



*Direction de la formation*

Promotion 2009-2011  
« Robert Badinter »

## « Options d'approfondissement »

Groupe n° 16 :

### **LES POLITIQUES PUBLIQUES FACE A LA DELINQUANCE DES MINEURS : QUELLE GOUVERNANCE POUR QUELLE EVALUATION ?**

---

Février 2011

Exemplaire personnel de : M.



## SOMMAIRE

|  |             |
|--|-------------|
| LETTRE DE MISSION GROUPE N°16.....   | p 5         |
| RESUME.....  | p 7         |
| INTRODUCTION.....  | p 9         |
| <b>1- ETAT DES LIEUX : LA MESURE DE L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES EST FRAGILISEE PAR LA MODESTIE DES OUTILS DE STATISTIQUE ET D'EVALUATION.....</b>      | <b>p 10</b> |
| 1-1 UNE DELINQUANCE JUVENILE DE MASSE DONT LES CARACTERISTIQUES DEMEURENT MAL CONNUES.....   | p 10        |
| 1-1-1 L'ampleur de la délinquance des mineurs alimente un sentiment d'insécurité et de méfiance à l'égard de la jeunesse.....                                    | p 10        |
| 1-1-2 La délinquance juvénile présente des spécificités au regard de la délinquance générale.....  | p 11        |
| 1-1-3 En l'absence d'outils statistiques fiabilisés, d'importantes zones d'ombre persistent dans la connaissance du phénomène.....                               | p 13        |
| 1-2 EN DEPIT DE PROGRES IMPORTANTS, LES INSTRUMENTS DE MESURE SONT ENCORE TROP PEU PRECIS.....   | p 14        |
| 1-2-1 Les outils de connaissance du phénomène ont été considérablement améliorés.....  | p 14        |
| 1-2-2 Les outils existants demeurent trop frustes pour prétendre à une connaissance précise de la délinquance des mineurs.....                                   | p 15        |
| 1-3 L'EVALUATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE JUVENILE NE PORTE PAS SUFFISAMMENT SUR LES RESULTATS.....   | p17         |
| 1-3-1 L'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance des mineurs est un objectif aujourd'hui reconnu et encouragé.....                               | p 17        |
| 1-3-2 L'évaluation se réduit trop souvent en France à des approches éparses et centrées sur les structures et les procédures de lutte contre la délinquance..... | p 18        |
| 1-3-3 Les évaluations d'impact sont trop peu mises en œuvre en France.....   | p 18        |
| <b>2- ENJEUX : PREVENTION ET REPRESSION, DEUX DIMENSIONS DE LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE JUVENILE DONT L'ARTICULATION RESTE PROBLEMATIQUE.....</b>             | <b>p 20</b> |
| 2-1 LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE DES MINEURS RESTE A LA RECHERCHE DE SON IDENTITE.....   | p 20        |
| 2-1-1 La réponse à la délinquance des mineurs s'est trop souvent limitée à un choix entre prévention sociale et inspiration sécuritaire.....                     | p 20        |
| 2-1-2 Le pilotage de la politique de prévention de la délinquance ne prend pas suffisamment en compte la spécificité de la délinquance juvénile.....             | p 22        |
| 2-1-3 Les instruments de prévention de la délinquance juvénile manquent de coordination et de stabilité.....   | p 24        |
| 2-2 LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS AU PENAL NE PRESENTE PAS SUFFISAMMENT DE GARANTIES DE CONTINUITÉ DES PARCOURS.....  | p 30        |

|  |             |
|--|-------------|
| 2-2-1 Sans renoncer aux principes fondamentaux de l'ordonnance de 1945, la justice a su gagner en réactivité et proposer une réponse plus individualisée aux infractions.....          | p 30        |
| 2-2-2 La lenteur dans l'exécution des décisions de justice se combine à un encadrement insuffisant dans la prise en charge.....  | p 32        |
| 2-2-3 La revendication d'une meilleure insertion de la justice dans son environnement se concilie mal avec le souci de préserver l'indépendance statutaire du juge des enfants.....    | p 35        |
| <b>3- RECOMMANDATIONS : POUR UNE GOUVERNANCE QUI RENOUVELLE L'APPROCHE DE LA DELINQUANCE JUVENILE ET SE PREOCCUPE DE L'EVALUATION DE SES RESULTATS.....</b>                            | <b>p 38</b> |
| 3-1 CADRAGE STRATEGIQUE DES PROPOSITIONS.....  | p 38        |
| 3-1-1 Objectif n°1 : Adapter l'architecture existante.....   | p 38        |
| 3-1-2 Objectif n°2 : Déployer les outils pour mieux connaître la délinquance juvénile et mesurer objectivement la qualité des réponses publiques apportées à ses évolutions.....       | p 39        |
| 3-1-3 Méthode de travail : Les Assises de la jeunesse.....   | p 40        |
| 3-2 RECOMMANDATIONS SUR LA GOUVERNANCE.....  | p 40        |
| 3-2-1 Différents scénarii pour créer une gouvernance véritablement interministérielle qui place l'objectif de socialisation de l'enfant au cœur de ses préoccupations.....             | p 40        |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°1 : Mettre en place une nouvelle gouvernance nationale.....</i>  | <i>p 41</i> |
| 3-2-2 Le recentrage des acteurs locaux sur leurs domaines de compétence respectifs doit permettre d'assurer un repérage et un suivi mieux personnalisé des mineurs en difficultés..... | p 42        |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°2 : Confier au Conseil général l'animation d'une politique de socialisation de l'enfant.....</i>   | <i>p 42</i> |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°3 : Créer une dynamique régionale de la formation et de l'insertion professionnelles des jeunes.....</i>   | <i>p 43</i> |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°4 : Renforcer la contribution de la justice des enfants au traitement local de la délinquance juvénile.....</i>  | <i>p 44</i> |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°5 : favoriser la réinsertion sociale et professionnelle des mineurs incarcérés.....</i>  | <i>p 45</i> |
| 3-3 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PRODUCTION STATISTIQUE ET L'EVALUATION.....  | p 45        |
| 3-3-1 Une architecture renforcée de la production statistique.....   | p 45        |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°6 : Consacrer l'ONDRP comme spécialiste de la connaissance du phénomène de délinquance juvénile.....</i>   | <i>p 46</i> |
| 3-3-2 La création d'une nouvelle gouvernance de l'évaluation intégrée et décentralisée.....  | p 47        |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°7 : Désigner l'ONDRP comme expert, animateur et coordonateur de l'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance.....</i>                              | <i>p 47</i> |
| ➤ <i>RECOMMANDATION N°8 : Formaliser trois procédures distinctes d'évaluation.....</i>   | <i>p 48</i> |
| ANNEXES.....   | p 49        |

