriment tous différemment selon leur personnalité, leur environnement, les causes, etc… Ainsi, l'agressivité, la violence, le repli sur soi en sont les manifestations les plus courantes.

Sans se traduire systématiquement par un passage à l'acte (délinquance avérée), ces comportements (qui ne sont que des appels au secours) méritent d'être repérés au plus tôt.

Le programme n° 15 du Plan de cohésion sociale, intitulé « Accompagner les enfants en fragilité » ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que : « *Les quartiers défavorisés cumulent les handicaps : environnement dégradé, taux de chômage plus élevé que la moyenne, familles particulièrement touchées par les "accidents de la vie". L'éducation des enfants y est beaucoup plus difficile, les risques de décrochage scolaire, les attitudes agressives, les situations de stress ou le repli sur soi sont plus fréquents*"[40].

Pour ces populations vulnérables, mettre très tôt une politique de prévention doit permettre d'agir sur les difficultés rencontrées. Accompagner dès le plus jeune âge les enfants en difficulté, c'est faciliter leur insertion sociale, leur développement personnel et leur réussite scolaire. C'est un investissement pour notre cohésion sociale et un facteur d'égalité des chances.

Proposition : Mobiliser l'ensemble des professionnels dès les premiers signalements de mal-être, de changements comportementaux ou de troubles, autour de mesures d'assistance éducatives. Action à conduire dans le cadre des CLSPD et des nouvelles stratégies territoriales de sécurité et de prévention.

Exemple de bonne pratique : le dispositif "Parler Bambin"

Dispositif de prévention précoce des inégalités sociales par le développement du langage chez l'enfant de 18 à 30 mois. L'objectif est d'améliorer l'acquisition des compétences langagières des enfants pour contribuer à lutter contre les inégalités sociales et l'échec scolaire.

40 *MM. François GOULARD et François PUPPONI, L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, 20*10.

Ce dispositif, piloté par Michel Zorman, médecin de santé publique et consultant au centre de référence des troubles de l'apprentissage au CHU de Grenoble, s'est fondé sur les travaux de ces 20 dernières années qui montrent que le niveau de développement de la capacité langagière d'un enfant est un prédéterminant à la réduction de l'échec scolaire. Favoriser l'acquisition langagière dans les premières années d'un enfant équivaut donc à favoriser son apprentissage scolaire.

Expérimentée sur deux groupes d'enfants à raison de trois ateliers de langage de 20 minutes par semaine, et mené par des personnels de la crèche spécialement formés et l'implication forte des parents. Les évaluations avant la mise en oeuvre et à la fin de l'expérimentation ont permis de mesurer l'impact du dispositif.

Les résultats obtenus sont très encourageants puisqu'ils montrent une progression plus importante et très significative du langage pour l'ensemble des enfants concernés et particulièrement pour les enfants qui avaient au départ un niveau faible ou moyen.

Au vu des résultats probants de l'expérimentation sur trois crèches, le CCAS de Grenoble a généralisé ce programme à 12 autres crèches en septembre 2009. Le programme "parler bambin" traduit une des orientations majeures de la petite enfance notamment sur les secteurs classés en zone urbaine sensible. Ces orientations, déclinées dans les plans d'action 2009-2014 du CCAS de Grenoble, inscrivent la petite enfance dans l'action sociale et la lutte contre les inégalités. Elles sont travaillées parallèlement dans les recherches-actions sur la diversité sociale, la place des parents dans les crèches et dans l'élaboration du projet social et éducatif des structures.

La plupart des pays européens (Belgique, Angleterre, Pays-bas, Espagne…) ont renforcé leurs moyens d'intervention en matière de protection de l'enfance pour soutenir et accompagner les familles.

Cette action doit s'engager dès l'école. Lieu privilégié d'éveil des enfants, auxquels s'ajoutent les activités périscolaire avec des bénévoles, c'est un lieu du soutien à la scolarité et de construction de repères.

A ce titre les Conseils Généraux (au travers de la PMI notamment) sont des acteurs incontournables. Le plan national de prévention de la délinquance et les deux lois du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance confirment par ailleurs la nécessité de les associer à l'ensemble de ces dispositifs et leurs font désormais obligation d'informer les maires de tout ce qui peut porter atteinte à la santé et à l'équilibre des enfants.

Les psychosociologues (Marcel Rufo notamment) accordent d'ailleurs aux maires une légitimité dans l'accueil de la petite enfance. Ils s'investissent dans le soutien et l'accompagnement des familles en individualisant la réponse grâce la proximité. Ce qui nécessite des moyens humains et des financements adaptés.

En complément de la constitution d'un CLSPD, les articles 1 à 10 de la loi du 5 mars 2007 relatifs à la prévention de la délinquance accordent une importance particulière à la prévention fondée sur l'action sociale et éducative en créant également de nouvelles possibilités d'information et d'intervention pour les maires.

Le maire a ainsi la possibilité de nommer un coordonnateur dans les situations où interviennent plusieurs professionnels de l'action sociale lors d'aggravation de la situation d'une personne ou d'une famille. Cette loi « *offre la possibilité aux maires de mettre en place un conseil pour les droits et les devoirs des familles, cadre de dialogue chargé à la fois d'écouter et de proposer des mesures d'accompagnement des familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants* ».

La loi du 5 mars 2007 et les articles 8 à 10 permettent :

- « L'information par tout professionnel de l'action sociale intervenant auprès d'une personne ou d'une famille, du maire de la commune et du Président du Conseil Général sur l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles »

- « la désignation d'un coordonnateur par le maire après consultation du président du Conseil Général »

- « L'exercice d'un secret partagé entre les professionnels concernés»

- « La communication par le coordonnateur au maire et au Président du Conseil Général des informations confidentielles strictement nécessaires»

Le CDDF que préside le maire est composé, d'un représentant du Conseil Général, d'un ou de plusieurs représentants de l'Etat, des professionnels de l'action sociale (travailleurs sociaux, médiateurs sociaux, etc…) , de l'Education nationale. Il favorise la cohérence et la coordination de mesures d'aide à la parentalité, autour de trois principes :

- L'intervention des professionnels de l'action sociale ;

- La conciliation entre respect de la vie privée et recherche d'une meilleure efficacité de l'action sociale ;

- Respect des compétences confiées par la loi aux différentes entités en charge de l'accompagnement social.

Ce dispositif de coordination et de partage d'informations confirme le maire dans son rôle de pivot de la politique de prévention de la délinquance institué par l'art.1er de la loi, tout en respectant la répartition des compétences issues de l'acte II de la loi de décentralisation, en particulier le rôle de chef de file du département en matière d'action sociale sur son territoire.

Proposition : Renforcer le rôle des Conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF) présidés par le maire en leur confiant un rôle central le plus en amont possible.

A.2 Faire de la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire une priorité nationale effective

L'éducation est essentielle pour l'insertion professionnelle des jeunes et leur intégration réussies dans la société. Toutefois, de nombreux jeunes sortent du système éducatif sans avoir acquis les compétences requises pour une transition aisée vers l'emploi.

La prévention du décrochage scolaire et de l'accompagnement des élèves sortant sans qualification du système scolaire doit être la priorité. Elle doit participer à prévenir la délinquance juvénile. Cette prévention implique la mobilisation de tous les acteurs, ceux des établissements de formation initiale mais aussi les maires.

L'école au sens large doit préparer entre autre à la vie professionnelle. Pourtant 120.000 à 150.000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans diplôme. Ce qui explique en partie le taux de chômage très important des jeunes.

L'étude qualitative que l'UNAF a réalisé sur l'absentéisme scolaire, corrobore ces éléments. Cette étude met ainsi en avant que la crise d'adolescence, un mal être adolescent plus au moins grave, peut générer l'absentéisme et donc pour certains le décrochage. Or pour chacun de ces motifs d'absence, il existe des solutions adaptées : soutien scolaire, réflexion sur l'orientation avec le jeune en vue d'une deuxième orientation plus proche de ses souhaits, soutien psychologique.

L’absentéisme est le signe d’un problème qu’il faut prendre en considération. Pour cela les établissements doivent absolument prendre ce sujet au sérieux dès les premières absences. Les parents se plaignent en effet d’être parfois seuls face à ce problème sans vrai soutien de la part de l’établissement.

C'est pourquoi, les partenariats entre les Chefs d'établissements scolaires en matière d’absentéisme scolaire et les maires des territoires sur lesquels sont leurs établissements doivent être développés. Dans neuf cas sur dix le maire ne reçoit pas ces données de la part de l’inspection d’académie en matière d’information concernant les exclusions scolaires.

De même, la mise en place dans tous les collèges et lycées, d'un logiciel pour repérer et mettre en fiches «*les élèves susceptibles de décrocher*» doit continuer à se développer pour être opérationnel pour la rentrée 2011.

Car la première difficulté concernant l'absentéisme scolaire réside dans le signalement. Plusieurs circulaires prévoient les modalités de retour d'information au sein de l'Education nationale :

La circulaire n° 96-247 du 25 octobre 1996 prévoit, en application du décret n° 66-104 du 18 février 1966 que le chef d’établissement est tenu d’adresser chaque mois à l’Inspecteur d’Académie la liste des élèves dont les personnes responsables n’ont pas fait connaître les motifs d’absence ou ont donné des motifs inexacts, et de ceux qui ont manqué la classe sans motif légitime ou excuse valable au moins quatre demi-journées dans le mois.

De même, la circulaire n° 96-135 du 14 mai 1996 invite les chefs d’établissement à adresser au Procureur de la République un signalement systématique, directement et en temps réel, de toutes les situations d’absentéisme répété.

Mais aucun mécanisme d'information n'est officialisé envers les autres acteurs. Dans neuf cas sur dix, le maire ne reçoit pas ces données de la part de l’inspection d’académie.

Le maire est pourtant un partenaire essentiel dans la lutte contre l’absentéisme en raison notamment de son rôle au niveau de la Veille éducative dont il est responsable de la mise en œuvre. Il peut réorienter vers le traitement, par les partenaires de l’action éducative (parents, enseignants, élus, associations), des jeunes en échec scolaire dont le parcours scolaire est interrompu. La cellule de Veille éducative est une des instances pouvant intervenir opportunément dans le traitement de l’absentéisme.

Dans certaines communes, le maire réunit, autour de lui, une instance qui rappelle aux parents leurs devoirs en cas d'incivilité commise par un mineur. Cette instance peut prendre diverses appellations : Conseil de rappel aux obligations citoyennes, Conseil des Devoirs et des Droits, cellule de citoyenneté et tranquillité publique. Elle peut également intervenir dans les cas d'absentéisme dans des conditions à définir avec l'Education Nationale.

Il faut construire une meilleure connaissance du nombre d'élèves éligibles à ces suivis, et mettre en place une coordination locale - ou la consolidez si elle est déjà opérationnelle ou expérimentée sur le territoire - pour proposer sans délai des solutions de formation ou d'insertion aux jeunes identifiés comme décrocheurs, en cours ou en fin d'année scolaire.

Cette coordination doit rassembler à une échelle géographique pertinente l'ensemble des responsables relevant : de l'Education nationale, de l'enseignement agricole, de la justice - dont la protection judiciaire de la jeunesse - des centres de formation d'apprentis (C.F.A.), des centres d'information et d'orientation (C.I.O.), des missions générales d'insertion de l'éducation nationale, des correspondants insertion pour l'enseignement agricole, des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.), du service public de l'emploi (S.P.E.), du réseau d'information jeunesse ainsi que des collectivités territoriales compétentes.

Pour améliorer le repérage des décrocheurs, il faudrait également mettre en place des mesures internes au sein de chaque établissement pour repérer des élèves concernés et pour les accompagner de manière individualisée.

Le ministère de l'Education nationale doit faire de cette question un axe essentiel de son pilotage. Dans chaque classe, est tenu un registre d'appel renseigné par le professeur. Pour réduire le délai entre le repérage et la réaction, il pourrait être mis en place une fiche de suivi.

Proposition : L'objectif de "Zéro décrocheurs" doit devenir une priorité de l'Education nationale.

Ainsi, la connaissance rapide et fiable des élèves décrocheurs pourrait être réalisée sous la responsabilité des chefs d'établissements.

C'est aussi une équipe de suivi des élèves en risque de décrochage qui pourrait repérer les élèves à risque. Une cellule de veille pourrait alors être mise en place afin d'éviter toute sortie en cours de scolarité sans qu'un relais

n'ait été pris. Fondée sur une volonté affirmée de l'équipe éducative de s'engager dans cette mise en oeuvre, elle pourrait être inscrite dans le projet d'établissement. Elle viserait à repérer les risques de rupture scolaire, à analyser collectivement les problématiques des élèves, à émettre des propositions d'actions dans les champs pédagogique, éducatif, social, médical, voire d'orientation et d'insertion. L'organisation, la composition, les méthodes de travail seraient propres à chaque cellule de veille, à chaque établissement, selon les objectifs fixés et la sensibilisation des équipes aux phénomènes du décrochage.

Dans chaque établissement, la cellule de veille, sous la responsabilité du chef d'établissement, animée par une personne volontaire, se composerait d'acteurs de l'équipe éducative (Enseignants, Professeurs Principaux, Conseillers Principaux d'Education, Conseillers d'Orientation Psychologues, Infirmiers, Assistants Sociaux,…).

La cellule de veille devrait alors mobiliser les compétences nécessaires pour repérer et accompagner tous les jeunes susceptibles de décrocher, afin d'élaborer des solutions adaptées permettant d'éviter une sortie prématurée du dispositif scolaire.

Ces actions gagneront toujours à être coordonnées avec celles des dispositifs locaux d'insertion de la zone géographique, notamment les Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) Missions Locales d'Insertion ou au sein de l'ESCALE.

La commission à la vie scolaire peut ainsi être réunie pour l'examen des cas individuels et conduire à une réflexion approfondie sur les stratégies à mettre en œuvre.

Proposition : Identifier les élèves en difficultés et les accompagner avec leurs parents, de manière individualisée par la création d'une cellule de veille au sein de chaque établissement scolaire.

En matière d'information concernant les exclusions scolaires, la situation est assez contrastée mais apparaît largement insatisfaisante. Globalement les directeurs d'école transmettent bien ces données, à l'inverse des responsables des collèges et des lycées alors que les problèmes y sont les plus prégnants.

En matière d'absentéisme scolaire et de suivi des élèves exclus, la situation est mitigée mais en cohérence avec la mauvaise qualité de transmission des informations.

Un manque de coordination et de centralisation des données en la matière est très important. Aucune structure ne recueille ces données. Alors qu'il est fondamental de développer des partenariats avec les chefs d'établissements scolaires et les maires pour lutter contre l'absentéisme scolaire.

C'est pourquoi, afin de remédier à cette situation, il pourrait être mis en place un Observatoire national de l'absentéisme scolaire qui serait rattaché à la division des élèves des l'inspections d'Académie départementales. L'une de ses missions serait de recueillir les signalements d'absence non justifiée (à partir de 20 demi-journées cumulées dans l'année) pour les élèves scolarisés, du cours préparatoire à la terminale, afin de mesurer statistiquement l'ampleur de ce phénomène au sein du département.

Proposition : Créer Un Observatoire national de l'absentéisme scolaire.

Les communes qui mettent en place des actions le font par l'intermédiaire d'un rappel à la responsabilité parentale et les programmes de réussite éducative.

Le rôle de l'école est avant tout l'instruction, l'éducation des enfants étant avant tout entre les mains de leurs parents. À cet égard, la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme est un élément fondamental de responsabilisation mais qui doit rester un recours ultime après avoir usé de toutes les autres procédures. Il faudra toutefois veiller à ce que cette suspension soit uniquement un arrêt de versement des allocations aux parents et non une coupure qui léserait l'enfant lui-même. Ce qui suppose un système de tutelle provisoire.

Rapprocher les parents de l'école pourrait ainsi aider à la lutte contre l'échec scolaire.

Pour ce faire, il pourrait être établi une charte de la scolarité entre l'école et la famille. Cette charte, symbole d'un engagement des parties pour le devenir de l'enfant, présenterait le projet pédagogique de l'établissement et fixerait les règles et les devoirs de chacun dans le respect mutuel des règles de vie de l'établissement scolaire. Il serait signé par les parents à l'occasion d'un entretien avec le chef d'établissement, pour chaque nouvel enfant inscrit. Il ferait l'objet d'un « rappel » ou d'un suivi normal lors de chaque rentrée par un entretien entre les parents et le chef d'établissement ou son délégué.

Il pourrait également être développé des dispositifs de parrainage par

des élus ou des adultes volontaires chargés de dialoguer avec le jeune et sa famille afin de l'aider dans ses souhaits et ses orientations.

Exemple de bonne pratique : le parrainage à Villiers-sur-Marne

Dans le cadre du CLSPD un constat s'est fait jour : quel dispositif avons nous à notre disposition pour les jeunes de 16 à 18 ans qui ont décrochés du milieu scolaire? De là l'idée est née de mettre en place le parrainage.

L'objectif est de faire retourner le jeune (ou de le faire rester) à l'école. de l'accompagner, le soutenir, organiser et construire avec lui son projet éducatif et professionnel.

Le parrain conseille et accompagne le jeune dans ses choix tout au long du parcours afin de le mener vers la réussite, c'est-à-dire vers l'emploi. Il peut également être amené à lui faire bénéficier de son réseau professionnel.

Il s'agit d'un engagement libre, volontaire et citoyen mais surtout d'un accompagnement humain totalement individualisé du jeune auquel est associé pleinement sa famille.

Mis en place mi-2010, 5 jeunes ont déjà été parrainés par des élus de tout bord politique :
- 1 a rempli ses objectifs et est sorti du dispositif (a passé son bac pro et est en BTS)
- 3 ont été renouvelés et continuent le parrainage
- 1 a abandonné (pb de drogue et pas prêt à se prendre en main pour l'instant et à assumer des engagements)

Deux nouveaux jeunes sont entrain de rentrer dans le dispositif.

FONCTIONNEMENT

1. Un jeune est détecté au lycée parce qu'il est en décrochage scolaire (absentéisme, exclusions à répétition, etc...) ou signalé par tout prescripteur professionnel qui le juge nécessaire (éducateur, travailleur social, mission locale, associations, etc...). Il est signalé au comité de pilotage technique du dispositif (par la biais d'une fiche qu'il rempli).

Le comité de pilotage technique est composé de:
- *la direction de l'ESCALE,*
- *la Direction du centre socioculturel et du service jeunesse,*
- *d'un représentant de l'Education nationale,*

d'un conseiller de la Mission locale.

2. Le cas est étudié et s'il est retenu, le jeune est invité afin de lui proposer d'entrer dans le dispositif de parrainage.

3. Si le jeune accepte de rentrer dans le dispositif, des objectifs sont alors définis avec lui.

4. La famille est alors invitée et associée au parrainage. Le projet est présenté ainsi que les objectifs préalablement définis.

5. Dès que toutes les parties ont donné leur accord (jeune, famille), le parrain est choisi et

présenté.

6. Un contrat d'engagement réciproque de parrainage est signé pour 6 mois entre le parrain, le filleul et la direction de l'Escale. Il est reconductible 1 fois.

7. Des rendez-vous réguliers sont alors instaurés entre le parrain et son filleul.

LES PARRAINS

Est un élu du conseil municipal, quelque soit son bord politique, mais il pourra aussi être un acteur de la société civile.
Une formation lui est délivrée (2 modules) afin de les aider dans l'accompagnement.
Ils sont aussi suivis par le comité de pilotage technique avec lesquels ils entretiennent des liens étroits et un coordinateur au sein des parrains est nommé afin de permettre des rencontres d'échanges réguliers entre parrains.

Proposition : Promouvoir un tableau de bord des élèves "décrocheurs" dans le cadre de la mission d'observation du décrochage scolaire et des sorties sans diplôme.

Proposition: Construire une meilleure coordination locale pour accompagner les jeunes sortant de formation initiale sans diplôme.

Encourager l'encadrement extra scolaire des élèves est aussi important. Nous devons mettre en place des actions pour lutter contre les orphelins de 16 heures. Le développement progressif des vacances scolaires longues a été véritablement préjudiciable aux enfants des milieux les moins favorisés, qui sont laissés à eux-mêmes. Les constats faits devant la commission d'enquête par M. le sous-préfet de Valenciennes sont sans appel : lors des vacances supérieures à deux semaines, les services de police constatent une dégradation du climat dans les cités et une augmentation des actes de délinquance.

Concernant la discipline, plutôt que certaines sanctions types (les travaux d'intérêt général dans l'établissement ou au sein d'associations sportives ou de quartiers). Enfin, la présidence du conseil d'administration de l'établissement pourrait être proposée à un parent d'élève ou à une personnalité qualifiée.

Mettre en place une évaluation de tous les jeunes de 16 ans déscolarisés afin de faire un vrai bilan de compétence et d'envisager des perspectives de formations.