- Lettre de mission groupe n°16 -

**« Les politiques publiques face à la délinquance des mineurs : quelle gouvernance pour quelle évaluation ? »**

La délinquance des mineurs ou « juvénile » se situe aujourd'hui au cœur du débat public, tant dans son aspect de prévention que de sanction. Des assises de la prévention de la délinquance juvénile organisées le 14 octobre dernier aux projets de réforme de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, le « mineur délinquant », qui se définit juridiquement par la commission d'un acte pénalement sanctionné, devient l'objet à part entière d'une politique publique spécifique.

Le mineur délinquant doit-il, pour autant, être considéré comme une réalité autonome, distincte du reste de l'enfance, ou, plus précisément, de « *l'enfance en difficulté* » ?

Avoir l'ambition de prévenir la délinquance, c'est devoir prendre en considération un ensemble de facteurs qui justifient une intervention spécifique dès avant la commission du premier acte. C'est répondre à des situations de décrochage scolaire et social et même, souvent, de détresse familiale et économique qui existent indépendamment et bien avant le passage à l'acte. Avant d'être identifiés comme délinquants, de nombreux mineurs sont en effet identifiés comme des « *enfants en danger* » ou des « *jeunes en difficulté* », dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de l'office civil du juge des enfants.

Mais lutter contre la délinquance, c'est aussi sanctionner l'infraction en développant une politique pénale adaptée à la spécificité du mineur. L'enjeu se situe alors dans le champ de la prévention de la récidive.

Les réflexions les plus récentes concernent soit la prévention de la délinquance, dans une approche qui privilégie l'ordre public et la sécurité des personnes, soit la justice pénale des mineurs qu'il s'agit d'adapter aux évolutions de la délinquance, dont les contours sont d'ailleurs mal identifiés. La réflexion sur la cohérence de l'ensemble des politiques publiques en direction des *mineurs en difficulté*, y compris les mineurs délinquants, n'a, en revanche, pas fait l'objet d'une véritable formalisation. Qu'il s'agisse des politiques éducatives, sociales, urbaines, de sécurité ou judiciaire, les dispositifs publics de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs souffrent par conséquent d'un manque de lisibilité, de continuité et parfois même de cohérence.

En centrant votre réflexion sur la notion de parcours du mineur délinquant, votre objectif est de restituer la cohérence de l'ensemble de ces politiques publiques, et de promouvoir leur continuité et leur suivi. Vous identifierez les moments où la prise en charge par la puissance publique n'a pas été suffisante pour empêcher le passage à l'acte, et les moments où la sanction, dans sa dimension répressive ou éducative, n'a pas su prévenir la récidive.

Votre analyse devra plus particulièrement être centrée sur trois champs majeurs susceptibles d'éclairer le décideur public dans sa prise de décision ultérieure :

(1) En premier lieu, vous vous efforcerez de mieux cerner quantitativement et qualitativement l'évolution de la délinquance des mineurs. Vous vous attacherez à comprendre les causes du phénomène, afin de pouvoir y répondre de manière pertinente et ciblée. Vous vous interrogerez sur la question de l'objectivité et de la pertinence des sources statistiques, afin de clarifier les modalités selon lesquelles l'appréhension statistique et scientifique de la délinquance des mineurs ne pourrait plus souffrir contestation méthodologique.

(2) En second lieu, vous examinerez de quelle manière s'organise l'action publique, qu'il s'agisse de la prévention de la délinquance des mineurs ou de sa sanction judiciaire. Vous étudierez la question du périmètre des politiques qui contribuent à la prévention et accorderez une attention particulière à leur articulation, qu'il s'agisse des politiques sociales (protection de l'enfance et de la famille), urbaine et « sociétale » (politique de la ville), policière (politique de sécurité) et judiciaire (au civil et au pénal). La coordination de la multitude d'acteurs impliqués – qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales ou du secteur associatif – est-elle correctement assurée, sur l'ensemble du territoire national, grâce aux différentes instances introduites notamment par les deux lois du 5 mars 2007 relatives à la prévention de la délinquance et la protection de l'enfance ?

Vous procéderez également à l'analyse de l'organisation de la prise en charge pénale et éducative de la délinquance des mineurs, dans la phase de sanction. Les dispositifs de prise en charge des mineurs condamnés ont-elles trouvé un équilibre satisfaisant entre les exigences concomitantes d'éducation et de sanction ?

(3) Enfin, vous vous emploierez à déterminer la pertinence des dispositifs d'évaluation des politiques de prévention et de sanction de la délinquance des mineurs. La connaissance par les acteurs publics des politiques, des outils et des dispositifs mis en œuvre est-elle objective et suffisante ? Faut-il approfondir l'analyse en proposant de nouveaux protocoles d'évaluation des procédures et des structures ? Est-il possible d'évaluer précisément les effets sur la délinquance d'une politique préventive ?

Votre rapport, qui sera remis le 4 février 2011, devra aboutir à la formulation de recommandations concrètes et opérationnelles, de nature à contribuer de manière innovante à la politique de lutte contre la délinquance des mineurs.

## RESUME

Les politiques publiques peinent aujourd'hui à lutter efficacement contre la délinquance des mineurs. Les difficultés qu'elles rencontrent sont de plusieurs ordres.

En premier lieu, les outils de connaissance statistique du phénomène, sur lesquels les réponses publiques s'appuient, **s'avèrent encore incomplets**, malgré une amélioration significative au cours des dernières années sous l'effet de la création de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

En second lieu, **les démarches d'évaluation jusqu'à présent conduites pour mesurer l'efficacité des dispositifs publics restent limitées**. Malgré les recommandations des organisations internationales, elles se cantonnent trop souvent à l'audit des structures ou des procédures mises en œuvre, sans savoir appréhender leurs impacts en terme de réduction de la délinquance.

En troisième lieu, faute d'être parvenu à dégager une ligne claire entre inspiration sécuritaire et préoccupation sociale et éducative, les politiques de prévention de la **délinquance juvénile n'ont pas débouché** sur une dynamique de coopération entre des acteurs aux cultures et aux objectifs divergents. Bien que les différentes instances de coordination existent, elles n'ont pas abouti à la mise en œuvre de stratégies intégrées susceptibles de réduire la délinquance juvénile. Les causes des désaccords sont profondes : crainte d'une remise en cause de leur indépendance pour les magistrats, défiance vis-à-vis d'une politique nationale ressentie comme clivante par les élus locaux, refus pour les acteurs socio-éducatifs de participer à une politique qu'ils décrivent comme sécuritaire et stigmatisante, incompréhension pour les services de police de partenaires jugés paternalistes voire « laxistes ».

Enfin, lorsqu'il n'a pas été possible de prévenir le passage à l'acte, la justice pénale des mineurs, malgré des progrès indéniables en terme de réactivité, propose encore trop souvent des réponses pénales et éducatives qui

ne permettent pas d'éviter des discontinuités et des ruptures dans la prise en charge des mineurs, particulièrement lors de la sortie des établissements pour peine.

A partir de ces constats, le présent rapport propose plusieurs axes de réformes.

(1) Tirant les conséquences du climat de méfiance entre des acteurs, il est tout d'abord proposé d'organiser une démarche ouverte de concertation et de dialogue dans le cadre **d'Assises** ou d'une conférence de consensus. La confiance ne se décrète pas, elle ne peut émerger que dans l'écoute de la parole des différentes institutions.

(2) **Un renversement de perspective est ensuite proposé**. La prévention de la délinquance n'est pas une clef d'entrée pertinente pour permettre la coopération d'acteurs aux sensibilités et aux cultures de travail très différentes. Au contraire, une politique de soutien à la socialisation des mineurs en difficulté serait susceptible de recueillir l'assentiment de l'ensemble des parties prenantes. Or, les implications opérationnelles de ces deux approches sont très largement identiques : lutte contre le décrochage scolaire, soutien à la parentalité, aide à l'intégration culturelle et à l'apprentissage du français, développement de programmes permettant l'acquisition de compétences professionnelles, etc. Ce rapport propose **une politique d'éducation et de socialisation de la jeunesse, dont la contribution à la prévention de la délinquance n'est qu'une conséquence indirecte**.

L'architecture institutionnelle existante doit ainsi être clarifiée. Il est proposé de distinguer plus nettement les acteurs en charge du traitement de la délinquance de ceux œuvrant pour l'éducation et la socialisation des mineurs. La prévention situationnelle est séparée de la prévention sociétale, entendue comme l'ensemble des instruments concourant d'abord à la socialisation de l'enfant, avant d'induire, indirectement, une diminution de la délinquance. **Paradoxalement, il est attendu qu'une meilleure segmentation des responsabilités de chacun aboutisse à la**

## **création de conditions renouvelées pour un véritable partenariat.**

(3) **Au niveau national**, cette clarification passe par le recentrage du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) sur ses prérogatives premières, la prévention situationnelle, (son instrument financier, le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, se consacre déjà à 86% au financement de la vidéo-protection en 2010). Le CIPD est dessaisi des actions aidant à la socialisation de l'enfance ou au soutien à la parentalité, qui sont confiées au Comité interministériel des villes, ou intégrées, à moyen terme, dans une politique ambitieuse de soutien au développement de la socialisation de l'enfant.

(4) En cohérence avec ce nouveau pilotage national, **la gouvernance locale** est clarifiée afin d'assurer un repérage et un suivi mieux personnalisés des mineurs en grandes difficultés aux stades de l'enfance et de l'adolescence. Le maire continue d'assumer une responsabilité d'interlocuteur pivot pour impulser la dynamique locale de prévention situationnelle. Une réponse plus personnalisée est proposée au jeune en difficulté, par le Conseil Général pour les aspects d'aide à la socialisation, par le Conseil Régional pour l'orientation dans l'emploi et la formation professionnelle. Il est notamment proposé d'abaisser l'âge légal d'éligibilité pour l'apprentissage de 16 à 15 ans, afin de contrer un phénomène de décrochage scolaire plus massif et plus précoce.

(4) La justice des mineurs participe de cette nouvelle gouvernance. Sans remettre en cause le positionnement du juge pour enfant, qui doit rester compétent pour l'enfance en danger comme pour l'enfance délinquante, dans le respect de l'Ordonnance fondatrice du 2 février 1945, il est proposé de **rapprocher la justice des mineurs de ses partenaires**. Le parquet doit participer pleinement aux instances locales de coordination (les conseils locaux de sécurité

et de prévention délinquance). Les trinômes judiciaires, qui regroupent le parquet, le siège et la Protection judiciaire de la jeunesse, expérimentés dans quelques tribunaux, doivent être généralisés au niveau national. Enfin, pour prévenir des ruptures dans la prise en charge propices à la réitération, il est proposé de mieux préparer les sorties des lieux privatifs de liberté et de permettre aux éducateurs en charge d'un mineur au cours de sa détention de le suivre après la sortie.