Exemple de bonne pratique

La communauté urbaine de Strasbourg dans le cadre du Contrat Intercommunal de Prévention et de Sécurité a fait la protection des mineurs et prévention de la délinquance l'axe N 1. Dans ce cadre plusieurs actions sont mises en place:

Action 1.1 : aboutir à un partage raisonné des informations concernant les jeunes en grande difficulté

Face au manque d'informations ressenti par des maires concernant des faits délictueux « sensibles » commis dans leurs communes ,l'objectif de cette action est de pouvoir leur délivrer cette information et mettre en oeuvre des réponses adaptées face à des jeunes en grande difficulté.

Action 1.2: permettre aux jeunes en grande difficulté de (re) trouver une place au sein de la commune

La réponse pour certains jeunes en grande difficulté peut consister à l'accueil dans certaines institutions ou collectivités où ils auront l'occasion de se confronter à des situations nouvelles pour eux, en prise directe avec la vie quotidienne de la société dans laquelle ils doivent s'intégrer.
Il s'agit dès lors de développer les possibilités d'accueil pour ces jeunes en prévoyant un encadrement adapté car les réponses aujourd'hui restent très limitées.

Action 1.3: renforcer l'action des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, de la Protection des Mineurs et de l'Aide Sociale à l'Enfance auprès des jeunes les plus difficiles.

Le Service de la Protection des Mineurs et l'Aide Sociale à l'Enfance sont chargés de suivre des mineurs dans le cadre de mesures administratives et judiciaires au titre de la protection de l'enfance. Certains de ces jeunes sont également suivis par les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse au titre des jeunes délinquants.
Les interventions des partenaires ne sont pas coordonnées.
Il convient donc d'avoir une action coordonnée entre différents partenaires face à des situations difficiles rencontrées par des jeunes.

Action 1.4: lutte contre les violences scolaires

Priorité nationale, compte tenu des évolutions défavorables sur le territoire, la lutte contre les violences scolaires nécessite une mobilisation de tous, même si localement les indicateurs sont plutôt favorables.
Il s'agira donc de réduire le nombre de faits de violences scolaires par une mobilisation de l'Education nationale en relation avec les forces de sécurité.

Action 1.5: lutte contre l'absentéisme scolaire

Compte tenu des risques qu'il peut présenter notamment pour les jeunes eux-mêmes, l'absentéisme scolaire est un problème à prendre en considération à sa juste mesure.
Le résultat attendu est de faire diminuer l'absentéisme scolaire par une mise à contribution des médiateurs de la réussite en relation étroite avec les services sociaux et les forces de sécurité.

Action 1.6: prévenir le décrochage scolaire

Le décrochage scolaire nécessite un traitement individuel des « élèves décrocheurs » mais doit être abordé aussi, sous l'angle de la prévention, lors de l'apparition de signes avant coureurs afin d'éviter une ampleur du phénomène.
Différentes mesures seront mises en oeuvre permettant de faire diminuer le nombre d'élèves décrocheurs mais également d'agir en prévention.

Action 1.7: développement de la citoyenneté chez les mineurs

L'action qui se déroulera dans des établissements scolaires vise une meilleure intégration des enfants et des futurs citoyens à la vie de la cité avec une diminution sensible de l'individualisme et des actes de violence tout en contribuant à l'apprentissage des règles, des lois pour mieux vivre ensemble.

Action 1.8: mise en oeuvre d'un Conseil des droits et devoirs des familles

Proposition: Renforcer le lien entre l'école et la famille via une Charte de la scolarité. Encourager l'encadrement extra scolaire des élèves

A.3 Mettre en place des mesures d'accompagnement pour les primo-délinquant

a) Au travers de l'ESCALE

L'Espace Socio-Culturel d'Aide à l'Emploi (ESCALE) est le fruit de cette volonté de repenser nos politiques de cohésion sociale par une coopération intelligente entre les intervenants afin de pouvoir bâtir un diagnostic partagé et de là construire des solutions centrées sur l'individu dans son environnement. Né le 2 mai 2006 avec le concours d'un pré-financement de l'ANRU, dans le cadre du Programme de Rénovation Urbaine des "Hautes-Noues", classé Zone Urbaine Sensible de la ville, il est situé à l'entrée du quartier et à moins de dix minutes à pieds du centre ville. Il accueille les villiérains dans leurs diversités.

C'est un lieu de vie, d'échanges, de partenariats et d'initiatives citoyennes, l'ESCALE réunit les acteurs locaux, les organismes institutionnels, les professionnels et les bénévoles autour d'un projet territorial de cohésion sociale et donc de prévention.

C'est aussi une plateforme inédite qui permet au maire de coordonner en

toute cohérence, la mise en oeuvre des politiques publiques.

Une des réponses possible à apporter aux jeunes est le projet de l'ESCALE, le socle et le point de départ de toute la politique de prévention. C'est une ville qui a placé l'individu au coeur de cette politique avant d'envisager un volet urbain, contrairement à ce qui était fait avant. Suivi personnalisé de l'individu par une plate-forme de services qui globalisent ces problématiques pour l'accompagner toute au long de la vie.

Les offres de services et la panoplie des prestations va de la prévention de la délinquance, à l'insertion ou la réinsertion, l'accompagnement vers l'emploi, la création de lien social.

L'ensemble des acteurs, qu'ils soient professionnels, bénévoles ou usagers, qui concourent au quotidien à son fonctionnement et à cette mise en oeuvre partagée des savoirs et des compétences au service des citoyens de la commune ont accepté de travailler ensemble en confiance. Le pacte de confiance qui s'est instauré est la clé de voûte sans laquelle rien n'aurait été possible.

Qu'est-ce que l'ESCALE

1. Une idée simple, une évidence : l'humain au centre de toute politique sociale.

Avant d'être cet espace multiservices bien visible, l'ESCALE est une idée. Structure municipale, l'ESCALE, incarne une nouvelle génération d'équipements publics capables de traduire sur le terrain, le mariage indispensable entre politique de prévention et politique de cohésion sociale. Cette union constitue le socle de la refondation devenue nécessaire des politiques sociales et consiste à placer l'individu au coeur du système.

2. Une méthode : s'occuper des personnes et non des problèmes pour un accompagnement "sur mesure".

Si cette vision fait consensus au niveau national, elle peine à se matérialiser dans les faits. Par son organisation et son fonctionnement, l'ESCALE concrétise cette nouvelle approche.

Elle revisite les pratiques sociales du passé, en partant de l'idée qu'en voulant partitionner les problématiques rencontrées par l'individu, on ne peut qu'éparpiller les solutions, et donc amoindrir le résultat.

La méthode ESCALE propose de reconsidérer l'individu dans sa globalité en mobilisant tous les acteurs et tous les dispositifs au service d'un projet personnalisé, centré sur lui.

3. "Le savoir coproduire ensemble" ou au delà du partenariat.

Cette méthode conduite à de nouveaux modes de coopération entre acteurs. Elle appelle une nouvelle manière de travailler ensemble. L'ESCALE n'est donc pas une "cité administrative" ou un "guichet social" orienté vers une mutualisation logistique des moyens.

La richesse de l'offre de services de cet équipement s'accompagne ici d'un fonctionnement en "réseau". Le partenariat est poussé au bout de sa logique et conduit à une coproduction mutipartite : acteurs socio-dispositifs-publics.

Cette coproduction prend la forme d'un projet individuel ou collectif, porté par un individu ou un groupe et partagé par les autres acteurs professionnels et même bénévoles. Chacune des parties, ainsi liée par un contrat moral, contribue selon sa spécificité à la réalisation d'un projet partagé.

4. Le Maire, unique pilote et garant de la cohérence de cette nouvelle politique.

Cette nouvelle pratique sociale, l'ESCALE l'applique également concernant les différents dispositifs.

Outils indispensables de toute politique sociale, les dispositifs partenariaux pourvoyeurs de méthodes et de financements, trouvent à l'ESCALE le terrain propice à une mise en oeuvre complémentaire et intelligente.

Cette cohérence s'obtient grâce à un pilotage unique, celui du Maire. Sous son autorité, les élus, les acteurs et les publics concernés font appel de manière concertée aux dispositifs adéquats à chaque étape du projet partagé.

5. Une mobilisation tous azimuts des acteurs pour des enjeux complexes.

De la citoyenneté à l'insertion professionnelle, en passant par la prévention et sans oublier la réussite scolaire, les problématiques en jeu son

complexes et variées. Les réponses le sont tout autant et nécessitent l'intervention d'acteurs multiples et de solutions multiformes.

Cette hétérogénéité élargit la palette de solutions et rend possible le "sur mesure" préconisé à l'ESCALE. Pour l'assurer, l'ESCALE accueille tous les publics et tous les acteurs : services municipaux, partenaires institutionnels et privés, associations.

Nous sommes loin des "maisons des associations" ou des "guichets services publiques" qui juxtaposent, sectorisent les services et rendent les publics consuméristes.

La mobilisation à la mode ESCALE c'est l'accueil ouvert, c'est l'acceptation mutuelle des spécificités de chacun et surtout la participation à un processus commun de production en tant qu'acteur à part entière.

6. Un équipement ouvert contre la "fracture territoriale".

L'un des paradoxes du service public, c'est de vouloir lutter contre la fracture sociale en fractionnant le territoire en zones plus ou moins prioritaires. Cette logique poussée à l'extrême accentue parfois la guettoïsation de quartiers entiers et de leurs habitants.

L'ESCALE n'est pas un équipement de quartier. Il est le premier acte d'un vaste projet de Rénovation Urbaine, dont l'essence est justement de casser les barrières aussi bien naturelles que psychologiques qui séparent les villiérains. Et si ses méthodes recherchent le "sur mesure" en fonction de chaque individu, sa cible est bel et bien l'ensemble de la population du territoire communal.

L'ESCALE est devenu le lieu de vie et d'échanges où se rencontre la population dans toute sa diversité.

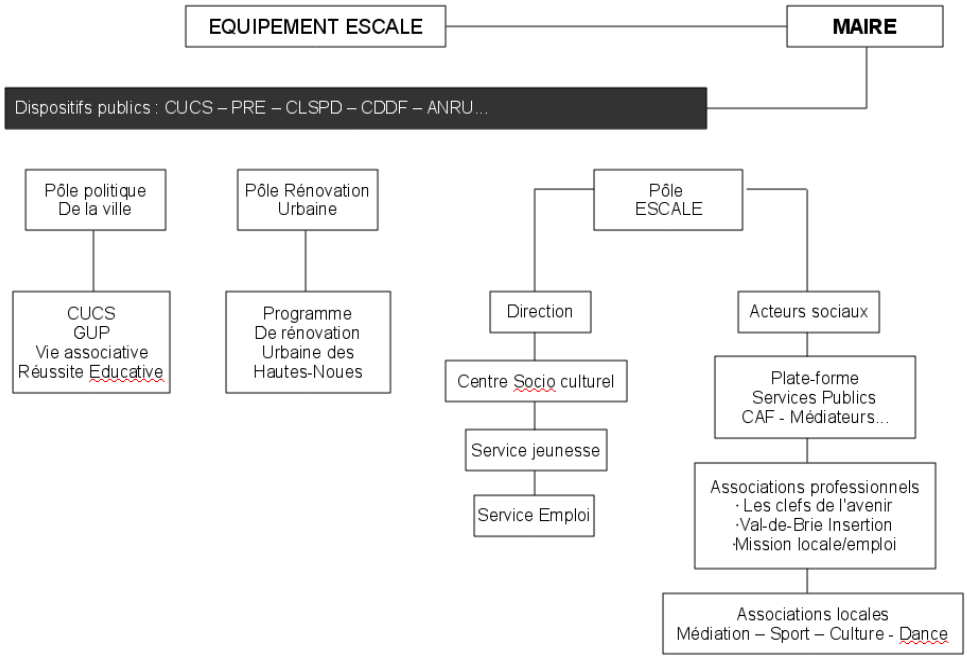
Sur 4 700 m², cette structure, en unique en France, rassemble une multitude de services : centre socioculturel, studio d'enregistrement et de répétition, mission locale, ludothèque. Quarante-sept associations utilisent aussi cet espace, le centre est ouvert 95 heures par semaine. Il accueille près de 500 personnes par jour.

L’ESCALE propose des cours de soutien scolaire, une recherche d'emploi, des séances de boxe thaïe ou encore un rendez-vous avec le psychologue ou le correspondant du parquet. Il y a encore une salle des fêtes et des bureaux de la Caisse d'allocations familiales.

Le résultat du fonctionnement de l'ESCALE, depuis plus de quatre années maintenant, est évident : la baisse des dégradations dans les quartiers, le retour de la cohésion sociale au sens littéral. Il concoure à la lutte contre l'isolement des plus marginalisés, il améliore le climat social des quartiers, il renforce les liens sociaux et participe à la diminution du repli communautaire au sein des quartiers.

L'ESCALE promeut des actions collectives qui valorisent l'engagement et l'intérêt général, ainsi que l'entraide des habitants et les solidarités de proximité en responsabilisant et impliquant les citoyens.

C'est pourquoi, il est proposé de développer des ESCALE dans les collectivités qui ont un fort taux de délinquance et de fortes disparités sociales. Ainsi on créé des lieux de dialogues et d'échanges entre les habitants sur leur quartier.



b) Par la création d'EPIDE pour les mineurs

L'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) a été créé en 2005. Placé sous la triple tutelle des ministères chargés de la Défense, de l'Emploi et de la Ville, il a pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes de 18 à 22 ans, sans diplôme ni emploi et en risque de marginalisation.

Ayant pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes de 18 à 22 ans, sans diplôme ni emploi et en risque de marginalisation, l'EPIDE gère actuellement 21 centres de formation civils répartis sur le territoire national. Dans le cadre de contrat de volontariat, ces établissements accueillent leurs stagiaires en internat, pour une durée de 8 mois à 2 ans.

L'établissement définit les programmes pédagogiques : remise à niveau scolaire, formation civique et pré-formation professionnelle sont au cœur du dispositif.

Aujourd'hui, à la veille de leur majorité et de la fin de leur mesure judiciaire, les jeunes pris en charge par la DPJJ à titre pénal, s'ils répondent aux critères de l'EPIDE, verront leur accès aux centres de formation civils facilité.

Cette convention est conclue pour une durée de trois ans au terme desquels elle sera évaluée par un comité national de suivi qui s'assurera de la mise en œuvre de ce partenariat.

50% des stagiaires ayant été au terme du programme ont accédé à l'emploi ou à une formation qualifiante, d'après le dernier bilan 2008/2009. Des chiffres encourageants pour l'insertion des mineurs délinquants dont la DPJJ a la charge. *« L'objectif de notre action d'éducation est bien de mettre fin à un parcours délinquant et de permettre l'autonomisation et l'insertion de ces mineurs dans la société »,* rappelle Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse.

L'EPIDE, à partir des acquis liés à sa mission au profit des jeunes adultes, peut proposer un programme permettant à des jeunes, détectés en échec scolaire dès 16 ans, de (re)prendre place dans une formation en apprentissage ou d'accéder à un premier emploi. Dans cette optique, la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie a élargi l'accès au dispositif aux jeunes de 16 à 18 ans.

Il s'agit d'offrir une deuxième chance aux jeunes à partir de 16 ans, dès leur sortie du système scolaire, contribue à prévenir les dérives

comportementales et la montée de la violence dont ils pourraient être acteurs.

Pour être en mesure d'accueillir des mineurs, l'EPIDE travaille sur la déclinaison de son savoir-faire dans les domaines pédagogique et éducatif à une population de jeunes qui n'est pas «volontaire» au regard de la loi, ainsi que sur l'adaptation de ses objectifs opérationnels de formation.

Il paraît nécessaire, dans un premier temps, de procéder à une expérimentation sur une centaine de jeunes, dans un centre dédié, afin d'affiner les actions à mettre en œuvre pour lever les freins à la réalisation de cette nouvelle mission et d'adapter au plus près des besoins des jeunes la pédagogie et l'offre de service à déployer.

L'EPIDE pourrait être aménagée pour accueillir les 16-18 ans, initialement dans le cadre d'une expérimentation portant sur une centaine de jeunes, dès lors que les moyens financiers, matériels et humains lui auront été accordés.

Proposition : Création d'EPIDE pour les mineurs.

Le savoir-faire acquis par l'EPIDE

L'insertion sociale et professionnelle des jeunes accueillis à l'EPIDE s'inscrit dans un parcours plus global de socialisation. La relation d'aide développée entre le volontaire et les cadres de contacts permet la prise en compte de paramètres sociaux ainsi que la levée des freins psychiques et cognitifs qui constituent de réels handicaps pour l'insertion du jeune et risquent de l'entraîner dans la spirale de la délinquance. La violence verbale et/ou physique a souvent marqué une étape du parcours des jeunes accueillis.

Avec cinq ans d'expérience, il apparaît incontestable que l'EPIDE joue un rôle actif de prévention de la délinquance.

En premier lieu, "*il évite à un public de jeunes qui ont toutes les caractéristiques qui prédisposent à la délinquance de commettre des (nouveaux) passages à l'acte. En second lieu, il met un terme à la montée de la violence chez les jeunes*"[41].

41 *M. Thierry BERLIZOT, Directeur Général des Établissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDE)*

En effet, les caractéristiques du public accueilli sont similaires à celles des jeunes pré-délinquants : un tissu familial modeste et délité lorsqu'il n'est pas inexistant, ayant été victimes de violences ou ayant exercé des violences, vivant un réel mal-être (39% ont déjà fait une tentative de suicide), consommant régulièrement de produits psychoactifs (64% de tabagisme contre 29% au niveau national, 22% de fumeurs de cannabis contre 7% de jeunes français, 36% connaissent des états d'ivresse répétées contre 26% à l'échelle nationale). Ils ont en moyenne décroché du système scolaire à 16 ans et demi et 70% d'entre eux n'ont obtenu aucun diplôme scolaire. Par ailleurs, 37% ont déjà été placés en garde à vue.

53% de ce public connaît désormais une sortie positive de l'EPIDE soit dans l'emploi durable soit dans une formation qualifiante associée à un employeur.

Sur le second point, l'EPIDE a développé un système original et spécifique fait d'écoute bienveillante et de distance qui permet aux jeunes d'exprimer leurs sentiments et leurs émotions évitant le recours à la violence comme moyen d'expression. Par ailleurs, en satisfaisant les besoins profonds des individus (besoins physiologiques, d'appartenance à un collectif et affectifs ; estime de soi, reconnaissance…) l'EPIDE leur permet d'évacuer leur frustration à l'origine de la violence.

L'EPIDE peut donc transférer ce savoir-faire en matière d'accompagnement de jeunes en grandes difficultés à un public plus jeune.

En effet, l'EPIDE a développé un projet pédagogique original dont l'objectif principal vise à rendre les jeunes autonomes, condition indispensable pour s'insérer dans le monde du travail. Ce projet se construit sur un parcours dont le cadre et le programme ont pour vocation de permettre au jeune d'acquérir une confiance en lui suffisante.

Le process EPIDE est construit sur une logique permanente et globale de tutorat, son efficience repose sur la pertinence d'un accompagnement individualisé et supervisé. C'est sur ces fondamentaux du projet éducatif de l'EPIDE que peut-être envisagé l'accueil de mineurs. La famille du jeune doit être associée au projet pédagogique, puisqu'il ne s'agit pas de se substituer à l'autorité parentale, mais de remobiliser l'environnement immédiat du jeune autour de la réussite de son projet professionnel.

La forme générale de l'action pour les mineurs : cadre et public ciblés

La forme générale de l'action pourrait être conservée et constituerait un socle de construction innovant du parcours destiné aux mineurs. Elle repose sur :

- La mise en œuvre des principes de distance relationnelle et de communication entre l'encadrant et le jeune. La contractualisation ou le challenge avec soi-même devient alors l'outil de médiation principal. Dans ce contexte, le développement de la relation d'aide a pour objectif de permettre à la personne accompagnée de se construire un projet de vie.

- L'organisation et les usages dans les centres, qui se caractérisent par une structure organisée autour du jeune, des usages et un cérémonial inspiré du modèle militaire, un règlement intérieur qui fixe le cadre de la vie en collectivité, l'internat qui permet la restructuration de l'individu dans un cadre apaisé, la tenue uniforme qui vise à gommer les inégalités sociales, le respect des appellations et du vouvoiement.

- L'accompagnement éducatif dans un environnement pédagogique qui implique le respect réciproque et la considération, le respect du règlement. Le fil rouge de l'accompagnement éducatif repose sur la cohésion, l'entraide et le respect de l'individu et du bien commun. La mise en valeur des acquis de chacun et la recherche de la confiance en soi sont une composante de cet accompagnement éducatif qui nécessite cohérence, organisation et planification.

- La gestion de la dynamique de groupe qui doit apporter à chaque jeune le sentiment qu'il peut prendre appui sur les autres participants.