(5) Enfin, pour créer les conditions d'un débat public plus serein sur la délinquance des mineurs, **les instruments de connaissance et d'évaluation du phénomène doivent faire l'objet de nouvelles garanties d'objectivité et d'indépendance**. Au cours des dernières années, l'ONDRP a accompli d'importants progrès dans l'analyse statistique, notamment en développant une enquête de victimation nationale avec l'INSEE. L'Observatoire dispose de la crédibilité pour prendre en charge la gouvernance tant de la connaissance que de l'évaluation, si son indépendance est renforcée. Il est donc proposé d'une part de le soumettre aux mêmes règles statistiques que l'INSEE en lui conférant le statut de **service statistique ministériel**, d'autre part de lui fournir les outils de son indépendance dans un statut de **Groupement d'intérêt public**. Il mobilise ainsi les initiatives et les financements d'acteurs divers, notamment des entreprises, ce qui lui permet d'élargir considérablement son spectre de compétences. Disposant d'une nouvelle expertise scientifique pluridisciplinaire, notamment au travers de son Conseil scientifique, l'ONDRP élabore une méthodologie d'évaluation, promue au travers d'une plateforme internet, et finance des programmes de recherche. Son Conseil d'administration devient commission consultative pour tout nouveau texte réglementaire de haut niveau ayant un impact sur la délinquance des mineurs. Enfin, l'Observatoire accorde son agrément ouvrant droit à financement pour toute démarche d'évaluation initiée par un acteur local.

## INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 14 janvier 2011<sup>1</sup>, l'Ecole Nationale d'Administration (E.N.A) nous a confié une mission portant sur la délinquance des mineurs, les politiques déployées pour la prévenir et les moyens de sanctionner les mineurs ayant commis un ou plusieurs acte(s) de délinquance.

La mission a souhaité aborder cette problématique et compléter les travaux déjà existants<sup>2</sup> en procédant à une lecture transversale de la gouvernance des différentes politiques publiques qui contribuent à la prévention et à la sanction de la délinquance des mineurs. Quatre axes ont ainsi été analysés :

- **la connaissance statistique et l'analyse du contexte.** Alors que la délinquance des mineurs occupe une place majeure dans l'actualité politique et sociale, il a paru utile de déterminer dans quelle mesure l'architecture actuelle de collecte et d'analyse de l'information permettait de caractériser avec objectivité le phénomène ;
- **la gouvernance et l'articulation des différentes politiques de prévention.** La politique de prévention de la délinquance des mineurs est en effet une politique complexe dans ses composantes et l'articulation entre ses acteurs – l'Etat et les différentes collectivités territoriales. La loi du n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ayant rassemblé en un texte unique ces différentes dimensions, la mission a souhaité déterminer si sa mise en œuvre sur le plan territorial a permis à cette loi d'atteindre ses objectifs ;
- **la sanction du mineur délinquant**, dans le cadre de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945. Le constat d'une volonté régulièrement affirmée de réformer ce texte a amené la mission à s'interroger sur l'efficacité de la sanction de la délinquance des mineurs telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui ;
- **l'évaluation des politiques publiques qui contribuent à la prévention de la délinquance des mineurs.** De nombreux interlocuteurs ont souligné le « retard français » en la matière ; la mission a donc souhaité effectuer un point d'étape sur cette question et envisager les conditions d'une meilleure évaluation des politiques dans ce domaine.

Au terme de ses investigations, la mission considère d'abord que la connaissance de la délinquance des mineurs et des résultats produits par les politiques publiques contribuant à sa prévention et à sa sanction, en dépit d'indéniables progrès ces dernières années, demeure aujourd'hui insuffisante (**première partie**) ;

Ensuite, elle estime que si la mise en œuvre des politiques publiques de prévention et de sanction de la délinquance doit reposer sur un partenariat plus étroit des différents acteurs qui y participent, la gouvernance actuelle ne semble pas avoir permis d'atteindre ce résultat (**deuxième partie**) ;

Enfin, la mission suggère de surmonter ces difficultés en fixant deux objectifs prioritaires : (i) la mise en place d'une nouvelle gouvernance qui, en recentrant les différents acteurs sur leurs compétences, remédie à la confusion des rôles aujourd'hui dénoncée et rend possible un véritable partenariat orienté vers le soutien à l'enfance en difficultés et la continuité des parcours des mineurs délinquants ; (ii) la mise en place d'une architecture institutionnelle permettant une meilleure connaissance de la délinquance des mineurs et favorisant l'évaluation des résultats produits par l'intervention publique en ce domaine (**troisième partie**).