Enfin, la question fondamentale de la notion de volontariat, clef de voûte de la réussite du programme pour les majeurs se pose pour la tranche d'âge 16-18 ans. Deux paramètres sont à prendre en compte :

- La maturité du jeune qui est d'autant plus précoce que les échecs qu'il a rencontrés se son succédés ;

- La place tenue par les adultes de l'environnement immédiat du jeune qui sont en mesure de se remobiliser autour du projet de l'adolescent.

L'adaptation du processus de recrutement porterait donc sur une déclinaison en plusieurs étapes pour s'assurer que le suivi de la formation par le jeune est bien un souhait propre et non celui de son environnement social et parental. L'entretien préalable avec un psychologue semble s'imposer comme cela existe déjà pour des mineurs qui souhaitent se marier ou encore qui demandent leur émancipation. De même, un entretien avec les parents ou tuteur légal devra précéder l'entretien individuel.

La notion de volontariat amène donc à la définition d'un public plus enclin à accepter l'offre de formation. Il s'agirait de jeunes :

- Ayant vécu un échec scolaire : redoublement, une ou des orientations subies, des parcours en filières de relégation, sortis du système scolaire sans qualification;
- Rejetant tout cadre scolaire;
- Refusant ou étant incapables de s'adapter au monde du travail;
- Victimes d'un déterminisme social ;
- Cumulant des facteurs limitant pour réussir une insertion scolaire, sociale et professionnelle : mobilité, précarité du logement, difficultés financières au sein de la famille, addictions légères…

Une adaptation des objectifs opérationnels de la formation

Les objectifs opérationnels de la formation pourraient être déclinés en deux modes en fonction de l'âge du jeune accueilli :

Les 16 ans - 17 ans dont l'objectif opérationnel de la formation serait l'inscription du jeune en contrat d'apprentissage à l'issue de sa formation. Le point nodal de l'offre de service serait l'orientation autour d'un projet professionnel. Les différentes études statistiques démontrent qu'un jeune qui a décroché a souvent été victime d'une mauvaise orientation, vécue la plupart du temps comme un échec.

Il convient donc de travailler avec le jeune sur ses compétences et aptitudes profondes, ses souhaits, ses aspirations et ses possibilités.

Le parcours s'articulerait autour de trois volets essentiels: l'orientation, présentation pro-active des voies et des différentes orientations possibles (avec notamment des stages de découverte en entreprise); l'acquisition ou la consolidation des fondamentaux scolaires nécessaires à la réalisation du projet d'insertion retenu par le jeune. Parallèlement des ateliers technologiques dédiés au développement de l'habileté des jeunes et destinés à restaurer la confiance en soi ponctueront le parcours. Une dimension supplémentaire de l'accompagnement éducatif sera donnée par l'apport d'un enseignement pro-actif à caractère socioculturel; le transfert : inscription du jeune en apprentissage dans la formation adaptée au projet professionnel qu'il a choisi.

Pour les jeunes proches de la majorité (à partir de 17,5 ans), l'offre de service peut être identique à celle proposée pour les jeunes majeurs puisque leur parcours au sein de l'établissement s'achèvera normalement après leur 18ème anniversaire. L'objectif opérationnel de la formation sera donc prioritairement la mise dans l'emploi du jeune à l'issue du parcours.

La nécessité de procéder à une expérimentation avant d'étendre l'offre de formation

L'accueil de mineurs comporte plusieurs spécificités qui sont nouvelles pour l'EPIDE et qui nécessiteront une adaptation de son organisation et de sa pédagogie. L'expérimentation devra donc permettre de répondre aux problématiques suivantes :

- L'aspect législatif (diplômes obligatoires pour l'encadrement de mineurs, règles spécifiques d'encadrement, nature des relations avec le responsable légal…) ;

- La pédagogie à développer face à un public pour lequel la notion de « volontariat » et les attentes sont encore à étudier ;

- L'association de la famille ou du représentant légal au projet éducatif et individualisé du jeune ;

- L'adaptation de la formation du personnel et les profils de personnels à recruter ;

- Le coût réel du parcours après valorisation des différentes adaptations.

Les réponses apportées après expérimentation à l'ensemble de ces problématiques permettront de définir si l'EPIDE a réellement vocation à accueillir des mineurs sans dénaturer les fondements de sa mission, basée sur le principe du volontariat.

Les moyens matériels et financiers liés au lancement de l'expérimentation

Les deux principaux obstacles à lever pour permettre d'engager cette expérimentation sont:

- D’abonder le financement de l’EPIDE de 5 M€. Le coût du parcours est à affiner dans le cadre de l’expérimentation, mais en première analyse, il sera compris entre 35 000€ et 50000€/an, en fonction des modalités d’hébergement et d’ouverture ou non le week-end, soit un budget maximum de 5 M€ pour 100 jeunes. Ce coût, plus élevé que celui d’un parcours pour un majeur, s’explique par la nécessité d’adapter les recrutements des cadres de contacts, tant quantitatifs que qualitatifs, aux exigences de la loi en matière d’encadrement de mineurs. Mais à l’inverse certains aspects comme l’allocation ou la couverture sociale pourraient être diminués.

- D’autoriser le dépassement du plafond d’emploi fixé en loi de finances pour 2010, c’est à dire d’augmenter le plafond d’emploi de 25 ETP supplémentaires pour 2011 et de 50 ETP pour 2012. Une adaptation à la hausse du taux d’encadrement sera également nécessaire, ainsi que la désignation au sein du siège d’un cadre dédié au parcours des mineurs.

Enfin la cohabitation de mineurs et de jeunes adultes difficiles au sein d’une même emprise peut engendrer des situations de soumission, de coercition voire d’exploitation par les plus anciens. Les modes de vie, l’offre de service différente et la recherche de l’autonomie effectuée avec les plus anciens plaident également pour une séparation des centres. Il conviendrait donc de déterminer un centre dédié à cette expérimentation.

c) Par le développement des réseaux de familles d'accueil

Le placement, dans une famille d'accueil est une des solutions importante de politique de la prévention de la délinquance.

Il est une des modalités de placement d’un mineur. Son objectif, comme les autres modalités de placement, est d’apporter au mineur, confié dans le cadre pénal, un environnement sécurisant, protecteur et structurant.

Le mineur placé partage la vie quotidienne de la famille d’accueil qui lui donne des repères. Elle offre à l’adolescent l’occasion de vivre de nouvelles expériences relationnelles et contribue à la reconstruction du jeune. Il est intégré à la famille et traité comme les autres enfants de la fratrie sans distinction.

Une audience en vue du placement précède nécessairement l’accueil du mineur en famille d’accueil. À partir des propositions d’orientation du mineur qui lui ont été faites après audience et débat contradictoire avec le mineur, son

avocat et sa famille, le mineur est placé en famille d'accueil par ordonnance ou jugement de placement. Par cette décision, le juge le confie au service de placement dépendant de la PJJ. Le service de la PJJ choisit alors la famille d'accueil qu'il juge le plus à même d'encadrer le mineur en fonction de son cas personnel. Le directeur de l'unité éducative d'hébergement diversifié organise l'arrivée du mineur et sa prise en charge.

Dans ce mode de placement, les familles ne sont pas livrées à elles-mêmes. Elles sont en relation permanente avec un éducateur référent et un psychologue. Même si ce n'est pas toujours facile, les familles peuvent se dire qu'en accueillant un jeune en difficulté, elles participent à sa restauration, lui redonnent une nouvelle estime de soi et surtout de perspective d'avenir.

Mais aujourd'hui le recours à ce mode de placement est trop peu utilisé. Dans le cadre de la mise en place d'une politique ambitieuse de prévention de la délinquance, il conviendrait de mettre en place les moyens de développer ce mode de placement en aménageant les modalités d'organisation administrative du placement.

Fin septembre 2010, environ 250 familles participaient activement à l'éducation de mineurs délinquants pour 257 mesures de placement confiées à la PJJ soit une augmentation de 11,74% par rapport à 2009 (230 mesures). Cette augmentation ne doit pas pour autant masquer un déficit important des besoins.

Actuellement, les familles d'accueil ont un statut de bénévoles indemnisés. L'indemnité de 27 à €42/jour couvre les frais de séjour du mineur. Les familles d'accueil ne perçoivent pas d'indemnité quant elles n'accueillent pas de mineur. Le contrat administratif conclu entre la famille d'accueil et la Protection Judiciaire de la Jeunesse organise les droits et obligations de chacun durant la prise en charge du mineur. Il se structure autour des décisions judiciaires qui organisent le placement et ont une influence sur la vie quotidienne du mineur (contrôle judiciaire ou sursis avec mise à l'épreuve, par exemple) ; Il intègre des éléments du document individuel de prise en charge élaboré avec le mineur et comporte, en annexe, une convention cadre qui précise :

- Les principes généraux de l'accueil,

- Les responsabilités, les engagements de part et d'autre,

- Les modalités de contact, et de rencontres des familles d'accueil avec les professionnels du service

- Le montant et les modalités de l'indemnisation des familles d'accueil.

La mise en œuvre de cette solution mérite d'être revue. En effet, les résultats très encourageants obtenus par ce mode de placement incitent à envisager sérieusement de pouvoir le développer. Parmi les pistes allant dans ce sens, figurent la revalorisation de l'indemnité accordée aux familles et la création d'un statut juridique spécifique. Elles font d'ailleurs parties des réflexions que mènent actuellement la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Proposition : Développer les réseaux de familles d'accueil.

Proposition: Créer un statut juridique particulier pour les familles d'accueil afin de mieux organiser le placement du jeune.

A ce jour, il n'y a pas de formation dédiée des familles d'accueil mais des rencontres sont organisées telles que des réunions d'information, des groupes de parole afin de favoriser les échanges, l'expression de leurs difficultés et la compréhension des situations rencontrées dans le quotidien par les mineurs et les familles d'accueil. Un bilan du placement en cours est régulièrement réalisé. Les entretiens sont fréquemment menés en présence du mineur et de la famille d'accueil pour clarifier les horaires, les sorties et dénouer les éventuels conflits.

En plus de cet ensemble, et pour accompagner cette évolution du statut, nous préconisons la mise en place de formations spécifiques destinées aux familles d'accueil avant et pendant.

d) Par la valorisation des Internats d'Excellence

L'internat d'excellence doit permettre à des collégiens, lycéens et étudiants motivés, ne bénéficiant pas d'un environnement propice aux études, d'exprimer tout leur potentiel et de réaliser le parcours scolaire correspondant. Cette mesure de la dynamique « *Espoir Banlieues* », mise en place dès 2008, prend une nouvelle dimension avec l'ouverture de onze nouveaux internats en 2010 et 2011.

À terme, comme l'a annoncé le président de la République, 20 000 places d'internat d'excellence seront créées. Pour que cet objectif soit atteint, cette politique interministérielle doit être portée par une action volontariste des services de l'État et s'appuyer sur l'engagement de toutes les collectivités publiques concernées.

Les "internats d'excellence" sont des structures réservées à des élèves de bon niveau scolaire issus de l'éducation prioritaire. 45 % des places sont réservées aux filles. Pour la rentrée 2008, 1 300 places ont été labellisées dans près de 150 établissements. L'objectif est de passer de 1 300 à 2 500 places dans trois ans et à 4 000 places dans cinq ans.

Les internats d'excellence, facteurs de mixité sociale, sont des instruments efficaces d'égalité des chances : "*l'internat peut répondre aux problèmes nouveaux que l'école doit affronter aujourd'hui en préservant un rôle fondamental de promotion sociale qui s'affaiblit lorsque l'environnement social ou géographique des élèves est dégradé*", selon le ministre.

Mais, pour continuer à développer ces internats, il est nécessaire de réfléchir avec les recteurs à la mise en place d'un "plan internat" afin de faire le point sur les ressources existantes.

Les internats d'excellence n'ont pas les mêmes objectifs que les internats de réussite éducative. Les premiers visent à faire grimper au plus haut de l'échelle les jeunes méritants des quartiers. Les autres à prévenir le décrochage et faire réussir le plus grand nombre dans ces quartiers. Tous les deux contribuent à lutter contre la délinquance des mineurs et doivent être développés.

Rappelons-nous que les internats de réussite éducative ont été créés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Financés par l'Acsé (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), ils prennent en charge les élèves en grande difficulté scolaire et souvent sociale qui risquent de décrocher. Généralement il s'agit de collégiens, mais chaque établissement a son propre projet.

Retirés de leurs cadres et de leurs familles qu'ils retrouvent le week-end, ces jeunes sont très encadrés - deux professeurs payés par l'Education nationale, quatre assistants d'éducation (l'équivalent de trois pleins temps), un directeur, etc... Le but est de leur redonner des repères qu'ils ont souvent perdus, de leur faire prendre confiance en eux et de les remotiver pour l'école.

Les internats d'excellence permettent de répondre à l'objectif de plus de mixité sociale en voulant "ex filtrer" les élèves motivés issus des quartiers populaires.

Proposition : Valoriser et développer les internats d'excellence

A.4 Lutter par des mesures novatrices contre la récidive des jeunes délinquants

Perturbés et perturbateurs, un petit nombre d'adolescents mettent à l'épreuve les institutions de justice, d'éducation et de soin dans lesquels ils sont placés. A force de ruptures, ils font l'objet de placements successifs et déstabilisants. Les différentes institutions mobilisées ne parviennent pas à assurer une prise en charge suffisante et durable pour ces adolescents qu'elles-mêmes désignent sous le qualificatif «*d'incasables* ».

Ces «incasables » sont des jeunes en profonde souffrance ayant eu un parcours de vie précocement destructurant, perturbé tant sur le plan de l'intégration sociale et scolaire que de la relation aux autres. Ils présentent des troubles du comportement ainsi que des difficultés psychiatriques et mobilisent rudement l'énergie des personnes et institutions qui en reçoivent successivement la charge : éducateurs, juges, médecins, familles d'accueil, école, etc… Ils manifestent généralement une forte agressivité retournée contre eux-mêmes ou extériorisée contre autrui.

Ces conduites répétées devenant intolérables, ils finissent par se trouver en rupture avec leur famille et avec les institutions qui les ont accueillis successivement et qui s'avouent épuisées et impuissantes[42].

Leur parcours les mène généralement devant l'institution judiciaire.

Afin de mieux lutter contre la délinquance des mineurs, la loi apporte aux mineurs mis en cause une réponse individualisée et rapide. A chaque acte répréhensible, une réponse pénale adaptée. Le "j*ugement à délai rapproché*" a ainsi été remplacé par la "*présentation immédiate*" de mineurs mis en cause devant les magistrats.

La loi élargit surtout la palette des mesures alternatives aux poursuites pénales, telles que les travaux d'intérêts généraux, l'orientation vers une structure scolaire adaptée, l'obligation faite aux parents de faire examiner leur

42 Rapport thématique de la Défenseure des enfants, 2007, Adolescents en souffrance, plaidoyer pour une véritable prise en charge

enfant par un psychologue ou psychiatre ou encore une mesure "d'activité de jour" auprès d'organismes habilités.

Lorsqu'elle apparaît adaptée à la personnalité de l'intéressé, la procédure de composition pénale peut être proposée au mineur âgé d'au moins 13 ans. Dans ce cadre, il peut être assujetti, dans la limite d'une année, à :

- L'accomplissement d'un stage de formation civique;

- Au suivi de façon régulière d'une scolarité ou d'une formation professionnelle;

- Au respect d'une décision, antérieurement prononcée par le juge, de placement dans une institution ou un établissement public ou privé d'éducation ou de formation professionnelle habilité;

- A la consultation d'un psychiatre ou d'un psychologue;

- A l'exécution d'une mesure d'activité de jour.

a) Par la création de mesures d'éloignement et d'un parcours de citoyenneté

Une priorité d'action de la politique de prévention pourrait être plus particulièrement ciblée sur l'éloignement et le placement dans les différents établissements selon le parcours individualisé de chaque jeune préalablement défini avec le juge. Le placement familial éloigné peut être développé pour les jeunes pour lesquels un placement dans un établissement collectif n'est pas adapté.

Loin de vouloir révolutionner les dispositifs en place, il s'agit de repenser la méthode afin de proposer à ces jeunes un "parcours de citoyenneté" avec une finalité et des objectifs clairs qui passeront par différentes étapes successives.

Les structures d'éloignement ne sont qu'un moyen au service d'un objectif éducatif. L'éloignement est un recours temporaire qui doit être pensé comme une mesure individualisée destinée à protéger le jeune. En effet, celui-ci peut se laisser tenter en revenant dans son milieu par les mêmes facteurs que la première fois à récidiver.

Il faut réaffirmer la nécessité d'un travail d'éducation et de réinsertion sociale, et imaginer une solution différente du système disciplinaire carcéral : l'éloignement en est une. Et nous entendons par mesure d'éloignement une mesure de justice à vocation éducative contrairement à l'interdiction de séjour de territoire qui est essentiellement répressive.

Il est important d'éloigner le jeune de son milieu conflictuel.

Il apparaît clairement que le manque de cohérence des dispositifs mais surtout de finalité claire pour le jeune ne concourent pas à son adhésion et à sa réussite. A l'image de ce qui est déjà pratiqué au Canada, l'éloignement permet au jeune de se reconstruire sur de nouvelles bases.

Il est donc proposé qu'un parcours de citoyenneté soit élaboré par le juge aidé des professionnels qui connaissent la situation de ce jeune ou de cet "incasable" afin de bâtir ensemble un projet cohérent de reconstruction qui le mènera à une formation ou un emploi.

Ce parcours, adapté au cas par cas, pourra faire appel à l'ensemble des structures de prévention disponibles. Ainsi, un "incasable" pourra par exemple avoir un parcours qui débutera par un placement en CEF éloigné de son domicile, puis un placement en exploitation ou centre de réinsertion d'un autre département, et enfin l'inscription dans une formation qualifiante respectant ses souhaits et ses capacités.

Naturellement ce parcours de citoyenneté sera présenté à l'intéressé ainsi qu'a sa famille, discuté et accepté par ces derniers. Condition sinequanone d'une possible réussite du dispositif.

Ainsi, des réflexions au sein de la FNSEA sont en cours afin d'étudier les possibilités de développement de ce type de placement à l'image de ce que bon nombre d'exploitations font déjà en matière de réinsertion. Les métiers agricoles sont de bons vecteurs de réinsertion et ont acquis l'expérience de plusieurs années de travail en ce domaine.

Un encadrement permanent sera nécessaire et ce parcours pourra être adapté en fonction du temps nécessaire au jeune pour se reconstruire et progresser.

Proposition : Développer des mesures alternatives aux peines d'emprisonnement tel que des mesures d'éloignement assorties d'aménagement de peine inscrites dans un parcours plus global « de citoyenneté » ayant pour objectif l'insertion ou la réinsertion du jeune vers l'emploi.

Exemple de bonne pratique : EMMAÜS

Au sein du mouvement Emmaüs, une antenne, au Plessis-Trévise (94) a développé un programme inédit de réinsertion par le travail. Antenne Historique de l'abbé Pierre, elle accueil les jeunes majeurs marginalisés ou en voie de l'être, volontaires, pour leur proposer une réinsertion par le travail. Philosophie fondatrice d'Emmaüs. Ces jeunes travaillent dans des chantiers humanitaires à l'étranger (principalement en Bosnie).

L'idée est née au carrefour de la prévention spécialisée et de l'engagement humanitaire du mouvement Emmaüs et de l'insertion par l'économique à travers une association créée et animée depuis 2000 : Val de Brie Insertion. Car ils ont observé l'inadaptation des structures et des dispositifs existants visant à insérer des publics jeunes en grande difficulté sociale, que ce soit dans le système public ou dans le réseau associatif.

Forts de l'expérience du mouvement Emmaüs et fiers des valeurs véhiculées, l'antenne du Plessis-Trevise se veut un lieu d'accueil, de vie et de travail ouvert sur le monde et centré sur une relation éducative, cadrante et attentive qui doit permettre de tisser des parcours d'insertion réussis, et d'accompagner ces jeunes difficiles et/ou en très grande difficultés vers une inscription satisfaisante dans la société.

Il a donc été mis en oeuvre un projet de communauté d'accueil de jeunes en très grandes difficultés sociale. Le mouvement Emmaüs se trouvant au carrefour de toutes les expériences et métiers, ils ont souhaité créer un nouveau type de lieu à même d'accueillir des jeunes gens en échec et pour lesquels aucune solution satisfaisante n'existe en l'état.

Pour cela ils s'appuient sur quelques idées fortes :

1. Rendre le jeune acteur du développement économique de la structure d'accueil. Il s'agit d'inverser la logique traditionnelle de l'accueil et des services où la personne est en attente de ses droits et de ce que l'on a à lui donner.

2. De là sont développées des activités économiques et du mécénat d'entreprise afin qu'à terme, à taux de financement public égal (voire en diminution), la capacité d' accueil soit multipliée, et que les charges afférentes au fonctionnement de la structure soient autofinancées par les produits de l'activité.

3. Animer le faire avec, le vivre avec, pour restaurer l'échange humain, la confiance et l'individuation : Renouer de la relation, de la confiance et du rapport humain.

4. Faire que grâce aux rythmes de la vie communautaire et du travail partagé, la personne libre de son passé et responsable de son présent, soit envisagée enfin dans sa globalité et non comme une addition de problématiques : restaurer un environnement

stable, identifié, solide et sécurisant.

5. Accompagner le jeune recentré vers un emploi extérieur, un logement, la mobilité : Valoriser leurs savoirs, leur histoire de vie en les rendant acteurs de la vie et du développement de la structure. L'amener à un rythme compatible avec une vie professionnelle normale : lever, alimentation, hygiène, attitude et respect des consignes, etc...

6. Activer un réseau de partenaires pour que le suivi et l'après communauté se passent dans les meilleures conditions de suivi possibles : favoriser une ouverture sur le monde.

7. Retisser du sens, du désir, un avenir auxquels ils aspirent souvent sans y croire vraiment ni en avoir les moyens. Rester suffisamment créatifs et réactifs pour pouvoir ajuster les cadres en permanence aux réalités de la structure et du groupe.

La tranche d'âge du public concerné est de 16 à 25 ans venant de tous horizons

Le taux de réussite de ce dispositif est de 55 à 65%.

Suivant l'exemple d'Emmaüs, cette idée pourrait être d'ailleurs développée au niveau européen. La France pourrait être porteuse d'une proposition en ce sens auprès de ses partenaires sur la base d'un principe simple. Chaque Etat adhérant au dispositif adresserait une liste d'organismes agrées. Chaque organisme pourrait accueillir ou envoyer un jeune dans le cadre de ce parcours de citoyenneté. L'organisme d'accueil aura pour mission d'assurer l'encadrement du jeune lors de son étape dans le pays en lui trouvant les structures d'accueil, l'hébergement, le suivi et l'accompagnement nécessaire. Bien entendu ce parcours sera co-construit par l'ensemble des organismes agréés intervenants et devra être déclenché sur décision de justice. Ce qui suppose une collaboration étroite entre organismes agréés avant, pendant et après. Le coût devra être pris en charge par des fonds de l'Union dédiés et abondé par un co-financement national.

b) Par le développement du service civique jeune

Au delà de la question de l'éloignement, le challenge le plus important consiste à diffuser au mieux les valeurs civiques et républicaines parmi les jeunes et à les inciter à adopter des attitudes et des comportements en collectivité qui fassent d'eux des citoyens actifs, responsables et respectueux des codes sociaux.

Service Civique Jeune est un dispositif visant à acquérir les valeurs essentielles de la citoyenneté. Il permet à des jeunes de 16 à 25 ans de s'engager et de vivre une expérience utile pour les autres et pour eux dans le cadre de missions reconnues prioritaires pour la Nation.

Il permet à toute personne, et particulièrement aux jeunes, sans condition de diplôme, de s'engager dans des missions d'intérêt général qui peuvent se dérouler en France ou dans des pays étrangers. Ce type d'action sera pleinement reconnu dans les cursus d'enseignement secondaire et universitaire et dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Neuf domaines d'«*actions prioritaires pour la Nation*» sont mis en place. Il s'agit par exemple de participer à la mise en place d'un festival culturel, de mener des actions de lutte contre l'illettrisme, de sensibiliser les élèves sur les conduites à risques ou encore d'accompagner des personnes âgées dans des sorties culturelles. Chaque fois qu'une grande politique publique est lancée, les volontaires peuvent être sollicités :

L'engagement de service civique est offert à tout jeune de 16 à 25 ans qui souhaite s'engager dans des missions prioritaires pour la Nation. Il bénéficie d'une indemnité comprise entre 540 et 640€ par mois, et de la prise en charge intégrale de sa protection sociale. L'Etat participera aux frais d'accompagnement de la structure d'accueil, lorsqu'il s'agit d'une association, à hauteur de 100€ par jeune. 1,5M€ ont été par ailleurs consacrés en 2010 à la formation civique et citoyenne des jeunes engagés en service civique.

Le volontariat de service civique est également proposé aux personnes de plus de 25 ans pour l'accomplissement de missions d'intérêt général au sein d'associations ou de fondations. Enfin, il est possible d'effectuer des volontariats internationaux (volontariat de solidarité internationale, volontariat international en administration ou en entreprise, service volontaire européen) qui sont partie intégrante du dispositif.

Le service civique jeune est un des outils qui peut participer activement à la prévention de la délinquance des 16-25 ans car il permet de les investir dans un projet dans lequel ils peuvent participer activement et apporter une contribution concrète et valorisante pour eux. Bien que les projets mis en place soient très diversifiés, il est à regretter que ces projets ne soient jamais bâtis en fonction des besoins des jeunes en difficultés mais toujours à l'inverse De même il est à déplorer le peu de communication autour de ce dispositif qui gagnerait à être mieux connu des jeunes. Mais le brassage inter-générationnel est une grande richesse qu'il faut préserver.

Proposition : Développer le Service Civique Jeune pour contribuer au parcours de citoyenneté.

c) Par le développement des EPIDE pour les majeurs

Sans revenir sur la présentation déjà faite précédemment concernant la proposition de développer des EPIDE pour les mineurs, il s'agit également de favoriser le développement des EPIDE existants pour les jeunes majeurs dans le cadre des dispositifs de la deuxième chance.

Avec plus de 2250 places offertes, les EPIDE ont une philosophie de travail avec les jeunes fondée sur un travail éducatif, encadré, en vue d'une réinsertion sociale. Ouvert aux jeunes filles comme aux jeunes gens, il fonctionne sur le principe d'un internat avec une discipline et un règlement intérieur stricts, un encadrement militaire, et des formations en effectifs réduits afin de donner les meilleures chances de réussite au projet pédagogique.

Le programme dispensé dans les centres EPIDE comprend 3 modules :

- une formation générale avec une remise à niveau des fondamentaux scolaires, l'enseignement étant adapté aux besoins de chaque élève. L'objectif est de faire acquérir aux volontaires le niveau du certificat de formation générale (CFG) qui correspond à l'ancien « certificat d'études » et une attestation d'initiation à l'informatique et à la navigation sur Internet (PCIE) ;

- une éducation civique et comportementale avec un travail sur le savoir-être conjuguant théorie (instruction civique notamment) et mise en application quotidienne. Ce module inclut également une formation aux premiers secours et une formation à la sécurité routière. Les jeunes obtiennent ainsi leur PSC 1 (anciennement AFPS : Attestation de Formation aux Premiers Secours) et leur attestation de sécurité routière (ASR). Les volontaires se préparent également à l'épreuve théorique du permis de conduire (code de la route) et l'EPIDE participe financièrement, aux côtés du jeune, au financement du permis de conduire. La formation civique et comportementale débouche sur une attestation de formation civique et comportementale.

- une préformation / insertion professionnelle devant favoriser l'embauche dans des secteurs d'activités en tension tels que : hôtellerie, restauration, services d'aide à la personne, services aux entreprises, BTP, transport et

logistique…

S'y ajoutent une participation aux tâches quotidiennes liées à la vie en collectivité ainsi qu'un apprentissage du respect de l'autorité.

Enfin, une large part est donnée au sport dont la pratique régulière permet de contribuer non seulement à l'amélioration de la forme physique, au développement de la cohésion de groupe et à l'esprit d'équipe, mais également à la ré-acquisition de règles de vie en société.

Ces jeunes ont besoin de repères, d'autorité et de justice dans une vie où seule la loi du plus fort est respectée. Dans ces établissements, ils réapprendraient les valeurs de la République et les résultats obtenus montrent que l'enseignement dispensé, la discipline et le projet de ces établissements portent leurs fruits :

En 2009, les résultats consolidés et cumulés de l'établissement pour l'ensemble des promotions ayant 12 mois d'ancienneté portent sur un effectif de référence de 2367 volontaires, dont 2205 effectivement sortis des centres.

Effectif de Référence	Effectif toujours présent	Effectif sorti des centres	Sorties positives	Sorties négatives	Départs prématurés (excl. / dém.)
2367	162	2205 100%	50,00%	11,60%	38,30%

Nota Bene : Ce taux de sorties positives de 50% (entrée dans la vie active avec un contrat de travail ou poursuite d'une formation qualifiante) s'élève à plus de 70% si on le rapporte aux jeunes sortis des centres et ayant été au bout de leur contrat (en excluant donc les démissions et les exclusions), ce qui montre la qualité du travail réalisé par les équipes chargées de l'insertion professionnelle des volontaires.[43]

Les filières professionnelles choisies par les jeunes correspondent aux secteurs d'activité en tension. En 2009, les jeunes insérés ont obtenu un contrat de travail dans les métiers:

- Des services aux entreprises (en particulier les métiers de la sécurité privée) et des armées/sécurité publique qui constituent les deux filières

43 *Bilan 2009 des Établissements EPIDE*

les plus prisées avec 18% des choix : selon les promotions analysées, ces deux secteurs occupent alternativement la 1ère et la 2ème place.

- Du BTP, de l'hôtellerie/restauration et des services à la personne qui viennent ensuite (entre 10 et 15% des projets professionnels pour chacune de ces filières).

- Des transports/logistique/magasinage, du commerce de gros et de détail qui pèsent respectivement 9 et 8% des choix professionnels des volontaires.

Fort de ces résultats, il conviendrait de réunir toutes les conditions pour continuer leur développement et faire connaître encore davantage ces établissements auprès des jeunes.

De même, il conviendrait d'engager avec les autorités militaires des discussions afin de favoriser l'intégration de ces jeunes à l'issue de leur présence dans les EPIDE dans les rangs de l'armée. Car nombreux sont ceux qui en font la demande et ne sont pas acceptés ce qui est tout à fait regrettable.

Proposition : Développer les EPIDE qui existent déjà pour les majeurs et qui ont fait la preuve de leur réussite.

d) Par la réorganisation des Centres Educatifs Fermés en plate-forme interactives de réinsertion

Les Centres Educatifs Fermés (CEF) ont été créés par la loi dite Perben I[44], pour répondre à trois phénomènes relatifs à l'évolution de la délinquance des mineurs : *«un rajeunissement des auteurs de ces faits, une particulière désocialisation de certains mineurs qui apparaissent très souvent sans repères éducatifs et une augmentation des mineurs multirécidivistes pour lesquels la réponse pénale apportée apparaît souvent trop tardive ».*

Jusque là, pour les mineurs de 13 à 16 ans, l'institution judiciaire *« ne disposait d'aucun moyen de contrainte, lorsque les mineurs ne respectaient pas les conditions du placement et qu'ils faisaient échec aux mesures éducatives entreprises, en premier lieu en refusant de résider dans le lieu de placement. A cette problématique qui peut favoriser le sentiment d'impunité de ces mineurs, [la loi] a créé les CEF […] »*

44 *La loi de 9 septembre 2002 a modifié l'art. 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante*

Aujourd'hui l'accueil en CEF doit être réalisé dans le cadre d'une mesure de sûreté ou d'une peine, et non comme une simple mesure éducative (article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945). L'adolescent doit être considéré comme récidiviste ou multi-réitérant (ordonnance du 2 février 1945 et cahier des charges des CEF).

Ces établissements répondent à une problématique particulière d'échec des autres types de prise en charge. La prévention de la récidive résulte d'un processus éducatif global qui ne peut être limité aux seuls CEF en termes d'efficacité.

Pourtant plusieurs réalités matérielles devraient être prise en compte[45].

Des adolescents sont placés dans des établissements ou la famille demeure à proximité. L'objectif est de permettre un travail éducatif en lien avec la famille, limite les possibilités offertes en alternative à l'incarcération. Il n'apparaît pas, néanmoins, qu'elle doive être remise en cause car elle seule permet un travail de réseau avec le milieu habituel du jeune et ainsi de préparer l'après placement. Mais le problème est que chaque fois qu'il le peut le jeune retourne dans son quartier. Le travail des éducateurs sociaux peut être très bénéfique en CEF à la condition que le mineur ne revienne pas dans son milieu d'origine, dans son quartier, au moins les premiers mois ou tout au moins pas tant que l'encadrement n'en a pas décidé autrement.

De même, la durée du placement n'est pas forcément adaptée à l'âge des jeunes accueillis : en effet, comme le rappelle le rapport d'information présenté par Monsieur Michel Zumkeller sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes mineures[46], « *un consensus s'est dégagé pour dire qu'il faut revoir les règles applicables aux jeunes majeurs. L'apport de la prise en charge en CEF est trop souvent réduit à néant en raison du couperet que constitue la majorité. Les jeunes qui viennent de devenir majeurs passent brusquement d'un statut très protecteur à une absence totale d'accompagnement social* ».

La question de l'orientation à la sortie du CEF est également essentielle. C'est la raison pour laquelle le législateur a souhaité formaliser dans l'article 33 de l'ordonnance de 1945 une mesure qui dispose que « *à l'issue du placement en centre éducatif fermé ou, en cas de révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve, à la fin de la mise en détention, le juge des enfants prend toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion dans la société*".

45 *La defenseure des enfants, enfants délinquants, pris en charge dans les chentres éducatifs fermés : 33 propositions pour améliorer le dispositif, juin 2010*

46 *Déposé le 2 décembre 2009*

Face à ces difficultés, il conviendrait de repenser les orientations données à ces structures afin de mieux les intégrer dans le parcours de citoyenneté développé précédemment. En effet, le CEF n'est pas un aboutissement mais en principe une étape devant rendre possible l'insertion.

Le CEF doit être repenser non pas comme une solution en soit mais au contraire comme une sorte de plateforme de réinsertion qui soit en rapport avec les autres structures qui constitueront le parcours de citoyenneté préalablement défini par le juge et accepté et compris par le jeune concerné. .

Âgés de 13 à 18 ans, encadrés par des éducateurs, le CEF permet aux jeunes d'éviter la prison et d'assurer une meilleure réinsertion après une détention. Chaque jeune effectue un séjour de six mois, renouvelable une fois.

On propose aux mineurs beaucoup de travail scolaire et manuel, mais il est aussi indispensable de proposer un projet pédagogique, éducatif et de formation.

Pour cela les Centres Educatifs fermes pourraient servir de première étape dans le projet de citoyenneté proposé en vue de la reconstruction du jeune. .

Proposition : Réorganiser les CEF en plate-forme interactive de réinsertion.

B. LE PRISME FAMILIAL

Un enfant se construit dans un environnement. Ne pas prendre en compte cet environnement pour résoudre les difficultés de l'enfant c'est aboutir à des actions vouées à l'échec. L'environnement familial doit être partie prenante des stratégies et des actions mises en place pour accompagner un enfant en difficultés. Chaque situation doit être considérée dans une globalité.

Car bien souvent les difficultés d'un enfant résultent de son environnement, des difficultés rencontrées dans la cellule familiale. Surtout dans le contexte actuel où les structures familiales sont de plus en plus éclatées, mono parentales, recomposées, loin des grands-parents ou d'autres membres familiaux, où les violences intra-familiales sont présentes, etc...

"*La société a changé et force est de constater que les jeunes parents ne savent souvent ni comment, ni quoi faire et sont pointés du doigt par les institutions qui pourtant ne leur laissent pas la place (notamment l'école), ni la possibilité de développer leurs compétences parentales. Il est temps d'engager un grand débat de société sur "comment éduquer et qu'est-ce qu'être parents aujourd'hui?".* D. Versini, Défenseure des Enfants.

Il faut accompagner la famille car un jeune n'est rien sans son environnement familial. Aider les parents, c'est aider les enfants.

B.1 Développer une politique globale d'aide à la parentalité

Une véritable stratégie de sensibilisation et de pédagogie de l'autorité parentale doit être mise en place dans le cadre d'un accompagnement à la fonction parentale qui valorise les compétences et les ressources propres des parents et propose de leur fournir des points d'appui dans leurs fonctions éducatives lors des difficultés qu'ils peuvent rencontrer. Il s'agit de mettre en place une réelle politique de soutien à la parentalité fondée sur une écoute professionnelle.

Sur les politiques de soutien à la parentalité, le bilan est critique : les actions menées sont éparses et peu efficaces. Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, la médiation familiale, les maisons des adolescents, les points info Famille, etc… : sont autant de structures visant à accompagner les parents dans l'éducation, principalement financées par la Caisse nationale d'allocations familiales.

Pourtant, malgré la multitude de structures mises en place, il en ressort que les différents dispositifs se juxtaposent, et ne communiquent pas entre eux. Le public est inégalement informé de leur existence, et «*sur un même territoire, le manque de coordination des acteurs et les initiatives dispersées des collectivités territoriales favorisent ici la prolifération, ailleurs l'absence d'offre de telle ou telle démarche*.» Par exemple les 485 points info famille labellisés ont une répartition géographique très inégale, certains départements en comptant 10, d'autres un seul.

On constate un changement de posture des parents. Selon le constat fait par Marie-Cécile RENOUX, (Déléguée d'ATD-Quart-monde auprès de l'Union européenne, auteur de Réussir la protection de l'enfance avec les familles en précarité, paru aux Editions de l'Atelier en 2008), malgré les parcours chaotiques et insécurisants, les familles rencontrées ne cessent d'aspirer pour

leurs enfants à une situation meilleure que la leur. Or, les nombreux témoignages recueillis montrent que la rencontre avec les professionnels se développe dans un contexte de peur commun à toutes les familles : peur du contrôle social, peur de se voir imposer un choix de vie, peur d'être séparé de leur enfant. En découle une méfiance certaine à l'encontre des lieux de socialisation mis en place par les pouvoirs publics et les associations.

Ces parents craignent, en exposant à des professionnels leur sentiment d'incompétence et d'impuissance, de déclencher une ingérence des pouvoirs publics dans leur vie et celle de leur famille.

L'information des familles, notamment des plus défavorisées, manque et constitue un élément essentiel de cette politique de prévention qu'il est nécessaire de développer.

Face à ce constat qui explique le peu d'efficacité des politiques menées jusqu'à maintenant en terme d'aide à la parentalité, il est proposé de créer, par décret, des comités départementaux à la parentalité pour favoriser la coordination des dispositifs d'aide à la parentalité. Il rassemblera notamment sous l'égide du Préfet, la Caisse d'allocations familiales, le Conseil Général et l'ensemble des associations concernées localement.

Proposition : Créer des comités départementaux à la parentalité.

Les difficultés que peuvent rencontrer certains parents dans leur rôle éducatif, mais aussi l'inquiétude liée aux transformations de la famille et à leurs conséquences dans le comportement social des jeunes, conduit à la nécessité de mettre en œuvre des actions de soutien parental. De nature préventive, celles-ci reposent sur le volontariat et sont gratuites ou peu coûteuses pour les intéressés. Les mesures de responsabilisation parentale, plus coercitives, constituent la dernière étape avant une sanction et visent à intervenir rapidement pour remédier à des situations déjà détériorées (contrat de responsabilité parentale pour le département, accompagnement parental pour la commune).

La Cour des comptes, dans son rapport du 4 février 2009, souligne d'ailleurs que « *L'empilement de dispositifs dispersés géographiquement et sans articulation entre eux, le défaut d'une réflexion sur l'accès des parents à l'information, ne peut garantir une réponse adéquate et une prise en compte globale des besoins des familles. Au demeurant, aucune évaluation ne permet de connaître l'impact des nombreuses actions menées* ».

Dans le contexte économique et social actuel, il apparaît plus que nécessaire de maintenir et de développer les projets d'accompagnement des jeunes et de leur famille, de soutien à la parentalité et de protection de l'enfance avec un souci permanent de coordination des dispositifs de soutien à la parentalité et en privilégiant la continuité des actions et l'articulation entre les professionnels qui fait cruellement défaut à l'heure actuelle.

a) Responsabiliser et recrédibiliser les adultes aux yeux de notre jeunesse

L'ensemble de la communauté des adultes doit participer à l'éducation des jeunes et à la réinsertion des délinquants ou primo-délinquants car c'est la seule garantie durable du droit à la sécurité. La lutte contre l'exclusion et la délinquance suppose la solidarité de toute la société et de l'ensemble des adultes qui l'entourent.

Les différents acteurs de la socialisation et de la gestion de la délinquance des mineurs ont besoin d'être plus fortement mobilisés :

- Les parents doivent assumer le rôle primordial qui leur revient, leur rôle est essentiel dans la vie de l'enfant. Ce sont eux qui peuvent lui éviter de décrocher à l'école ; qui vont l'accompagner dans son parcours ; qui vont lui transmettre cette envie de réussir ; qui vont pouvoir parler avec lui des obstacles qu'il rencontre ; qui vont s'intéresser à ses résultats, à ses choix mais aussi l'ouvrir à d'autres apprentissages.

- L'école, qui doit lutter plus fortement contre l'absentéisme et la déscolarisation et qui devrait mieux répondre, par elle-même, aux petites transgressions qui se multiplient.