# 1- ETAT DES LIEUX : LA MESURE DE L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES EST FRAGILISEE PAR LA MODESTIE DES OUTILS DE STATISTIQUE ET D'EVALUATION

## 1-1 UNE DELINQUANCE JUVENILE DE MASSE DONT LES CARACTERISTIQUES DEMEURENT MAL CONNUES

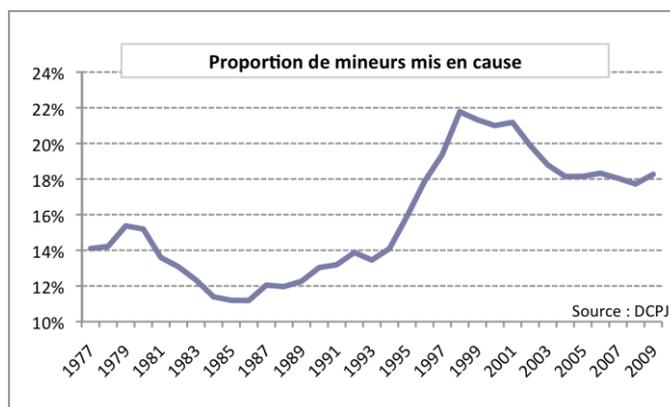
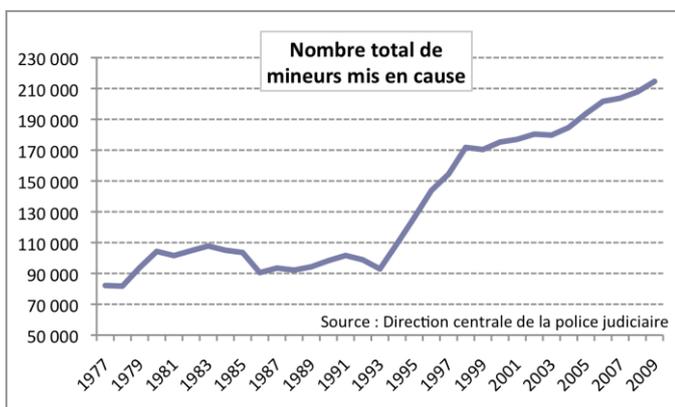
### 1-1-1 L'ampleur de la délinquance des mineurs alimente un sentiment d'insécurité et de méfiance à l'égard de la jeunesse

Le sentiment d'insécurité au sein de la population progresse. Il est mesuré depuis 2007 par une nouvelle « enquête de victimation » dénommée « cadre de vie et sécurité », par laquelle l'INSEE (en association avec l'ONDRP) interroge 17.000 ménages sur les infractions dont ils ont pu être victimes au cours de l'année précédente. En 2010, 20,5% des personnes de 14 ans et plus interrogées déclaraient qu'il leur arrive de se sentir en insécurité dans leur quartier, alors qu'en 2008, 19,1% des personnes seulement exprimaient le même sentiment.

**Cette appréciation de l'insécurité globale est liée, dans une certaine mesure, à la délinquance causée par des personnes mineures.** Pour les vols avec violences ou menaces, en 2010, 50% des victimes déclaraient avoir été agressées par un mineur ou un groupe de personnes comprenant au moins un mineur, alors que ceux-ci ne représentent aujourd'hui qu'un quart de la population totale. Pour les vols sans violence ni menace, parmi les victimes qui déclarent avoir vu le voleur, 36% ont cru reconnaître un mineur ou un groupe avec au moins un mineur, tandis que 30% des victimes d'injures ont identifié un mineur parmi les auteurs des injures.

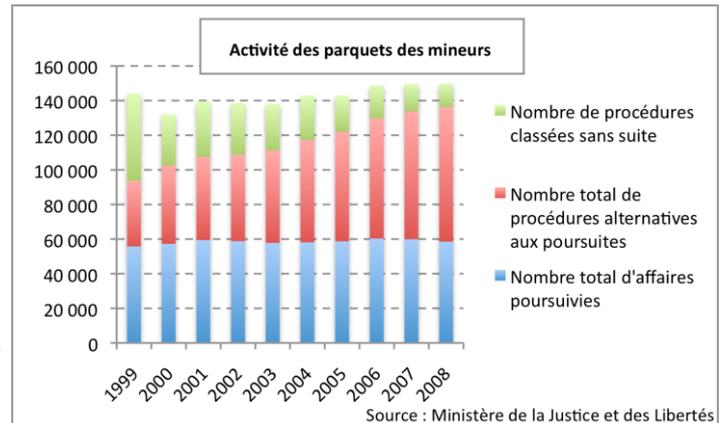
La montée en puissance de la délinquance des mineurs dans les années 1990 a pourtant cédé la place à une relative stabilisation dans les années 2000.

Le nombre annuel de mineurs mis en cause\* dans des infractions, par les services de la police et de la gendarmerie nationales, a fortement augmenté à partir du milieu des années 90, et a atteint 214.612 mineurs en 2009. Ce nombre était resté stable tout au long de la décennie 1980, à environ 100.000 mineurs mis en cause par an.



La part des mineurs dans le total des personnes mises en cause connaît une évolution plus contrastée. Elle a connu une augmentation très forte du milieu des années 1980 à la fin des années 1990, passant de 11% en 1984 à 22% en 1998. Mais cette part a décliné par la suite, pour se stabiliser autour de 18% à partir de 2004. La part des mineurs dans le total des personnes mises en cause n'a ainsi pas suivi les évolutions démographiques structurelles qui ont vu la part des mineurs dans la population totale diminuer faiblement, de presque 28% en 1991 à 24,8% en 2009.

**En conséquence, l'activité des parquets pour mineurs n'a ainsi cessé de croître depuis 2000.** Ceux-ci ont traité 180.891 affaires en 2008, dont un peu plus de 31.000 n'étaient pas poursuivables\*. Sur les 150.000 affaires qui l'étaient, le taux de réponse pénale a été de 93%, en hausse constante depuis 2000 où il s'élevait à 77,7%. Le nombre d'affaires poursuivies est resté stable sur la décennie, avec un volume proche de 60.000 affaires, ce qui reflète le développement des procédures alternatives aux poursuites (partie 2).



**Les mineurs et les jeunes adultes de moins de 25 ans sont surreprésentés dans la délinquance globale.** Malgré une proportion de mineurs mis en cause décroissante depuis 2004, la délinquance des mineurs et des jeunes adultes est toujours surpondérée dans la délinquance totale, par rapport à leur poids dans la population totale. Les statistiques du Ministère de la Justice éclairent ce constat. Si les mineurs représentent moins de 10% du total des condamnations, ce qui reflète la spécificité de la justice des mineurs et l'importance des alternatives aux poursuites, les 18-24 ans représentent à eux seuls le tiers des condamnations. Les moins de 25 ans représentent plus de 40% du total des condamnations, quand leur part dans la population globale n'est que de 31,2%.

Cette surreprésentation corrobore les analyses<sup>3</sup> montrant une courbe en cloche de la délinquance: la délinquance augmente à partir du début de l'adolescence, atteint son sommet à 18-19 ans, diminue légèrement entre 20 et 24 ans, puis nettement entre 25 et 29 ans, avant de poursuivre une diminution progressive au cours des années.

### 1-1-2 La délinquance juvénile présente des spécificités au regard de la délinquance générale

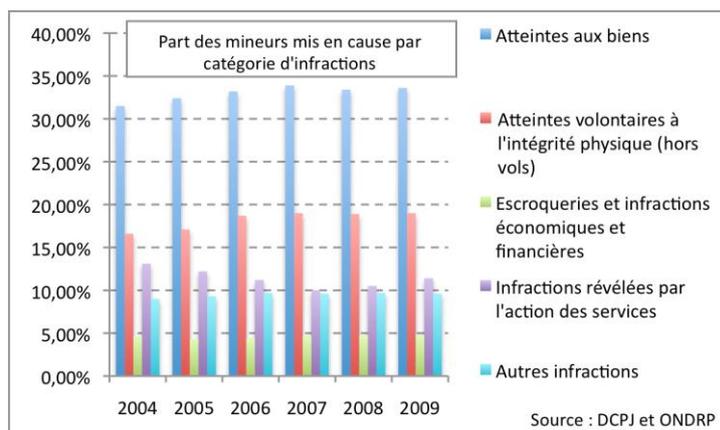
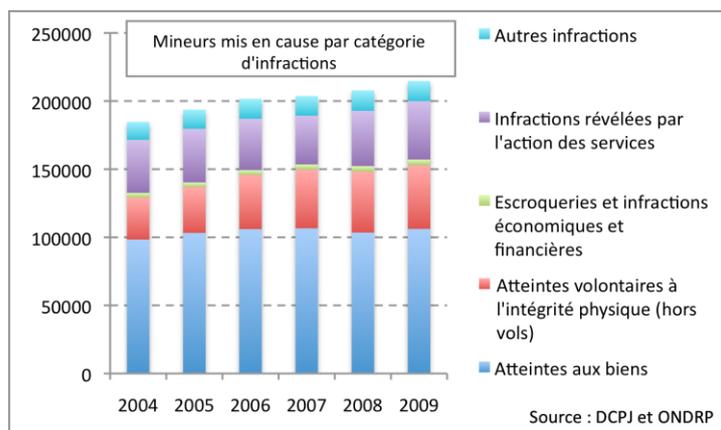
Plusieurs caractéristiques de la délinquance juvénile peuvent être identifiées. Elles portent tant sur le type d'actes fréquemment commis que sur la fréquence de commission des actes par un « noyau dur » de mineurs délinquants. Il apparaît ainsi que :

- **Une minorité de mineurs commet la majorité des actes.** Un petit nombre de mineurs délinquants, tournant autour de 5% d'une tranche d'âge, commet la moitié des actes de délinquance de cette tranche d'âge, selon un constat dressé par le rapport « *Prévenir la délinquance des jeunes* » de Jean-Yves Ruetsch.

Selon les statistiques du ministère de la Justice<sup>4</sup>, 70% des mineurs condamnés à la suite d'un premier acte de délinquance ne récidivent\* ni ne réitèrent\* au cours de l'année qui suit leur sanction, mais plus d'un mineur sur deux a été recondamné au moins une fois pour une nouvelle infraction commise dans les cinq ans suivant une première condamnation. La moitié des réitérations se produit dans l'année qui suit la première condamnation. Parmi les mineurs réitérants, 37% réitèrent quatre fois ou plus sur la période, tandis que 6% des mineurs d'entre eux comptent plus de 10 condamnations. **Ainsi, il n'est pas rare de rencontrer des mineurs déjà condamnés en attente de jugement pour un nombre important d'autres affaires.**

- **Les mineurs sont le plus souvent auteurs de vols et d'agressions.** Les adolescents sont structurellement surreprésentés dans les atteintes aux biens (ils commettent 33,6% des

atteintes aux biens en 2009) et, dans une moindre mesure, dans les atteintes volontaires à l'intégrité physique (19% en 2009).



Sur la période 2004/2009, au sein des atteintes aux biens, les croissances les plus importantes ont concerné les vols violents avec armes (+34,5%), les destructions et dégradations (+17,7%) et les vols simples contre d'autres victimes (+16,6%).

Concernant les atteintes volontaires à l'intégrité physique, sur la même période, les violences non crapuleuses dues à des mineurs ont augmenté de 70,6%, les coups et blessures volontaires de 66,4%. Les violences sexuelles ont au contraire diminué de 3,4%. Elles demeurent importantes puisque plus de 37% des mis en cause pour des violences sexuelles sur mineurs en 2009 sont eux-mêmes mineurs.

• **Bien qu'en forte croissance, la délinquance féminine reste un phénomène marginal.** En 2009, les mineures ont représenté 2,8% de la totalité des personnes mises en cause, soit 15,5% des mineurs mis en cause. La délinquance des mineurs reste ainsi un phénomène largement masculin.

Pourtant, la variation annuelle du nombre de mineures mises en cause a toujours été supérieure à celle des garçons, de 1996 à 2009. Les mises en cause de mineures ont connu une hausse de +133% quand celle des garçons augmentait de +39,9%. Les vols simples ou à l'étalage constituent environ la moitié des délits commis par les mineures.