- Les départements, qui, depuis la mise en oeuvre de la décentralisation ont en charge la protection de l'enfance, et ont donc, à ce titre, une responsabilité directe et déterminante dans la prévention de la délinquance.

- L'ensemble des institutions, publiques et privées, qui concourent à la politique de la Ville, et dont l'intervention devrait être orientée plus résolument vers la socialisation des jeunes. Là encore, les outils existent, depuis les dispositifs traditionnels d'insertion jusqu'aux initiatives les plus récentes comme les contrats locaux de sécurité.

- Les services chargés de l'ordre public doivent renouveler et diversifier leurs interventions, par une spécialisation plus affirmée et par une action plus ouverte et plus compréhensive en direction des jeunes.

- De même, la justice doit répondre de manière plus systématique et plus diversifiée, en se rapprochant le plus possible des réalités du terrain.

L'ensemble de la communauté des adultes doit retrouver aux yeux de la jeunesse une crédibilité qui lui manque et une cohérence qui permettrait de mieux faire comprendre aux mineurs les mesures qui sont prises pour son bien et l'inciterait à reprendre sa place d'enfant dans notre société.

Dans bon nombre de quartiers sensibles, la précarisation des parents, le fort taux de chômage et les complexes qui en découlent de ne pas pouvoir subvenir dignement aux besoins de sa famille, ont créé une inversion des forces en présence dans certaines familles précarisées. Les enfants ont pris la place de leurs parents en faisant vivre la famille de l'économie souterraine fleurissante. De ce fait, les parents ont perdu leur crédibilité et sont dévalorisés aux yeux leurs enfants en ne pouvant pas les protéger et les assumer financièrement.

De même, la multiplication des dispositifs entourant les familles en difficultés, le manque de coordination entre professionnels, les conflits idéologiques et politiques, ont créé une cacophonie qui abouti à des incohérences qui ont fait perdre tout sens et crédibilité des actions entreprises aux yeux de leurs jeunes.

Le rapport de Jean-Marie Bockel sur la délinquance des jeunes[47] rappelle à juste titre que l'un des premiers droits des enfants est le droit à l'autorité. « I*ls sembleraient d'ailleurs le réclamer. A cet égard, il faut relever que selon un sondage de l'Institut CSA, réalisé en avril 2010 pour le quotidien La Croix, 79% des 15-24 ans interrogés attribuent une valeur positive à l'autorité. Selon la même enquête, 66% d'entre eux considèrent que les parents n'ont pas suffisamment d'autorité* ».

Dès lors, le système des devoirs imposés à un enfant ne peut avoir d'effectivité que s'il est accompagné par un adulte responsable et au premier chef par celui qui, au quotidien, exerce la parentalité. L'exercice de l'autorité parentale doit avoir un contenu.

L'Etat, face à une parentalité en berne, en échec ou en difficulté, doit assurer la formation des parents en généralisant les écoles de parents, en déve-

47 *Rapport remis au Président de la République en Novembre 2010*

loppant le « coaching parental », en prenant appui sur les réseaux d'aide à la parentalité et en responsabilisant les parents par rapport à l'école ».

Face à l'abandon de l'autorité des adultes, les jeunes qui ont l'impression que plus aucun adulte n'est responsable, sont allés chercher des repères, une autorité, un cadre structurant dans la rue, au sein des bandes. L'espace public a été totalement déserté par les adultes, laissant les enfants livrés à eux-même ou à quelques meneurs ou chefs de réseaux qui orchestrent les trafics.

Aujourd'hui plus aucun adulte n'ose élever la voie dans les lieux publics lorsqu'il voit un mineur entrain de commettre une incivilité ou un délit.

Comme le rappelait Jean-Pierre Schosteck dans son rapport en 2002[48], "*le désinvestissement des adultes a atteint un degré inquiétant*". Mais depuis 2002 qu'avons nous fait pour reconquérir cette autorité ? rien.

Il faut redonner aux parents, voisins, amis, gardiens, professeurs, grands-parents, etc…. les moyens de reprendre leur place et de jouer le rôle qui est le leur aux yeux de notre jeunesse qui est en quête d'autorité. Il faut reconquérir les espaces publics en redonnant l'autorité aux adultes de pouvoir réprimander un enfant qu'il voit commettre une incivilité ou un délit. Il ne faut plus que les adultes ferment les yeux.

Proposition : Redonner aux adultes leur place et leur rôle vis à vis des mineurs.

b) Bâtir une culture précoce de la parentalité

Il est fondamental, aujourd'hui de bâtir "*une culture précoce de la parentalité et de la bientraitance*"[49] dès les premiers mois de vie.

Les acteurs de l'enfance ont permis d'identifier les moyens permettant d'assurer à l'enfant une meilleure prise en compte de leurs droits. Il s'agissait pour les participants de garantir la préservation de l'équilibre entre la nécessaire responsabilité des parents et les missions de la Protection de l'enfance.

48 *Rapport du Sénat sur la délinquance des mineurs « La République en quête de respect », Février 2002*
49 Il s'agit d'un des cinq axes définis par les derniers Etats Généraux de l'Enfance

Les travaux ont permis d'identifier cinq axes d'actions mettant l'accent sur "*une culture précoce de la parentalité et de la bientraitance*". Parmi ces actions figurait la valorisation de la "*bientraitance*" dès les premiers mois de vie, et la création d'un Comité national de soutien à la parentalité.

C'est un décret[50] du 2 novembre 2010 qui vient de porter création de ce Comité. Placé auprès du ministre chargé de la famille, il a pour mission de contribuer à la conception, à la mise en oeuvre et au suivi de la politique et des mesures de soutien à la parentalité définies par l'Etat et les organismes de la branche famille de la sécurité sociale.

Il favorise la coordination des acteurs et veille à la structuration et à l'articulation des différents dispositifs d'appui à la parentalité, afin d'améliorer l'efficacité et la lisibilité des actions menées auprès des familles (notamment la médiation familiale). Il veille à ce que ces dispositifs s'adressent à l'ensemble des parents. Il en définit les priorités d'action.

Enfin, il met en oeuvre une démarche d'évaluation, de communication et d'information en matière d'accompagnement des parents. Il peut être consulté par les ministres concernés sur toute question relative au soutien à la parentalité.

Ce comité fusionne quatre instances qui existaient jusque là, dont le Comité chargé de la médiation familiale ou celui chargé des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP).

Si ces actions vont dans le sens d'une aide accrue à la parentalité et à la "bientraitance", beaucoup reste encore à faire pour faire connaître ces actions et les populariser.

Proposition : Compléter l'accompagnement les futurs parents dès la grossesse et au cours des premiers mois de vie de l'enfant en y apportant la dimension éducative.

50 *n°2010-1308*

c) Développer une politique d'accompagnement parental au travers des écoles des parents, les cours de parentalité, etc...

«L'Ecole des Parents» n'est pas une institution. C'est un réseau des 50 associations qui proposent depuis 60 ans des actions d'accompagnement, d'-information, d'orientation et de prévention pour répondre aux préoccupations des parents, des familles, des enfants et des jeunes confrontés à des difficultés dans leur vie relationnelle, scolaire et familiale. Toutes les actions reposent sur deux principes fondamentaux :

- L'éducation est une responsabilité partagée par l'ensemble des acteurs.

- Les parents ont les capacités pour éduquer leur enfant mais être parent n'est facile pour personne. C'est un rôle et une place à découvrir, à construire, à développer et à ajuster en permanence.

Partant de ce postulat, l'école des parents se singularise par les différentes portes d'entrée qu'elle propose pour agir, allant de l'accueil téléphonique à l'entretien individuel en passant par des conférences-débats thématiques ou la mise en place de groupes de paroles.

Au-delà de la sensibilisation des parents qui peuvent se trouver désarmés face aux comportements de leurs enfants, le but est de faire prendre conscience aux parents des actes éducatifs qu'ils doivent partager avec ceux qui en ont la responsabilité. Le but est d'aider les parents dans l'éducation de leurs enfants, agir dans la prévention des difficultés familiales et relationnelles.

Des sessions d'information et des consultations sont proposées dans un premier temps aux parents, ayant signé un contrat de responsabilité parentale (CRP), pour répondre à leurs questions mais il serait souhaitable de pouvoir étendre les possibilités de consultations en dehors de ces cas dès lors que les parents en ressentent la nécessité.

Proposition : Développer les écoles des parents, les cours de parentalité, d'alphabétisation, etc...

d) Cibler les familles les plus défavorisées

Il est essentiel de tourner les politiques d'alphabétisation vers un soutien à la parentalité. Cela permettrait à des parents ne sachant pas lire ou écrire, ou ne connaissant pas la langue de mieux suivre la scolarité de leurs enfants.

Plusieurs sociologues de renom ont menés des études qui tendent à démontrer que les jeunes délinquants sont issus de sites où ils cumulent plusieurs facteurs associés à la délinquance : « *une plus faible supervision parentale, une résidence plus fréquente dans le parc HLM hors centre-ville, un niveau de revenu et de scolarisation faible des parents, un absentéisme scolaire élevé* »[51].

Sans vouloir stigmatiser une catégorie de famille par rapport à une autre, il est maintenant reconnu que les élèves issus de l'immigration sont confrontés à des problématiques spécifiques : ils sont plus souvent que les autres élèves dans des quartiers de la politique de la ville, et donc dans des établissements de type ZEP ; les relations des familles de l'immigration avec l'école sont marquées par le degré de scolarisation et d'alphabétisation des parents, comme de leur maîtrise de la langue française.

Il est notamment important de permettre aux parents de familles issues de l'immigration de gagner en autonomie notamment par le biais des ateliers d'alphabétisation, d'assurer également l'aide aux devoirs. Les cours d'alphabétisation. ils parviennent ainsi à donner leur sens aux apprentissages et à la réussite scolaire de leurs enfants.

Proposition: Permettre aux parents de familles issues de l'immigration de gagner en autonomie notamment par le biais des ateliers d'alphabétisation.

B.2 Généraliser les Conseils pour les Droits et des Devoirs des Familles dans chaque collectivité

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance accorde une importance particulière à la prévention fondée sur l'action sociale et éducative. Elle offre aux maires la possibilité de mettre en place un Conseil pour les Droits et les Devoirs des Familles (CDDF), cadre de dialogue chargé à la fois d'écouter et de proposer des mesures d'accompagnement des familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants.

C'est également un lieu où le maire peut réaffirmer la valeur des Lois Républicaines et où les familles peuvent réapprendre le « *vivre ensemble civique* ». Instance de proximité par excellence, c'est une aide précieuse à la parentali-

51 *Sébastian Roché, sociologue, enquête de délinquance autorapportée, 2000*

té et à la prévention de la délinquance. Conçue comme une instance d'échange parental, le CDDF réunit l'ensemble des acteurs intéressés par les problématiques de délinquance, d'action sociale, d'insertion, d'action éducative, de responsabilisation parentale et de médiation.

La composition du CDDF, créé par délibération du conseil municipal, peut comprendre des représentants de l'Etat désignés par le préfet, des représentants des collectivités territoriales ainsi que des personnes. Oeuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Le maire peut dans ce cadre volontairement large faire appel aux personnes les mieux à même d'apporter une expertise utile à la résolution des problèmes rencontrés par les familles dans l'éducation des enfants.

Conçue comme une instance d'échange parental, le CDDF réunit l'ensemble des acteurs intéressés par les problématiques de délinquance, d'action sociale, d'insertion, d'action éducative, de responsabilisation parentale et de médiation.

C'est une instance consultative, un lieu de concertation et d'écoute pour les famille ayant des difficultés à exercer leur autorité parentale, mais n'est, en aucune manière, une instance décisionnelle. Outre une meilleure écoute des familles, les avantages du CDDF résident dans une information et un rappel aux parents sur leurs droits et devoirs envers leurs enfants ainsi que les mesures d'aides à l'exercice de la fonction parentale.

Cette structure permet au maire d'apprécier l'accompagnement parental approprié et offre aussi la possibilité au premier magistrat de la ville de saisir le Président du Conseil Général en vue de la mise en oeuvre d'une mesure d'accompagnement parental, au titre de sa mission de protection de l'enfance.

Il peut également proposé un accompagnement parental si l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique sont menacés par un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire.

Un point constructif avec la famille, les responsables éducatifs et associatifs de l'enfant peut être décidé par le maire qui peut demander à la caisse d'allocations familiales concernée de mettre en place un dispositif d'accompagnement des familles.

Enfin, un rappel à l'ordre notamment sur les devoirs des parents peut être effectué.

Le CDDF est donc un outil de prévention mis à la disposition du maire se sentant concerné par la délinquance juvénile.

Il est essentiel de tout faire pour que les enfants en difficulté ne basculent pas dans la délinquance et de rappeler leurs obligations aux titulaires de l'autorité parentale et les mesures d'aide et d'action sociale de nature à remédier à la situation.

Dans le cadre de la politique novatrice et volontariste mise en œuvre de prévention de la délinquance, Villiers-sur-Marne, a mis en place un des tous premiers CDDF de France dès 2008. Après deux années d'existence, il en ressort une forte mobilisation des acteurs et la création d'une véritable culture de collaboration transversale au service des familles. Les résultats obtenus depuis sa création tendent à prouver que sous l'impulsion du maire et avec la participation active de l'ensemble des professionnels, des solutions sont obtenues pour aider et accompagner ces familles en difficultés. Déjà 80 cas ont été étudiés nominativement au sein des CLSPD et 2 auront nécessité un passage en conseil du CDDF.

Pourtant, malgré la réelle utilité et efficacité de cette instance, elle n'est encore que très peu mise en place par les collectivités territoriales qui tardent à se l'approprier. La mise en place n'est pas chose aisée et une forte implication du premier magistrat de la commune est fondamentale à son existence ainsi qu'a sa réussite. Ceci explique peut-être pourquoi fin 2010, seuls 17 CDDF ont été créés.

Il est important de réaffirmer la nécessité de mettre en place des CDDF dans le cadre d'une politique globale et territoriale de prévention de la délinquance. Lors des débats sur le projet de loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure 2 (LOPPSI 2), un amendement parlementaire a été adopté afin de rendre obligatoire la création d'un CDDF dans les communes de plus de 10 000 habitants. Il est à souhaiter que cette mesure favorisera le développement de cette structure essentielle à une politique responsable de prévention de la délinquance.

Proposition : Réaffirmer la nécessité de mettre en place le Conseil pour les droits et devoirs des familles dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants.

Une palette de mesures d'aides à la parentalité offerte par le CDDF

Le CDDF assiste le maire ou son représentant dans le choix de l'une des mesures d'aide à la parentalité à sa disposition.

De même, un accompagnement parental peut être proposé par le maire : il s'agit d'une mesure de premier niveau consistant en un suivi individualisé au travers d'actions de conseil pour venir en aide aux familles qui connaissent des difficultés dans l'éducation de leurs enfants. L'accompagnement parental pouvant même être proposé dans le cas où un CDDF n'aurait pas été institué dans la commune.

Lorsqu'un accompagnement parental est mis en place, le maire sollicite l'avis du Président du Conseil Général.

Dans un souci de cohérence de l'action menée vis-à-vis d'une même famille par les autorités municipale, départementale et judiciaire, il est également prévu l'obligation, pour le maire qui envisage de proposer une mesure d'accompagnement parental, de vérifier si la famille fait l'objet d'un contrat de responsabilité parentale ou d'une mesure judiciaire d'assistance éducative et d'en informer le cas échéant le CDDF.

La loi ouvre également au maire la possibilité de délivrer à la famille une attestation comportant son engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale.

En revanche, en cas de refus de l'accompagnement parental ou de non-respect de ses engagements par la famille (défaut d'assiduité scolaire, carence éducative avérée), il appartient au maire de saisir le président du Conseil Général en vue de la conclusion éventuelle d'un contrat de responsabilité parentale (créé par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances).

Enfin, en dernier recours, il est possible d'engager une procédure de saisine du juge des enfants par le maire en vue du prononcé d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial. Il permet au maire ou à son représentant au sein du CDDF, lorsqu'il a connaissance de familles rencontrant des difficultés dans l'utilisation des prestations familiales, dans les conditions fixées par l'article 375-9-1 du code civil, de saisir le juge des enfants à qui il reviendra d'apprécier si les conditions sont réunies pour prescrire la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (créée par l'article 20 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance).

Cette saisine doit s'effectuer conjointement avec l'organisme débiteur des prestations familiales compétent (caisse d'allocations familiales ou caisse de mutualité sociale agricole). Par ailleurs, lorsque le maire a désigné un coordonnateur, il en informe, après accord de l'autorité hiérarchique dont relève le coordonnateur, le juge des enfants.

Le CDDF est aussi un instrument de prévention à la disposition du maire, qui prend en compte les dispositifs territorialisés de la prévention de la délinquance :

- Le plan départemental de prévention de la délinquance qui fixe les priorités de l'Etat ;

- Le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte ;

contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes qui organise la concertation au niveau départemental ;

- Les Conseils Locaux (ou intercommunaux) de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) qui animent et coordonnent, sous l'autorité du maire, la prévention de la délinquance au niveau local ;

- La Stratégie territoriale de sécurité et de prévention(STSP) qui planifie les actions de prévention dans la commune ;

- Le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), qui permet à l'Etat de cofinancer plus largement des actions de prévention de la délinquance.

Exemple de bonne pratiques : les actions mises en place par les brigades de prévention de la délinquance juvénile de la Gendarmerie (BPDJ)

Créées le 1er octobre 1997, les BPDJ exercent principalement des missions de prévention à l'égard des jeunes. Placées sous l'autorité du commandant de groupement de gendarmerie départementale, composées en général de six sous-officiers, elles ont pour mission la prévention et l'action judiciaire.

En contact avec les jeunes et leur environnement, les BPDJ développent des partenariats actifs avec les éducateurs sociaux, les enseignants, les magistrats, dans les zones péri-urbaines et les quartiers en difficulté. Les BPDJ animent également des actions d'information et d'éducation en milieu scolaire sur des thèmes tels que la toxicomanie, la violence, le racket, les incivilités et participent aux opérations comme Ville, Vie, Vacances (VVV).

Les violences commises au sein du couple occupent une place importante dans les

crimes et délits contre les personnes et constituent un problème majeur en raison de leur impact sur le développement de la personnalité des jeunes. En France, tous les deux jours, un homicide est commis au sein du couple. 156 femmes sont décédées en une année[52], victimes de leur compagnon ou ex-compagnon. 27 hommes sont décédés, victimes de leur compagne ou ex-compagne.

La proximité, c'est celle qui doit caractériser les relations que les militaires des unités territoriales (brigades territoriales autonomes ou communautés de brigades) doivent entretenir avec la population et ses représentants, dans un espace géographique partagé pour assurer la sécurité et mieux prévenir de la délinquance. Ces brigades doivent apporter au quotidien des réponses en termes de sauvegarde des personnes et des biens. Ils garantissent une permanence de l'accueil du public et une réponse adaptée aussi rapide que possible à tout événement troublant la paix publique. L'anticipation, c'est le fil conducteur de l'action quotidienne des gendarmes en matière de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité.

Il faut donc généraliser le déploiement des *brigades de prévention de la délinquance juvénile et* brigades de protection des familles qui traitent les procédures les plus graves pour des faits commis dans le cadre familial et animera également des actions de prévention et de répression liées à ce type de criminalité.

La mise en place de ces brigades assure la sécurité dans la vie quotidienne en développant la « prévention situationnelle », protège les victimes et améliore la prévention des violences intrafamiliales (campagne de communication, prise en charge des victimes, etc.).

La prévention situationnelle et la préservation du cadre de vie.

La préservation de l'environnement et du cadre de vie demeure l'une des préoccupations majeures de la population. La lutte contre les incivilités (troubles du voisinage, tapages nocturnes…) les dégradations, et la sécurisation des espaces publics sont les principaux domaines de lutte. L'action des services de police et de gendarmerie doit être rappelée dans ce cadre :

- Par le biais de la réserve citoyenne, la gendarmerie nationale permet à des volontaires de conduire des actions bénévoles, destinées à renforcer le lien entre les citoyens et les services de gendarmerie.

Le « service volontaire citoyen» de la police nationale, consacré par l'article 30 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, a pour but d'améliorer sensiblement les rapports entre la police et la population. Les volontaires citoyens, âgés de 17 ans au moins, sont français ou ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Ils ne disposent d'aucune prérogative de puissance publique.

52 Étude nationale sur les morts violentes au sein du couple, 2008, Direction générale de la gendarmerie nationale direction générale de la police nationale

B.3 Rendre effective la responsabilité des parents de mineurs délinquants

Si la responsabilisation des mineurs est un objectif de la prévention de la délinquance, la responsabilisation des parents doit être, à l'évidence, un objectif prioritaire, qu'un certain nombre de dispositions nouvelles peuvent favoriser.

La responsabilité d'élever l'enfant appartient à ses parents. Le code civil est sans ambiguïté à cet égard et cette responsabilité se traduit dans la loi par le concept d'autorité parentale qui définit les droits et devoirs des parents sur la personne et les biens de l'enfant.

Substituant en 1970 l'autorité parentale à la puissance paternelle, le législateur a voulu que le couple père-mère soit garant de l'intérêt de l'enfant et à terme de la cohésion sociale.

L'article 371 du code civil pose le principe universel d'obéissance des enfants : " *L'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses père et mère* " tandis que l'article 371-2 définit le contenu de l'autorité parentale " *L'autorité appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité. Ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation* ".

L'autorité des parents est donc un droit qui s'exerce sur les enfants mais elle est aussi un devoir dû à la société. Cette autorité, en effet, est reconnue par la loi aux parents " *pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité* ". Ce droit et ce devoir de garde, de surveillance et d'éducation doivent donc s'exercer par rapport à cette finalité de protection de l'enfant.

Il est apparu nécessaire d'intervenir auprès des familles pour lesquelles les acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et de l'Education nationale ont échoué. Depuis 2002, un article de notre code pénal prévoit deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende pour les parents qui se seraient « soustraits, sans motif légitime, à leurs obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leur enfant mineur.

Les lois du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ont toutes deux insisté sur le soutien à la mission parentale. Les dispositifs sont nombreux : TPSE, AED, AEMO, REEAP, stages parentaux, contrats parentaux, école des parents et maison des

parents. Les méthodes et techniques se sont multipliées dans le sillage des 17 ministres successifs de la ville et des banlieues. Les acteurs —des conseils généraux à l'éducation nationale, en passant par la justice ou les communes— pilotent ou animent les aides aux parents dépassés.

Les mesures de responsabilisation des parents sont mises en œuvre lorsque l'on détecte, chez les familles, des problématiques en termes éducatifs. Dans ces cas, les parents sont incités ou obligés à participer aux dispositifs. Il convient donc de se référer au Code de la santé publique (et à la « loi Bachelot ») ainsi qu'au chapitre II de la loi du 5 mars 2007 relatifs à la prévention de la délinquance.

Loin de vouloir blâmer les parents de mineurs délinquants, il faut convenir que ces derniers font souvent face, au fur et à mesure que leur enfant grandit, à un rôle éducatif qu'ils partagent, bon gré ou mal gré, avec d'autres acteurs contre lesquels il leur est parfois difficile de lutter.

On peut donc définir deux grandes typologies de familles de mineurs délinquants : celles qui craquent et ne font pas face et celles qui sont à l'origine des violences de leur enfant par des comportements pervers, des difficultés économiques, sociales ou culturelles.

Quelle que soit la situation dans laquelle se trouve l'enfant, tous les spécialistes s'accordent sur l'influence déterminante de la famille sur le comportement de l'enfant.

Face à ces manquements à l'autorité parentale qui deviennent parfois insurmontables pour les parents du fait de l'ampleur qu'elles prennent, il faut responsabiliser les parents. La loi prévoit la faculté pour le juge de prononcer des mesures d'accompagnement obligatoires telles que la tutelle des prestations sociales enfants (TPSE), l'assistance éducative, qui peuvent aller jusqu'à des sanctions pénales et administratives dans les cas extrêmes qui mettent en péril la situation de l'enfant par une incapacité parentale aggravée et persistante. Mais ces mesures restent trop peu souvent appliquées.

Il est aujourd'hui nécessaire de mettre en application une politique pénale des manquements volontaires à l'exercice de l'autorité parentale placée sous l'autorité des parquets.

La « responsabilisation des parents » doit s'inscrire dans une évolution plus générale vers la responsabilisation de l'ensemble des acteurs (le mineur, sa famille, la communauté, les autorités locales). Il faut encourager les parents à prendre conscience de leurs responsabilités envers le comportement délictueux des jeunes enfants et à les assumer. »

Ces stages ne doivent pas être considérés comme une sanction, mais plutôt comme une sensibilisation des parents à leur rôle. Il s'agirait avant toute chose de les reconnecter avec leurs responsabilités civiles et pénales.

Rappelons que la parentalité désigne de façon très large la façon d'être parent en y incluant à la fois des responsabilités juridiques telles que la loi les définit mais aussi des responsabilités morales et des responsabilités éducatives.

Mais de nombreuses familles sont tributaires de changements structurels qui les fragilisent, et les parents sont inégalement armés pour faire face à leurs responsabilités. Dans certains quartiers, on peut compter jusqu'à 20 % de familles monoparentales qui se concentrent sur un même espace et qui vivent dans des conditions précaires. Dans un contexte aussi fragile, les devoirs de la parentalité sont plus lourds.

Une politique globale de soutien aux familles apporterait une aide et une réponse pour leur permettre de se réinvestir dans leurs responsabilités éducatives. Dans ce sens, l'articulation du stage de soutien à la parentalité tel qu'il a été mis en place, avec d'autres dispositifs concourant au même objectif, semble indispensable.

Le dispositif préconisé prévoit que le stage comprenne :

- Une étape d'information collective sur les droits et devoirs des parents qui fasse intervenir des représentants du ministère public, de l'éducation nationale, de la police ou la gendarmerie et de la P.J.J.

- Une étape de suivi individualisé qui n'excède pas trois mois et qui vise à contrôler et vérifier si les parents entreprennent des démarches pour l'éducation de leurs enfants, respectent les obligations qui leur ont été formulées, répondent aux convocations, participent aux réunions d'information. Cette étape est conclue par la rédaction d'un rapport qui permet au Parquet de décider soit de poursuivre et sanctionner les parents en cas « d'échec », soit de classer sans suite la procédure, soit de saisir le juge des enfants par requête d'assistance éducative.

a) Accompagner les parents par la mise en place d'outils pédagogiques : La mallette des parents

Dans le cadre de l'ouverture de l'école aux parents et du travail du renforcement des liens entre la famille et l'école, une expérimentation , la mallette des parents, a été menée en 2008-2009 dans l'académie de Créteil dans une quarantaine d'établissements. Cette initiative vise à mieux impliquer

les familles, parfois très éloignées du monde de l'école, dans la scolarité de leur enfant; à améliorer le dialogue entre les parents d'élèves et l'école par des rencontres avec le principal, les enseignants, les surveillants, et par des modules de formation.

Face au succès remporté par cette expérimentation, le ministre de l'Education nationale a décidé de la généraliser depuis la rentrée 2010.

Ce dispositif vise à aider les parents à s'impliquer davantage dans la scolarité de leur enfant: pour cela, le collège invite les parents d'élèves de 6ème à trois réunions de débats (entre la rentrée et décembre) afin d'échanger sur l'aide qu'ils peuvent apporter à leur enfant, les relations avec l'établissement et la connaissance de son fonctionnement. Pour les volontaires, d'autres réunions peuvent être programmées par la suite, axées sur des questions de parentalité, sur l'usage d'Internet ou encore des réunions complémentaires pour les parents ne maîtrisant pas bien le français.

Ces réunions permettent de savoir à quoi sert un professeur principal ; comment aider son enfant à apprendre une leçon ou préparer son cartable, ;connaître la fonction des différents adultes intervenant auprès des élèves ; savoir réagir après un conseil de classe: les questions sont très pratiques.

Le rapport final de l'Ecole d'économie de Paris présenté en janvier 2010 par Martin Hirsch, Haut Commissaire à la Jeunesse, a montré des progrès encourageants pour un dispositif qui finalement est peu coûteux (de l'ordre de 1000 à 1500 euros par collège): « *les données recueillies révèlent que ce surcroît d'implication se traduit par une amélioration très sensible du comportement des enfants. Dans les classes tirées au sort, on constate ainsi nettement moins d'absentéisme, moins d'exclusions temporaires, moins d'avertissements en conseil de classe, ainsi qu'une plus grande fréquence des distinctions lors du conseil de classe (félicitations, encouragements…) ».*

Il en résulte qu'une bonne communication avec les parents est une condition essentielle de réussite de la mallette. Les parents sont informés du dispositif lors de la réunion de rentrée et par une information dans le carnet de liaison.

Si l'équipe pédagogique associe mieux les parents à la scolarité de leurs enfants, les résultats sont significativement meilleurs dans la classe : moins d'absences, moins de sanctions, de meilleures performances scolaires. le tout au prix d'une intervention simple (des séances avec les parents, du matériel d'information dans toutes les langues maternelles) et peu coûteuse: moins de 1000 euros par an et par classe.

Face aux résultats très encourageants obtenus par ce dispositif expérimental, et suite à la volonté gouvernementale de la généraliser à tous les collèges, il conviendrait d'effectuer une évaluation nationale de sa mise en place et de ses retombées afin de pouvoir envisager d'étendre ce dispositif à l'école primaire.

Proposition : Étendre la mise en place de la mallette des parents dès le primaire.

b) Mettre en place le contrat de responsabilité parentale

La responsabilisation et l'accompagnement des parents, qui sont les premiers éducateurs de leur enfant, est un élément clé de la lutte contre l'absentéisme. Il est nécessaire de remettre au cœur des allocations familiales la notion de contrat avec les familles d'élèves absentéistes. Dans le cas ou le contrat n'est pas respecté, il pourra alors y avoir recours à plusieurs type des sanctions dont la plus grave, la suspension des allocations familiales.

L'utilisation de cette sanction doit être l'ultime recours appliqué lorsque toutes les autres tentatives d'accompagnement de la famille ont échoué. A cette dernière, il est toujours préférable d'avoir recours à la mise sous tutelle des prestations sociales qui ne mettent pas en péril la vie de l'enfant dont la famille est concernée par de telles mesures.

La suspension des allocations familiales dans les familles en situation de précarisation est une sanction très lourde de conséquence pour la survie financière de la famille et ne doit pas aboutir à une accélération de sa précarisation. Il s'agit d'une sanction qui ne peut être prise qu'au cas par cas dans des situations extrêmes de parents démissionnaires et pour lesquels aucune autre mesure n'a porté ses fruits. Les enfants de doivent pas être sanctionnés pour les défaillances de leurs parents.

Afin d'éviter d'en arriver à de tels extrêmes, il s'agirait de rappeler quelques fondamentaux aux parents bénéficiaires des allocations familiales. Il s'agirait notamment de rappeler les engagements des parties et les raisons pour lesquelles ces allocations sont accordées. Il n'est pas normal que la CNAF ne diffuse aucune information à ce propos, ni sur son site Internet ni sur aucun de ses supports de communication.

Un travail important de communication et d'explication des objectifs, des droits et des devoirs attendus par la société afin de redonner du sens à ces allocations doit être engagé au plus vite.

Bénéficier des allocations familiales n'est pas un dû, contrairement à ce que beaucoup de familles semblent penser par manque d'informations. Il s'agit d'un contrat moral qui implique des droits mais aussi des devoirs.

Les parents bénéficiaires de ces allocations ont une obligation d'éducation de leurs enfants dans toutes ses composantes : entretien, sécurité, éducation, santé. Rappeler clairement ces obligations et les finalités de ces allocations pourraient permettre de redonner du sens et permettrait une meilleure compréhension de ces familles sur ces objectifs. Cela permettrait également à ces familles de mieux comprendre pourquoi une sanction allant jusqu'à la suspension peut être prononcée à leur encontre le cas échéant.

Proposition : Contractualiser la relation entre la CAF et la famille.

Les possibilités de suspension des allocations familiales sont très précisément définies par la loi et ne peuvent être prononcées que dans certaines situations très limitativement définies. Le législateur a bien eu à l'esprit de faire de cette sanction une mesure d'exception à caractère d'exemplarité et dans tous les cas un recours ultime en cas d'échec de toutes les autres mesures mises en place.

Le versement des prestations familiales est notamment lié au respect de l'obligation scolaire (jusqu'à l'âge de 16 ans), qu'elle soit exécutée dans un établissement d'enseignement ou que l'enfant soit instruit dans sa famille (CSS, art. L. 552-4).

La faculté de suspendre ou de supprimer les prestations en cas de manquement à l'obligation d'assiduité avait été abrogée par la loi an° 2004-1 du 2 janvier 2004 (art. 3) qui privilégiait un « dialogue suivi » avec les parents et, en cas de défaillance persistante de leur part, une sanction pénale (une contravention de 4^{e} classe qui subsiste aujourd'hui : C. péan., art. R. 624-7).

Elle a été rétablie dans un cadre pseudo-contractuel (Code de l'action sociale et des familles, article L. 222-4-1, issu de la loi an° 2006-396 du 31 mars 2006). En cas d'absentéisme scolaire, de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'auto-

rité parentale, le Président du Conseil Général propose aux parents ou représentants du mineur un « contrat de responsabilité parentale » rappelant les obligations leur incombant et comportant des mesures d'aide ou d'action sociales.

Si les signataires ne respectent pas ces obligations ou, sans motif légitime, ne signent pas ce contrat (qui est donc un contrat forcé, à finalité pédagogique), le Président du Conseil Général peut demander au directeur de la Caisse d'allocations familiales (CAF) la suspension, pour une durée renouvelable de 3 mois et de 12 mois au maximum, de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant, conformément à l'article L. 552-3 du Code de la Sécurité Sociale. Les parents qui s'acquittent finalement de leurs obligations éducatives récupèrent rétroactivement leurs droits. Ceux qui persistent dans leur carence et leur « démission » morale recouvrent de toute façon leurs droits au bout de 12 mois mais sans rattrapage.

La loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 « visant à lutter contre l'absentéisme scolaire » a maintenu le contrat de responsabilité parentale que le Président du Conseil Général peut toujours proposer aux parents lorsqu'il est saisi par l'Inspecteur d'Académie d'un cas d'absentéisme scolaire. Mieux, le contrat de responsabilité parentale peut désormais être signé à « l'initiative des parents ou du représentant légal d'un mineur ».

En revanche, la suspension des prestations familiales ne peut plus être ordonnée dans le seul cas d'absentéisme (uniquement en cas de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ou d'une autre carence de l'autorité parentale).

En réalité, afin de lutter contre ce problème particulier, la loi a introduit une procédure spécifique susceptible de conduire plus rapidement à la suspension des allocations familiales (et elles seules, à savoir une catégorie de prestations familiales versées sans condition de ressources aux parents d'au moins deux enfants). Le nombre des absences illicites est alors quantifié précisément.

Par la suite « le directeur ou la directrice de l'établissement d'enseignement saisit l'inspecteur d'académie afin qu'il adresse, par courrier ou à l'occasion d'un entretien avec lui ou son représentant, un avertissement aux personnes responsables de l'enfant, leur rappelant les sanctions administratives et pénales applicables et les informant sur les dispositifs d'accompagnement parental auxquels elles peuvent avoir recours :

« 1° Lorsque, malgré l'invitation du directeur ou de la directrice de l'établissement d'enseignement, elles n'ont pas fait connaître les motifs d'absence de l'enfant ou qu'elles ont donné des motifs d'absence inexacts;

« 2° Lorsque l'enfant a manqué la classe sans motif légitime ni excuses valables au moins quatre demi-journées dans le mois.

« *L'inspecteur d'académie saisit sans délai le président du conseil général du cas des enfants pour lesquels un avertissement est intervenu en vue de la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale ou de toute autre mesure d'accompagnement que le président du conseil général pourrait proposer aux familles (…). Il communique trimestriellement au maire la liste des élèves domiciliés dans la commune pour lesquels un avertissement tel que défini au présent article a été notifié* ».

De même, lorsque les prestations familiales ne sont pas employées – comme elles devraient l'être – pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants, le juge des enfants peut ordonner qu'elles soient versées à un « délégué aux prestations familiales » (personne physique ou morale, telle une association) qui devient alors l'« attributaire » des sommes (l'un des parents restant toujours « allocataire » en titre). Ce délégué, qui « prend toutes décisions en s'efforçant de recueillir l'adhésion des bénéficiaires », exerce auprès de la famille une action éducative visant à l'aider à parvenir à une gestion efficace de son budget centrée sur l'éducation des enfants[53].

Enfin, les allocations familiales (et elles seules) peuvent être également suspendues lorsqu'un mineur délinquant est placé dans un centre éducatif fermé[54]. Si le mineur est confié au service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), les allocations familiales lui sont directement versées[55].

Un des moyens de prévention de ces recours aux sanctions visant les allocations familiales serait de rappeler aux parents leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants dans le contrat rappelant les raisons pour lesquelles l'Etat alloue ces financements et les obligations auxquelles les familles se soumettent en contre partie.

Il s'agit de rajouter à la panoplie existante une mesure purement administrative, déclenchée par une instance composée de représentants de la CNAF,

53 *Code civil, article 375-9-1 et Code de la sécurité sociale, article L. 552-6, issus de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007*

54 *Ordonnance. n° 45-1274, 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, art. 34 nouveau issu de la loi Perben du 9 septembre 2002*

55 *Code de la Sécurité Sociale, art. L. 521-2*

du Conseil Général et du Maire. Cette instance alertée par les services de la CAF sur le cas d'une famille qui ne se présenterait pour la contractualisation lors de l'arrivée du nouveau né, déclencherait, après une période de relance infructueuse, le transfert de la gestion des allocations au délégué aux prestations familiales. Elle préconiserait dans la foulée les mesures d'accompagnement à la parentalité qui selon elle permettrait à ladite famille d'exercer réellement son autorité parentale. Soit la famille réagit positivement et signe par conséquent le contrat avec la CAF, elle recouvre ainsi ses droits. Soit elle persiste et l'instance oriente le cas vers le juge pour une éventuelle mise sous tutelle.

C. LE PRISME ÉDUCATIF

Pour les enfants, au moins jusqu'à 16 ans, le système éducatif doit leur permettre d'acquérir un ensemble de savoirs les préparant à leur vie d'adultes capables d'assumer pleinement leur rôle de citoyens, de poursuivre des études ou de s'insérer dans la vie active.

Mais placer l'enfant au cœur du système éducatif ne consiste pas seulement à l'inscrire à l'école, il faut aussi que les parents comprennent pourquoi leur enfant va à l'école.

Il faut faire évoluer les pratiques professionnelles afin que l'école retrouve sa place dans notre société. Elle doit prendre conscience de ses limites et des évolutions et accepter de s'ouvrir vers l'extérieur, en associant davantage les parents mais aussi l'ensemble des acteurs de la cohésion sociale .

L'école est le symbole de la socialisation, de la construction des citoyens de demain, elle doit être consolidée dans ses valeurs éducatives mais aussi collaborer à cette coproduction appelée de nos voeux car elle est l'un des piliers fondateur de la mise en cohérence de cette nouvelle politique de cohésion et de prévention de la délinquance.

C.1 Réaffirmer la place fondamentale de l'éducation dans nos valeurs sociales

Dans sa mission de formation des citoyens, l'école participe objectivement à la lutte contre la délinquance. Tout d'abord, l'école instruit et

éduque les enfants, elle transmet les valeurs et l'instruction civique. Elle permet de former des citoyens qui respectent la loi car ces derniers ont étudié et compris cette loi.

L'école primaire a pour objectifs de conduire les élèves à exercer et développer leur intelligence, leur sociabilité, leur curiosité, leur sensibilité. Elle doit leur permettre d'accéder à la maîtrise des savoirs fondamentaux, de constituer des connaissances méthodologiques, d'accéder à une culture commune et la construction de valeurs partagées qui les préparent à suivre dans de bonnes conditions la scolarité du collège, assurant ainsi l'acquisition des connaissances et compétences indispensables à la maîtrise du socle commun de connaissances et de compétences exigible en fin de scolarité obligatoire.

Pour conduire les élèves à la réussite, l'école a besoin de l'appui de tous les acteurs. Mais cet appui ne lui sera accordé que si les missions qui lui sont confiées sont connues et font consensus. Sinon, l'ambiguïté persistera et l'école continuera de se voir adresser des demandes qui risqueront de la distraire de son objectif.

Il importe donc de mieux définir le rôle de l'école par un projet d'établissement qui doit être communiqué aux parents et auquel ils doivent adhérer.

Proposition : Redéfinir le rôle de l'école dans notre société.

Proposition: Redéfinir le champ d'action de l'école par un projet d'établissement qui doit être obligatoirement communiqué aux parents.

De même, pour une meilleure compréhension des attentes et du fonctionnement des établissements mais aussi dans le but de mieux associer les parents au sein de l'école, il est proposé d'instaurer un entretien obligatoire avec les familles dès l'arrivée de leur enfant dans un établissement scolaire.

Il s'agit de créer des espaces de rencontres qui soient différents de ceux généralement connus par les parents qui ne sont convoqués à l'école que lorsqu'il y a un problème avec leur enfant.

Cet entretien aura pour objectif principal de nouer un contact cordial entre les parents et le responsable de l'établissement afin de mieux connaître

la famille, l'enfant, les caractéristiques familiales, s'il y en a, et de créer un climat de confiance établi sur d'autres bases que celles habituelles.