• **Le milieu scolaire est un lieu privilégié de passage à l'acte violent ou délinquant.** Reflets d'évolutions sociales plus globales et conséquences de la démocratisation de la scolarisation jusqu'au baccalauréat, les violences scolaires ont augmenté au cours des 20 dernières années. Au cours de l'année scolaire 2009-2010, les établissements publics du second degré ont déclaré 11,2 incidents graves pour 1 000 élèves.

Plusieurs tendances importantes ont été décrites par les enquêtes de victimation. D'une part, 80% des incidents graves signalés par les établissements secondaires sont des atteintes aux personnes, avec une répartition quasi identique entre violences physiques et verbales. D'autre part, 85% des incidents graves sont le fait des élèves eux-mêmes, se répartissant de manière à peu près équivalente entre violence envers d'autres élèves et violences envers le personnel. **Moins de 15% des incidents graves signalés sont le fait de personnes extérieures à l'établissement.** Par ailleurs, les violences entre élèves sont beaucoup moins connues et signalées que les violences envers les enseignants. Les faits de rackets, coups violents entre élèves, ou encore insultes racistes sont bien plus nombreux que les signalements rapportés. Certains élèves souffrent d'un harcèlement quotidien (ou « bullying »<sup>5</sup>), souvent le fait des mêmes agresseurs, ce qui engendre des désocialisations durables de victimes et d'auteurs.

### **1-1-3 En l'absence d'outils statistiques fiables, d'importantes zones d'ombre persistent dans la connaissance du phénomène**

Les acteurs de terrain, qu'ils soient élus locaux, membres de l'administration et des services de police, ou éducateurs, font souvent part d'un constat d'aggravation des actes délinquants, de la part des mineurs de plus en plus jeunes, et agissant de manière croissante en bande. En raison des imperfections des instruments de mesure statistiques, ces constats ne peuvent être objectivés. Ils sont par ailleurs critiqués par certains spécialistes qui se fondent sur des perspectives historiques, à l'image de Laurent Mucchielli qui indique que « *chaque époque reconduit (...) à peu près les mêmes stéréotypes et les mêmes discours sur l'évolution de la délinquance juvénile* »<sup>6</sup>. Ainsi, plusieurs représentations du phénomène restent à documenter :

- **Les mineurs délinquants seraient de plus en plus violents.** Les données des services de police et de gendarmerie, agrégées dans le fichier « état 4001 », comptabilisent sans distinction les tentatives et les actes commis, hormis pour les homicides volontaires et les coups mortels. Par ailleurs, analyser le degré de violence d'un acte de délinquance suppose de distinguer la volonté de violence du délinquant, la violence effectivement commise, et la violence perçue par la ou les victimes. Seules des analyses qualitatives, combinant des enquêtes de victimation et de délinquance auto reportée\*, permettraient de véritablement objectiver ce constat généralement exprimé par les acteurs de terrain, mais celles-ci ne sont pas encore suffisamment développées.

- **Les mineurs délinquants seraient de plus en plus jeunes.** Les données de l'état 4001 ne font que distinguer le caractère mineur ou majeur de la personne mise en cause, sans donner d'indication plus précise sur son âge. Les statistiques judiciaires sont les seules à fournir des tranches d'âges, mais elles dépendent largement des évolutions législatives. Ces vingt dernières années, les variations apparaissent assez limitées et sur des volumes très faibles pour les plus jeunes, notamment les mineurs de 13 ans. Aucune conclusion statistiquement significative ne peut donc être tirée.

- **Les bandes seraient de plus en plus nombreuses et de plus en plus violentes.** Les phénomènes de bandes ont été analysés à l'occasion de l'étude de la proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public en 2009 et 2010<sup>7</sup>. Alors qu'en 2008, 222 bandes étaient répertoriées en France, plus de 510 bandes ont été identifiées en 2009. Les affrontements entre bandes rivales ont provoqué en 2009 le décès de 6 personnes et blessé 153 jeunes, dont 14 très sérieusement. Les bandes sont décrites comme composées pour moitié de majeurs, pour 40% de mineurs entre 13 et 18 ans, pour 10% d'enfants de moins de 13 ans.

Toutefois, l'ONDRP, par la voix de son Président du conseil d'orientation, estime que **ces éléments d'information** sont « imparfaits et difficilement exploitables », en particulier en raison de l'absence de définition précise et partagée du phénomène, entre les services de police, de gendarmerie, ou les services départementaux d'information générale. Il n'existe en outre aucune analyse sur moyenne ou longue période de ces phénomènes : cette tendance ressentie à l'élargissement et l'aggravation des infractions commises pas des bandes de jeunes ne peut pas être étayée. Les bandes ont toujours été une réalité de la délinquance juvénile, les « apache » au début du XX<sup>e</sup> siècle et les « blousons noirs » des années 60 en ayant été des illustrations notoires.

## 1-2 EN DEPIT DE PROGRES IMPORTANTS, LES INSTRUMENTS DE MESURE SONT ENCORE TROP PEU PRECIS

### 1-2-1 Les outils de connaissance du phénomène ont été considérablement améliorés

• **La création puis la réforme de l'ONDRP apportent de meilleures garanties d'indépendance et d'expertise dans la production statistique.** En 2001<sup>8</sup>, le Premier ministre commandait aux députés Christophe Caresche et Robert Pandraud un rapport sur l'amélioration de la mesure de la délinquance et du sentiment d'insécurité et l'évaluation des résultats des politiques publiques associées. Le constat dressé par la lettre de mission marquait l'insuffisance des données disponibles : « *Les statistiques de la délinquance ne permettent en l'état qu'une approche insatisfaisante de l'insécurité* ». Le rapport complétait ce constat en décrivant « *un soupçon permanent de manipulation* »<sup>9</sup> à l'égard des statistiques du Ministère de l'Intérieur.