Il sera également l'occasion d'expliquer le projet pédagogique de l'établissement et d'associer les parents en leur présentant la charte de la scolarité afin qu'ils puissent y adhérer en connaissance de cause.

Proposition: Instaurer un entretien obligatoire avec les familles dès l'arrivée de leur enfant dans un établissement scolaire au cours duquel sera notamment communiqué le projet de l'établissement ainsi que la charte de la scolarité.

C.2 Faire de l'école maternelle une priorité de l'Education nationale

L'école n'est pas seulement le lieu d'apprentissage, elle est aussi un lieu de socialisation.

La place que doit jouer l'école maternelle dans notre système éducatif fait débat depuis longtemps. Une littérature importante existe en la matière.

Sujet très clivé, les arguments des "pro" et des "anti" école maternelle obligatoire sont largement connus. Chacun campant sur ses positions de telle sorte qu'aucune décision politique n'a jamais été prise pour répondre à cette question : faut-il rendre l'école maternelle obligatoire ?

Selon Patrick Gaubert, Président du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), « *rendre l'école maternelle obligatoire est une des clefs pour sortir certains enfants de l'échec scolaire et sociale. C'est à ce moment de la vie que les écarts se creusent. Ils sont ensuite difficilement rattrapables. Un enfant issu d'une famille en grande difficulté possède moins de 400 mots à l'entrée au cours préparatoire alors que celui d'une famille de cadre dispose de 1.500 mots. Plus largement, les gouvernements futurs devront aider l'école à relever le défi culturel auquel elle est confrontée* ».

Un peu partout dans le monde la question de l'éducation des très jeunes enfants a gagné en importance et en visibilité.

Aujourd'hui, en France, la quasi-totalité des enfants de trois ans y sont

scolarisés. Et ce pour plusieurs raisons dont notamment la qualité de l'accueil ainsi que le très bon maillage territoriale répondant également au besoin de solution de garde des parents.

Pour autant, l'école maternelle ne doit pas être une garderie de substitution. Elle doit être le premier temps de l'acquisition des savoirs. Elle doit remplir une mission essentielle qui est de préparer l'enfant à l'autonomie nécessaire afin d'assurer les apprentissages de base.

En effet, les enfants acquièrent, à l'école maternelle, des connaissances et des compétences qui servent d'appui aux enseignements de l'école élémentaire. On y apprend à devenir un élève, à se tenir sur sa chaise, à attendre son tour, à ne pas crier pour prendre la parole, en un mot les règles de vie en collectivité.

Il s'agit également de développer l'apprentissage du langage et d'un stock suffisant de mots pour pouvoir aborder la lecture. En cela, l'école maternelle concoure à gommer dès le plus jeune âge les inégalités sociales, spécialement pour les enfants de milieux sociaux défavorisés ou en voie de précarisation, ou les enfants de familles issues de l'immigration.

Dans la perspective de favoriser la réussite scolaire, force est de constater que l'école maternelle est un maillon essentiel du devenir scolaire de l'enfant. A ce titre, l'Education nationale devrait apporter plus d'attention, notamment financière, à cette institution si chère aux parents qui dans une immense majorité la plébiscite.

Tout comme l'a proposé, Alain Bentolila[56], il faut que l'école maternelle devienne une école à part entière, avec des objectifs, des missions et des fonctions parfaitement identifiés, des programmes définis, une formation exigeante et appropriée avec un encadrement spécifique.

L'école maternelle doit s'inscrire dans le cadre de l'obligation scolaire, marquant ainsi une double volonté : celle des parents de scolariser leurs enfants dès trois ans révolus, celle de la République de préparer au mieux la réussite scolaire des élèves qui lui sont confiés.

Notre société et L'éducation nationale doivent avoir de grandes ambitions pour l'école maternelle, qui est le socle des futurs écoliers de demain. Comme l'écrivait Claude Thélot[57], en 2004, cette ambition "*se concrétise dans les exigences suivantes : éduquer, instruire, intégrer et promouvoir. L'École doit rendre l'acte pédagogique possible et apprendre à vivre ensemble dans notre*

56 *Quelle école maternelle pour nos enfants ? O.Jacob, 2009*
57 *Rapport pour la réussite de tous les élèves*

société démocratique et républicaine. Elle doit à la fois assurer l'acquisition par tous les élèves d'un socle commun des connaissances, compétences et règles de comportement indispensables et s'adapter à leur diversité. Il faut qu'elle soit juste, qu'elle tende vers l'égalité des chances et la pluralité des excellences".

Trop longtemps négligée elle est aujourd'hui le "parent pauvre" de l'Education nationale qui un temps a même envisagé sa suppression pour répondre à des besoins de restrictions budgétaires. Dans le cadre de la mise en place d'une politique novatrice de prévention de la délinquance et pour renforcer le souhait républicain de voir fonctionner à nouveau notre ascenseur social au travers de notre éducation nationale, il est fondamental de faire de l'école maternelle un maillon prioritaire.

Proposition: Rendre l'école maternelle obligatoire pour les enfants de 3 ans.

C.3 Ouvrir l'école aux acteurs de la communauté éducative

L'éducation n'est pas la seule affaire de l'école, et au sein de l'école, l'éducation n'est pas la seule affaire des enseignants. Il se dessine une nécessaire collaboration avec des collectivités locales, avec le maire en particulier, qui est responsable de tout aux yeux de ses concitoyens.

La loi sur la protection de l'enfance du 5 mars 2007 a mis en place, dans chaque département, des cellules de signalement chargées de recueillir les informations préoccupantes relatives aux mineurs.

L'éducation nationale participe activement à ces cellules et à leur alimentation.

Pourtant, les incivilités, les coups de couteaux,, les insultes, les vols, le racket, l'intrusion de bandes, etc... sont autant d'actes de violence quotidiennes qui touchent tous les établissements scolaires de France. En première ligne de ces violences on trouve les collèges, suivis de près par les lycées professionnels, puis les lycées. Fait nouveau, ce phénomène touche également les écoles élémentaires.

Une prise de conscience de l'opinion publique s'est fait jour suite à

plusieurs évènements très médiatisés. Un plan national de lutte contre la violence à l'école a été mis en place depuis deux ans à l'issue des Etats généraux de la sécurité à l'école. De nombreuses mesures ont été mises en place pour combattre et faire reculer la violence et l'insécurité à l'école : L'achèvement des diagnostics de sécurité, la création des équipes mobiles de sécurité qui ont même été renforcées, l'installation d'un bureau de policier ou gendarme référent dans 53 établissements prioritaires, la création d'un référent de justice au sein des établissements scolaires, la création de postes de médiateurs de réussite scolaire et l'augmentation du nombre de postes de conseillers principaux d'éducation et enfin l'élaboration d'un vraie politique de ressources humaines au sein de l'éducation nationale ainsi que la revalorisation des salaires des enseignants sont autant de mesures qui vont dans le bon sens.

Pour autant cela n'est pas suffisant. Malgré les efforts consentis par la communauté éducative, force est de constater que l'ensemble des dispositifs aura tout au plus limités la dégradation de la situation. Les enseignants, même formés à la gestion de classe ou à la gestion de la violence ne doivent avoir comme seule priorité que la transmission des savoirs.

Une des raisons de ces difficultés scolaires trouve son origine dans l'évolution défavorable du contexte économique qui marginalise une population et ses enfants sur tous les plans : scolaire, sanitaire, social et culturel. L'école ne peut pas répondre à elle seule à ces besoins sociaux croissants.

C'est pourquoi il est proposé d'ouvrir les établissements scolaires en ZEP qui ont des besoins et des problèmes spécifiques, aux professionnels de la prévention : éducateurs, travailleurs sociaux, médecin ou infirmière scolaire, les enseignants, les conseillers d'éducation, etc... au sein d'une cellule qui pourrait étudier au cas par cas les difficultés des élèves et prévenir les actes violents en élaborant avec l'élève un diagnostic de sa situation et l'accompagner pour le soutenir dans sa scolarité et dans son épanouissement au sein de la vie scolaire.

Proposition : Création d'une cellule pluridisciplinaire au sein des établissements en ZEP.

C.4 Développer les programmes de réussite éducative

L'école doit faire la guerre à l'échec scolaire. Il ne suffit plus que l'école soit ouverte à tous : elle doit transmettre à chaque élève la meilleure formation possible et accompagner chacun dans son cheminement scolaire. Les membres du personnel scolaire doivent partager la conviction que tout enfant est éducable s'il dispose des moyens nécessaires et qu'il est capable d'acquérir des connaissances plus complexes qu'on ne le croit souvent. Aussi, les élèves qui ont des difficultés ou un handicap se verront offrir toutes les occasions pour développer le plus possible leurs talents et leurs aptitudes. Cet accompagnement, s'il est constant et approprié, empêchera leur exclusion.

Le Plan de cohésion sociale comporte, dans son volet « égalité des chances », deux propositions visant l'accompagnement des enfants en fragilité et des collégiens en difficulté (programme 15 et 16). Celles-ci se déclinent sous deux aspects : la création de dispositifs de réussite éducative et le développement d'internats de réussite éducative.

La loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale définit les dispositifs de réussite éducative, leurs objectifs, les publics visés, les structures juridiques supports et les crédits prévus sur les cinq années du plan.

La dynamique « Espoirs banlieue » présentée le 8 février 2008 par le Président de la République rappelle l'existence et l'apport des internats de réussite éducative et demande, qu'à partir des internats de réussite éducative, soient labellisées des places en «*internat d'excellence*» pour atteindre le nombre de 4 000 nouvelles places supplémentaires d'ici cinq ans.

L'objectif que se donne le programme de réussite éducative (PRE) est de rendre effective l'égalité des chances pour tous les enfants et les adolescents qui présentent des signes de fragilité ou qui ne bénéficient pas d'un environnement favorable à leur développement.

Conçu pour permettre un suivi individualisé, le PRE prend en compte l'enfant dans sa globalité, son environnement social et familial et la singularité de sa situation. Il vise également à aider les familles à exercer pleinement leur mission et leur rôle éducatif. Il propose un soutien éducatif, scolaire, culturel, social et sanitaire –hors temps scolaire– où les activités mêlent soutien scolaire, l'écoute et des activités récréatives.

Les internats de réussite éducative développent quant à eux une prise en charge sur le temps extrascolaire, les élèves effectuant leur scolarité dans les écoles ou établissements du secteur.

Le PRE est une action spécifique d'aide, intensive et de courte durée, à destination d'élèves en difficulté dans les compétences du socle commun, en particulier en français, mathématiques, langues vivantes, ou encore relativement aux objectifs liés au comportement. Il nécessite un engagement écrit entre l'élève, sa famille et l'équipe pédagogique et éducative. Il constitue de manière évidente une modalité de prévention de la grande difficulté scolaire, visant ainsi à empêcher un redoublement. La continuité d'action, la cohérence et l'individualisation des réponses apportées à l'élève sont le gage de la réussite dans la lutte contre l'échec scolaire.

Le rôle de l'équipe pluridisciplinaire est d'identifier, de façon précise, les difficultés de l'enfant ou de l'adolescent, d'établir un diagnostic de sa situation, de lui proposer un parcours éducatif adapté et de suivre son évolution.

Elle n'a pas de composition type mais elle doit réunir des compétences issues de plusieurs domaines : enseignement, éducation, santé, culture, sport, loisirs, etc. et peut s'élargir à d'autres acteurs selon les besoins.

On observe deux grandes tendances concernant la composition des équipes pluridisciplinaires :

- Une orientation « scolaro-centrée » visant en priorité les enfants et adolescents qui rencontrent des difficultés à l'école.

- Une orientation « médico-sociale » visant les enfants et les adolescents qui ont des difficultés multiples dépassant largement le champ scolaire.

La construction d'un parcours éducatif personnalisé pour l'enfant, avec sa famille, nécessite de conjuguer une diversité d'actions relevant de plusieurs domaines (santé, scolaire, social, sport, culture…). Il s'agit alors de combiner des actions individuelles ou collectives en fonction des difficultés traitées et du contexte dans lequel celles-ci se manifestent. Le parcours est formalisé par un document qui reprend les objectifs poursuivis, les actions proposées et approuvées par la famille, leur planification et leurs modalités d'évaluation et qui pourra s'inscrire dans le parcours de citoyenneté développé précédemment.

Le programme de réussite éducative constitue aujourd'hui un dispositif majeur de la politique de la ville dont le succès ne se dément pas. La montée en charge des projets locaux s'est faite progressivement pour atteindre en 2009 un total de 531 projets locaux de réussite éducative et38 internats

validés.

En 2009, on dénombrait :

- 718 communes concernées (contre 644 en 2008 et 530 en 2007) ;

- 1 361 quartiers en ZUS et/ou ZEP sur lesquels porte le projet (1 263 en 2008 et 1 050 en 2007);

- 1 214 équipes pluridisciplinaires de soutien actives (1 190 en 2008 et 800 en 2007).

Concernant le public touché, on constate également une forte montée en charge :

- Depuis 2005, 365 140 enfants ont bénéficié du programme de réussite éducative (ils étaient 130 000 en juin 2007, soit une augmentation de 88 % sur la dernière année)

- 49% de jeunes de 6 à 10 ans, 37% de 11 à 16 ans et 14% de 2 à 5 ans.

Ce programme géré par l'ACSE dispose d'un budget de 90 millions d'euros et doit pouvoir bénéficier dans les années à venir d'un financement pérenne pour continuer le travail entrepris qui ne fait qu'augmenter du fait de ses réussites.

Proposition : Continuer à développer les Programmes de Réussite Educative grâce des financements pérennes.

C.5 Faire revenir les parents dans l'école et les associer aux projet éducatif de leur enfant

Les écoles sont par excellence les lieux où développent des actions collectives innovantes autour de l'éducation à la citoyenneté. A condition que les parents du jeune et le jeune lui-même s'inscrivent dans un parcours éducatif et soient intégrés aux projets d'école.

Comme cela a été dit précédemment, le rôle de l'éducation nationale est d'associer mieux les parents au cursus scolaire de leurs enfants pour que des parents deviennent des membres à part entière de la communauté éducative:

Il faut développer les liens et le dialogue entre l'institution scolaire et les familles.

L'absentéisme scolaire est le signe d'un problème qu'il faut prendre en considération. Les établissements doivent absolument prendre cette problématique au sérieux dès les premières absences. Les parents se plaignent, en effet, d'être parfois seuls face à ce problème sans vrai soutien de la part de l'établissement. Il faut que l'établissement face tout pour rencontrer les parents, non pas dans le but de juger leur capacité à être de bons parents, mais dans l'optique de trouver une solution pour le jeune mais aussi avec lui.

Proposition : Instaurer le partenariat avec les familles.

Pour développer un partenariat avec les familles, des activités associant les parents doivent être organisées.

A titre d'exemple, la présentation de leurs métiers par certains d'entre eux, la pratique du rapport oral fait par des élèves de 3ème, à l'issue de leur semaine de découverte professionnelle, devant un jury dans lequel siègent des parents est très intéressante.

Ces actions sont généralement intégrées dans les démarches de projet des établissements. Un volet du projet d'établissement est consacré à la relation avec les parents d'élèves, comportent une liste d'actions à conduire, déterminée avec eux.

Par ailleurs, certains professeurs animent les heures de vie de classe en présence des parents d'élèves. Les parents peuvent être invités aux séances du ciné-club organisées par le collège dans le cadre des activités péri éducatives.

Une charte de fonctionnement des conseils de classe est remise aux parents délégués, qui reçoivent aussi une formation sur le fonctionnement de ces conseils.

Ainsi, il a été démontré par les expérimentations mises en place dans certains établissements qu'un partenariat très étroit avec les parents fait sortir l'établissement de la « ghettoïsation ». Ils ont en effet joué un rôle déterminant dans la revalorisation de l'image de l'ancien établissement et dans la reconstruction du nouveau collège. Ils sont un relais très positif pour sa réputation auprès des parents d'écoliers.

Proposition: Communiquez et proposer à la famille d'adhérer au projet d'établissement lors de l'entretien organisé en vue de l'inscription de leur enfant.

Le projet d'établissement doit être est mis en place dans chaque collège, lycée, centre de formation des apprentis, et établissements du second degré et techniques privés. Il doit être élaboré en coordination avec les élèves et leurs familles, mais aussi avec les partenaires locaux de la prévention de la délinquance (notamment le maire, le conseil général, la police et la gendarmerie nationale).

En coordination avec les dispositifs locaux de coopération pour la prévention de la délinquance, et en cohérence avec les axes du projet d'établissement, approuvés par le conseil d'administration. Il impulse et évalue, sur la base d'un diagnostic local, des actions en matière de lutte contre l'échec scolaire, d'amélioration des relations avec les familles, en particulier les plus démunies, de médiation et de prévention de la délinquance et des comportements à risque.

Le projet de l'école doit mobiliser l'ensemble des acteurs et partenaires du système éducatif afin d'élever le niveau de qualification des jeunes en accueillant, formant et accompagnant chaque élève pour une insertion sociale et professionnelle.

Proposition: Instituer un pacte de confiance entre les parents et le chef d'établissement et créer un contrat moral avec la famille.

L'obligation pour les parents de venir personnellement voir le chef de l'établissement ou représentant de l'équipe éducative au moment d'inscrire l'enfant à l'école. Cela doit contribuer à rapprocher les familles de l'établissement scolaire et créer un lien de confiance entre eux. Ce lien est indispensable car trop de parents ne sont jamais ou presque rentrés dans l' école le leurs enfants.

Ce lien de confiance entre le chef d'établissement et la famille doit être établi en dehors de situation de conflit, donc il faut revoir le langage de l'éducation nationale vis à vis de la famille. Par exemples, plutôt que de convoquer la parents aux réunions, ils pourraient être invités; De même pour les familles issues de l'immigration, pourquoi ne pas leur téléphoner pour les inviter plutôt que de leur adresser un courrier par voie postale.

Il pourrait être aussi créé des évènements festifs, aménagés des portes ouvertes, pas seulement une seule journée, mais par exemple une semaine afin de permettre aux parents de pouvoir venir à leur rythme, en fonction de leurs disponibilités, découvrir la vie de l'établissement et comment leurs enfants y vivent.

L'école peut être un des réseaux d'écoute et d'appui entre les parents, un lieu d'échange entre les familles. La parole entre parents est fondamentale. Quand les parents, même venant de différents niveaux sociales, échangent entre eux, ils se rendent compte qu'ils ont les mêmes problématiques.

Pour des familles issues de l'immigration, le cours de langue françaises doivent être proposés. Il est important aussi que les parents parlent le français avec leurs enfants pour que la langue ne soit pas un handicap pour la socialisation de l'enfant. Les parents doit pouvoir accompagner leur enfant dans la scolarisation.

Proposition: Imposer aux parents de venir chercher le bulletin trimestriel de notes de leurs enfants.

En tant que parent d'élève, le parent doit être informé de ce qui se passe dans la classe et suivre la scolarité de leur enfant. Afin d'associer plus étroitement les parents à la scolarité de leurs enfants et aux résultats scolaires de celui-ci, il pourrait être instauré une réunion de remise en main propre aux parents des bulletins trimestriels de notes de leurs enfants. Ainsi, il serait créé un moment privilégier de dialogue entre les parents et les professeurs sur l'évolution du travail de leurs enfants.

Les relations parents-professeurs se construisent à travers des communications directes, lors de rencontres « parents-profs » organisées par les établissements, lors de rencontres à l'initiative des enseignants ou des parents. Dès l'instant que les parents ont un dialogue avec l'école, on peut avancer.

En début d'année, les parents sont invités à venir dans l'établissement rencontrer l'équipe pédagogique de la classe de leur enfant. Cette réunion est importante car les parents, à travers les interventions des enseignants, vont se forger une opinion sur eux et ils interpréteront probablement par la suite ce que dira leur enfant en fonction de cette opinion.

Quand on s'adresse aux jeunes, on doit proposer une voie d'orientation.

L'orientation qui se révèle être un véritable parcours, durant lequel les jeunes ont besoin d'être davantage accompagnés : pour mieux se connaître, apprendre à faire des choix, appréhender les formations, les métiers et le monde professionnel.

Proposition : Rendre obligatoire un entretien généralisé avec les familles dès l'arrivée de leur enfant dans un établissement scolaire.

Il faut des référant auxquels les chefs d'établissement savent qu'il peuvent avoir recours au cas de besoin.

Proposition: Développer des postes des pédopsychiatres, des psychologues, d'infirmiers et de médecins scolaires dans les établissements et permettre leur participation, si nécessaire, à la cellule de veille créée au sein de chaque établissement.

D. LE PRISME DES AUTRES ACTEURS SOCIO ÉDUCATIFS

Dernier pilier fondamental de la mise en oeuvre de la nouvelle politique de prévention et de cohésion, les acteurs professionnels qui oeuvrent, chacun dans leur champ de compétence, doivent aujourd'hui repenser leurs pratiques professionnelles vers une logique de une coproduction multipartite en "réseau". Chacun apportant sa pierre à l'édifice dans l'intérêt unique de l'individu placé au coeur du système.

D.1 Mettre de la transversalité dans les actions menées

Lors des 4ème assises nationales de la protection de l'enfance[58] une des résolution adoptée visait à "*donner une nouvelle impulsion au partenariat en s'appuyant notamment sur les structures de travail partagées issues de la loi du 5 mars 2007, pour passer d'une collaboration avec les partenaires à une coopération entre les partenaires, dans le respect des compétences des uns et des autres, ce qui nécessite tout à la fois volonté et humilité".*

58 *assises des 28 et 29 juin 2010*

Il faut réconcilier le discours de simplification avec la réalité réglementaire et législative et cesser le jeu stérile des narcissismes institutionnels.

Redonner toute sa place à la dimension collective du travail social. Laisser aux professionnels la possibilité de retrouver du sens, de la confiance et la possibilité d'être créatif car chaque cas est unique et mérite un traitement individualisé, sur-mesure.

Les politiques de prévention de la délinquance gérées par une multitude d'acteurs manquent de lisibilité quant à leur contenu, les effets que l'on peut en espérer et les articulations entre elles, que ce soit au niveau institutionnel ou politique.

Un dialogue renouvelé entre l'Etat et les collectivités locales sur la nécessaire clarification des compétences respectives dans le domaine de la sécurité et de la prévention est nécessaire. Il faut réunir l'ensemble des acteurs nationaux et locaux de la sécurité urbaine (élus, police, justice, éducation nationale, emploi, associations, etc).

Les Maires ont la responsabilité d'établir un climat de paix et de tranquillité publiques au bénéfice de tous les habitants, mais toujours avec le multi-partenariat entre l'Etat et les collectivités locales dans le cadre de leurs compétences respectives. Les Stratégie territoriale de sécurité et de prévention (STSP) ont vocation à rassembler les moyens des services de l'Etat et des collectivités territoriales autour d'objectifs et de constats partagés.

L'Etat et les collectivités locales sont complémentaires. L'Etat pilote au plan national la politique de la famille et de l'enfance, mais il s'articule sur les grandes orientations avec les collectivités locales et le réseau associatif. Sur le terrain, le Président du Conseil Général pilote la politique pour l'ensemble du champ de compétence de l'enfance en danger, mais il doit aussi intégrer les administrations d'Etat (police, justice, éducation nationale, santé scolaire, service social scolaire, psychiatrie infantile notamment).

En effet, parmi les acteurs compétents à agir pour la prévention de la délinquance, on retrouve le Conseil Général, les établissements scolaires à travers le travail éducatif et la socialisation, la Ville, l'Etat, etc., sans que la distribution des responsabilités entre les acteurs soit clarifiée, ni que leur articulation soit garantie afin de former une politique cohérente et pertinente.

Remettre de la clarté dans les champs d'actions des uns et des autres permettra de simplifier les relations professionnelles et en même temps d'améliorer la qualité du travail de chacun.

Cette articulation entre dispositifs ou encore entre acteurs est particulièrement difficile à mettre en place puisque au-delà de la coordination entre grand nombre d'objectifs, il s'agit de mettre en relation des acteurs détenant leurs propres références et représentations en matière de prévention de la délinquance, mais également leurs propres pratiques et réalité, voire leur propre corps de métier. Ceci peut aboutir à une concertation difficile, voire conflictuelle, surtout lorsqu'il s'agit d'une question si idéologique.

Afin d'apporter une solution d'apaisement à des relations souvent difficiles entre ces professionnels, et face à une mutation rapide de ces professions qui n'ont pas eu le temps de théoriser leurs pratiques, il est proposé de créer des outils pédagogiques, des groupes de travails, constitués de représentants de chaque profession agissant dans le domaine de la prévention et de la protection de l'enfance afin de travailler à l'élaboration de guide pratique et pédagogique à l'attention de l'ensemble de ces professionnels. Il s'agira de créer une sorte de répertoire des champs d'actions législatifs et réglementaires mais aussi des missions dévolues à chacun et qui pourra être diffusé très largement dans chaque collectivité.

Instaurer une confiance réciproque entre l'ensemble des professionnels de la prévention et de la protection de l'enfance passe par le développement de supports pédagogiques et didactiques qui faciliteront la connaissance des uns et des autres tout en clarifiant les missions de chacun.

Proposition : Créer un guide pratique pour clarifier le champ d'action et les missions de chaque professionnel sur le terrain.

Les politiques locales de prévention et de sécurité se sont donc développées depuis une vingtaine d'années. Pour l'essentiel, la politique de prévention et de sécurité s'opère dans un cadre contractuel par le biais des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

En 2002, un décret du 17 juillet réforme le dispositif en créant une structure unique : les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Le CLSPD, qui remplace le CCPD, devient l'instance de coordination locale de tous les acteurs de la prévention et de la sécurité.

Le CLSPD est présidé par le maire ou par le président d'un EPCI (Établissement public de coopération intercommunale, personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général précisément définie sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend), dans le cas d'une instance

intercommunale.

Il est composé de 3 collèges : un collège d'élus désignés par le président, un collège de représentants de l'Etat désignés par le préfet et un collège composé de professionnels confrontés aux manifestations de la délinquance, responsables de services sociaux, représentants des associations, etc. Ils sont désignés par le président du CLSPD. On compte 650 CLSPD.

Il a pour mission de favoriser l'échange d'informations entre les responsables des institutions et les organismes publics et privés concernés. Il peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publique.

Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le préfet, après consultation du procureur de la République et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion. Il est consulté sur la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation.

Constitué de deux formations : l'une restreinte , et l'autre opérationnelle.

La formation restreinte se réunit pour assurer un suivi des situations particulières ainsi qu'en cas d'urgence. Sa composition est arrêtée par le maire soit au cas par cas en fonction des situations à traiter, soit de manière fixe. En toute hypothèse, elle comporte des représentants des partenaires les plus concernés et notamment des représentants de l'Etat, du Parquet et de l'Education Nationale. Cette instance peut évoquer des situations nominatives dans le cadre des échanges sur des « faits et informations ».

Et la formation opérationnelle avec des groupes de travail et d'échanges d'informations à caractère territorial ou thématique, qui réunit des praticiens sur des problématiques concrètes qui doivent se réunir régulièrement pour effectuer un véritable pilotage opérationnel. Dans les mêmes conditions que pour la formation restreinte du CLSPD les groupes de travail et d'échanges d'informations à vocation territoriale ou thématique peuvent échanger sur des « faits et informations confidentiels ». Ces échanges font l'objet de la charte déontologique type qui a reçu l'accord de la commission « Ethique et déontologie » du Conseil supérieur du travail social.

Bien que cette instance ait fait la preuve de son utilité mais aussi de son efficacité sur le terrain, le nombre de CLSPD en étant la meilleure preuve avec plus de 650 CLSPD créés en France, il semble que dans le fonctionnement il manque un pilotage politique.

Proposition : Créer une enceinte de débat et de pilotage politique et technique au sein des CLSPD afin de prendre des décisions concernant les objectifs à atteindre en matière de prévention de la délinquance à l'échelle territoriale.

D.2 Institutionnaliser la co-production transversale dans un souci d'efficacité et dans un climat apaisé de confiance réciproque

Comme cela a déjà été dit précédemment dans ce rapport, un des problèmes qui expliquent en partie l'échec des politiques de prévention de la délinquance déjà mises en oeuvre est le cloisonnement des informations et le manque de transversalité dans les relations de travail.

Les politiques de lutte contre la délinquance mobilisent un vaste panel de professionnels: préfets, policiers et gendarmes, magistrats, enseignants, maires, travailleurs sociaux, associations, etc... Pour assurer une sorte de « coproduction de la sécurité ». Ensemble, les acteurs doivent évaluer les problèmes d'insécurité, définir des orientations communes, mutualiser leurs savoir-faire, leurs ressources et coordonner leurs actions.

Cette synergie institutionnelle est recherchée au plus près du terrain, essentiellement au niveau municipal et intercommunal, de façon à produire un meilleur ajustement aux besoins, une gestion adaptée aux réalités et contraintes locales, ainsi qu'un suivi plus fin des programmes.

Difficile à établir car la confiance ne se décrète pas, on constate souvent qu'elle se fait sur le terrain sur la base de relations intuitu personnae et non au nom des institutions qu'elles représentent. A l'inverse lorsque cette transversalité fondée sur la confiance ne s'instaure pas, elle résulte souvent de relations de conflits de personnes qui se retranchent alors derrière leurs institutions pour ne plus collaborer.

La multiplication des programmes, des dispositifs, des acteurs, les réformes régulières qui modifient les contours des champs d'action des uns et des autres, créent de la confusion et nuisent à l'efficacité recherchée.

Développer des boites à outils, des chartes, des cadres de référence permettront à chacun de piocher ce qu'il souhaite et ce dont il a besoin à un

moment donné.

Proposition : Développer des guides pédagogiques, des boites à outils, des chartes ou des cadres de référence afin d'aider les acteurs à s'approprier les outils mis à leur disposition par la loi.

D.3 Responsabiliser chaque acteur dans son champ de compétence

Nous avons vu dans la première partie du rapport qu'en matière de prévention de la délinquance, une multitude d'acteurs intervenaient auprès de l'enfant mais aussi de sa famille. Il en résulte un fort besoin de coordination des actions de chacun des acteurs dans son champ de compétence.

Le développement rapide et récent de ces politiques mais aussi des métiers du domaine social sont souvent source de méconnaissance. On constate sur le terrain des incompréhensions liées au manque de connaissance des compétences et des champ d'action dévolus à certains autres acteurs.

Favoriser l'instauration d'un climat de confiance entre professionnels passe par une meilleure connaissance et compréhension des autres acteurs de la prévention et du social. Clarifier le positionnement de chacun c'est assainir les relations de travail et faciliter la mise en synergie des actions entreprises. C'est renforcer la prise de conscience personnelle mais aussi collective afin d'optimiser les coordinations au service d'un enfant ou de sa famille. C'est aussi responsabiliser, au sans éducatif et non autoritaire du terme, chaque acteur et les conforter dans leur domaine de compétence.

C'est pourquoi il est préconiser de développer des supports pédagogiques et de communications qui permettent de cerner les champs d'action de chaque professionnel.

Proposition : Conforter chaque acteur dans son champs de compétence.

D.4 Mettre en place des espaces d'échanges afin de développer et de mutualiser les synergies

Tous les acteurs sur le terrain s'aperçoivent que les politiques menées en direction des quartiers défavorisés sont imbriquées les unes aux autres et que les frontières sont difficiles à repérer. Les lois du 5 mars 2007 ont scellé cette

imbrication en intégrant la prévention dans le champ des missions de la protection de l'enfance marquant ainsi la nécessité d'intervenir le plus précocement possible en s'appuyant sur tous les acteurs locaux.

Ces synergies doivent résulter d'un diagnostic partagé localement, de la définition d'objectifs communs et de mise en place de moyens coordonnés sur un territoire défini mais avant tout de l'établissement d'une relation de confiance entre les professionnels.

En effet, nombreux sont les professionnels qui souhaitent pouvoir échanger avec leurs homologues mais aussi d'autres professionnels exerçant dans d'autres territoires pour mieux connaître les pratiques ainsi que les expérimentations mises en oeuvre pour répondre à un besoin défini localement, à l'instar de ce qui existe en matière de politique de la ville avec les centres de ressource.

Ce genre de plate-forme pourrait également être un lieu de formation mais aussi d'accompagnement des acteurs dans la mise en oeuvre de leurs actions. Car, force est de constater une méconnaissance fréquente des outils mis à la disposition des acteurs (tel que le CDDF, les CLSPD, etc...).

Proposition : Développer, ou créer quand elles n'existent pas, des plates-formes d'échange, de ressource et de dialogue entre professionnels, départementales ou nationales, permettant de valoriser les expérimentations et les pratiques mises en place sur les territoires. Les professionnels pourront ainsi échanger sur les politiques menées en fonction des spécificités locales

Il est également important, afin de favoriser la mise en place de cette nouvelle approche de la politique de la prévention de la délinquance, de travailler au développement de boites à outils, de guides méthodologiques et de cadres de références en direction des acteurs professionnels de la prévention de la délinquance et de la protection de l'enfance.

A ce titre, le développement de jumelages de ville à ville tel qu'il existe par exemple entre Bordeaux, Montréal et Liège ou tel qu'il existe entre villes françaises ayant les mêmes problématiques devraient être encouragés, incités et vulgarisés. Car ils permettraient aux maires de pouvoir s'appuyer sur d'autres expériences ou expérimentations pour développer ses propres outils de prévention.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

ÉDUCATION NATIONALE

- Inspection d'Académie du Val-d'Oise, M. Jean-Paul OBELLIANE, Inspecteur d'académie adjoint

- Médiatrice de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur, Mme Monique SASSIER, Médiatrice

- *Conseil Scientifique des Etats Généraux de la Sécurité à l'Ecole, M. Eric DEBARBIEUX, Président*

- Proviseur de la vie scolaire au rectoral de Strasbourg, M. Philippe BOUCHET

- Inspection d'académie du Bas-Rhin, Chargé de mission prévention de la violence scolaire, M. Mathieu SCHAULY

- Directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, M. Jean-Michel BLANCHER

SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE

- Groupement départemental de Gendarmerie du Val-d'Oise, M. Ronan Le FLOC'H, Directeur
- Groupement départemental de Gendarmerie du Bas-Rhin, M. Jean-Yves COMBE, Directeur

- Commissaire de Creil, M. Thibault DUBOIS

- Brigades de Prévention de la Délinquance Juvénile, Colonel Luc AUFFRET, Lieutenant-Colonel Jean-Michel BIGOT

PROTECTION DE L'ENFANCE / SOCIAL

- Protection Judiciaire de la Jeunesse, Mme Nadine CHAHIB, Directrice territoriale de l'Oise
- Unité Educative d'Hébergement Diversifié (UEHD), M. Bruno ETIE, CSE

- Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, M. Philippe-Pierre CABOURDIN, Directeur -
- Direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse, Mme Mireille STISSI, responsable du bureau des partenariats institutionnels et des territoires
- Protection Judiciaire de la Jeunesse, M. Christian LE GAT, Directeur territorial Aquitaine sud

- Organisation Nationale des Éducateurs Spécialisés (ONES), M. Jean-Marie VAUCHEZ, Président

- Espace Socio-Culturel d'Aide à l'Emploi (ESCALE), Mme Dominique DELPEU, Directrice
- Politique de la Ville de Villiers-sur-Marne, M. Ismaël ABOUBACAR, Directeur

ADMINISTRATIONS

- Ministère de l'Intérieur, Cabinet du Ministre, M. Jean-Marc GALLAND, conseiller technique pour la prévention de la délinquance, le suivi des quartiers sensibles de la politique de la ville

- Ministère de la Justice et des libertés, M. Jean-Louis DAUMAS, Conseiller mineurs, victimes et accès au droit

- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, M. Philippe De LAGUNE, Secrétaire Général
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, Mme Martine AYME
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, M. Eric BIERGEON
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, M. Claude BISSON-VAIVRE
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, Mme Céline GUILLET
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, M. Daniel MERIGNARGUES
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, Mme Maddy SCHEURER
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, Mme Dominique SIMON-PEIRANO
- Premier Ministre, Cabinet du Ministre, M. Frédéric LAUZE, Conseiller technique pour la sécurité

- Inspection Générale de l'Administration, Didier CHABROL

ORGANISMES PARAPUBLICS

- Agence du Service Civique, M. Martin HIRSCH, Président

- Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), Mme MARTIN-BLACHET, Présidente du GIP
- Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), M. LACOMBE, Directeur Général
- Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), Mme Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF, Chargée de mission

- Observatoire National de la Délinquance, M. Christophe SOULLEZ, directeur

- Observatoire de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS), M. Le SUEUR, Directeurs

- Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSE), M. Eric LENOIR, Directeur de la Direction Prévention de la délinquance et de l'habitat

- Défenseur des Droits de l'enfant, Mme Catherine VERSINI, Présidente

ADMINISTRATIONS DECENTRALISEES

- Préfecture de l'Oise, M. Nicolas DESFORGES, Préfet
- Préfecture du Val-de-Marne, M. Michel CAMUX, Préfet
- Préfecture d'Alsace, M. Pierre-Etienne BISCH, Préfet

- Sous-Préfecture de Mosheim, Mme Emmanuelle BOCHENEK-PUREN, Sous-Préfète

- Conseil Général du Val-d'Oise, M. Yves ROME, Président
- Conseil Général du Val-d'Oise, M. Daniel HUBERT, Directeur Général Chargé du Développement
- Conseil Général du Val-d'Oise, Mme Marion LEROUX, Directrice Générale chargée de la Solidarité

- Mairie de Beauvais, Mme Caroline CAYEUX, Maire
- Mairie de Beauvais, M. Sébastien RUEL, Directeur de la prévention-sécurité

- Mairie de Strasbourg, M. Francis JAECKI, Directeur du pôle sécurité, prévention et réglementation
- Mairie de Strasbourg, M. Robert HERRMAN, Premier adjoint au Maire

- Conseil Général du Bas-Rhin, M. André KLEIN-MOSSER, Premier Vice-Président

- Direction départementale de la sécurité publique, M. Luc-Didier MAZOYER, Directeur

ASSOCIATIONS

- Emmaüs, M. Eddy THOREAU, Responsable du club de Prévention du Plessis-Trevise/Villiers-sur-Marne

- Fédération des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public (PEEP), M. Rabah MEZINE, Secrétaire Général Adjoint

- Association des Maires de France, M. Gérard HAMEL, Président du Groupe de travail prévention de la délinquance et sécurité

- Fédération des Conseils des Parents d'Elèves des Ecoles Publiques (FCPE), Mme ALLAIN, Vice-présidente
- Fédération des Conseils des Parents d'Elèves des Ecoles Publiques (FCPE), Mme BLANCHARD, chargée de mission

- Union nationale des Associations Familiales (UNAF), M. François EDOUARD, administrateur de l'UNAF et Président du Département Droit de la famille et protection de l'enfance
- Union nationale des Associations Familiales (UNAF), M. Remy GUILLEUX, administrateur de l'UNAF et Président du Département Education-Jeunesse

- Fondation des Apprentis d'Auteuil, M. François CONTENT, Directeur Général
- Fondation des Apprentis d'Auteuil, M. BONHOMME, Directeur du site d'insertion de Chanteloup-les-vignes

STRUCTURES DE JUSTICE

- Centre Educatif Fermé de Txingudi - Hendaye, M. Daniel HEGOBURU, Directeur Général
- Centre Educatif Fermé de Txingudi - Hendaye, M. Jérôme VALERE, Directeur

- Famille d'accueil Haute-Epine, M. et Mme SERRY

- Etablissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDE), M. Thierry BERLIZOT, Directeur Général
- Etablissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDE), M. Gilles SCHAEFFER, Directeur

INSTITUTION JUDICIAIRE

- Tribunal pour Enfants de Bobigny, M.Jean-Pierre ROZENSWEIG, Président
- Tribunal de Bobigny, M. JANIN, Président
- Tribunal de Grande Instance de Créteil, M. ROSATI, Président

- Procureur près du Tribunal de Créteil, Mme Nathalie BECACHE
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Beauvais, M. James JUAN
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Compiègne, Mme Ulrika DELAUNAY-WEISS
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Senlis, Mme Chantal BERGER
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Reims, M. Fabrice BELARGENT
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Saverne, Mme Caroline NISAND
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Clermont-Ferrand, M. Jean-Yves COQUILLAT
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Nanterre, M. Philippe COURROYE
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Nanterre, Mme Marie-Christine DAUBIGNEY
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Tarbes, Mme Chantal MICHEL
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Coutances, M. Renaud GAUDEUL
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Montlucon, M. Franck GRAVIOU
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Metz, M. Rémi HEITZ
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Dijon, M. Eric LALLEMENT
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance d'Epinal, M. Bernard MARCHAL
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance d'Avignon, Mme Catherine CHAMPRENAULT
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Colmar, Mme Karine MALARA
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Colmar, M. Bernard LEBEAU
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Chalon-sur-Saône, M. Christophe RODE
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Thonon-les-Bains, M. Patrick STEINMETZ
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Strasbourg, M. Claude PALPACUER
- Procureur près du Tribunal de Grande Instance de Saverne, Mme Caroline NISAND

- Association Française des Magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), Mme Catherine SULTAN, Présidente

SYNDICATS

- Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles (FNSEA), M. Claude COCHONNEAU, Vice-Président
- Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles (FNSEA), M. Clément FAURAX, Directeur du Département des affaires sociales
- Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitations Agricoles (FNSEA), Mme Nadine NORMAND, Chargée des Relations avec le Parlement

OUTILS DE PREVENTION

- GIPS de la ville de Paris, M. Le Mas, Président