Cette initiative non partisane a conduit à la création en 2004<sup>10</sup> de l'**Observatoire national de la délinquance**. Bien qu'intégré à l'Institut national des hautes études de sécurité rattaché au Ministère de l'Intérieur, l'Observatoire a pu se doter d'une véritable expertise statistique, en lien avec l'INSEE, et cartographique pour tenter d'appréhender objectivement les phénomènes de délinquance. Son conseil d'orientation, qui détermine les sujets d'étude, est pluridisciplinaire et regroupe élus locaux, personnalités qualifiées et professeurs d'université.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'observatoire a intégré l'analyse des statistiques judiciaires et est devenu l'**Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)**<sup>11</sup>. Il est désormais rattaché à l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), sous la responsabilité du Premier ministre, ce qui l'éloigne du ministère de l'Intérieur. Cette réforme, ainsi que les travaux menés conjointement avec l'INSEE, ont permis de faire de l'ONDRP le référent national des statistiques françaises de la délinquance pour la Commission européenne et Eurostat. **Au niveau européen, l'observatoire est la seule institution, indépendante du ministère en charge de la sécurité intérieure, disposant de prérogatives aussi larges.**

• **Les outils de connaissance statistique du phénomène sont plus élaborés.** La Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) du Ministère de l'Intérieur collecte auprès des différentes unités de la Police et de la Gendarmerie nationales les statistiques sur les faits constatés et les personnes mises en cause\*. Ces statistiques regroupées par l'outil d'enregistrement « *état 4001* », rendent compte de l'activité des services et constituent une première source d'information statistique d'importance, d'autant que la méthodologie, restée stable depuis 1972, permet en outre de procéder à des analyses sur séries longues.

Les statistiques du ministère de l'Intérieur sont complétées par celles rassemblées par le ministère de la Justice qui concernent l'activité pénale des juridictions, dénommées « *cadres du parquet* ». Elles récapitulent le nombre d'affaires pénales dont le parquet a été saisi et présentent également les orientations données aux affaires – classement sans suite, procédures alternatives et poursuites. Un suivi statistique spécifique a été mis en œuvre pour les mineurs au cours des années 2000, les « *tableaux de bord de l'activité des tribunaux pour enfants* », afin de compléter les informations générales par des éléments d'appréciation de l'environnement familial du mineur, sa trajectoire sociale et judiciaire, l'analyse de l'impact des décisions prises en assistance éducative et au pénal.

Enfin, ces sources statistiques ont été raffinées par la création de nouveaux outils, parmi lesquels figurent les « *enquêtes de victimation* », qui sont essentielles pour mieux cerner la délinquance non connue par les services administratifs. Elles sont inspirées d'études réalisées dès le milieu des années 1970 dans les pays anglo-saxons, et particulièrement la *British crime Survey*

et le *National crime Survey*, deux enquêtes annuelles réalisées en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Introduites pour la première fois au milieu des années 1980 en France, les enquêtes de victimation se développent au cours des années 2000, mais ce n'est qu'en 2007 que l'enquête « *cadres de vie et sécurité* » est créée et réalisée sur un rythme annuel conjointement par l'INSEE et l'ONDRP. La délinquance des mineurs en milieu scolaire sera par ailleurs mieux connue grâce à la mise en place d'une grande enquête de victimation dans 300 collèges sur l'ensemble du territoire national<sup>12</sup>. Ses premiers résultats doivent être publiés en octobre 2011.

1-2-2 Les outils existants demeurent trop frustes pour prétendre à une connaissance précise de la délinquance des mineurs

- **Les statistiques sont imparfaites et ne concernent pas spécifiquement les mineurs.**

Les différentes sources statistiques utilisées pour mesurer la délinquance des mineurs sont, par nature, insatisfaisantes et incomplètes. L'ONDRP rappelle ainsi, dans l'ensemble de ses publications, l'exigence de les confronter, pour pouvoir déterminer une tendance générale, sans avoir l'ambition de considérer des chiffres bruts.

Les données produites par « *l'état 4001* » ne décrivent que la criminalité connue et résultent avant tout des comportements des services de police et de gendarmerie. Jouant tour à tour le rôle de lentille « grossissante » ou « amoindrissante », selon les phénomènes de délinquance, il est difficile d'interpréter, à partir des informations proposées, les véritables comportements délinquants et leurs évolutions. Par ailleurs, *l'état 4001* ne distingue que les mineurs des majeurs, sans préciser l'âge des personnes mises en cause.

De même, **les statistiques judiciaires reflètent l'activité de l'autorité judiciaire** et les évolutions du droit applicable, avant de décrire la réalité de la délinquance. La création d'une nouvelle infraction ou l'application d'une nouvelle politique pénale peuvent modifier l'activité des services et donc les statistiques sans que la réalité de la délinquance ne soit véritablement modifiée<sup>13</sup>.

**Enfin, la France ne dispose pas encore d'un outil pourtant nécessaire à l'appréhension de la délinquance juvénile** : les enquêtes de délinquance auto reportée\*, qui permettent d'étudier le profil des personnes se déclarant auteurs d'infractions. Si leur mise en œuvre est délicate, car elles impliquent que la personne interrogée puisse éclairer sa participation à des infractions hors du cadre d'une procédure judiciaire, ces enquêtes peuvent être des sources d'informations riches dans l'analyse des comportements délinquants ou des causes de la délinquance. Elles pourraient compléter utilement les enquêtes de victimation précédemment décrites et permettre une confrontation entre les données ainsi recueillies. Les Etats-Unis disposent d'un tel outil annuel depuis 1995 (« *the national youth gang Survey* »).

- **L'indépendance de l'ONDRP repose sur un équilibre fragile.** L'ONDRP semble avoir réussi à s'imposer dans un paysage institutionnel et politique complexe. Ayant accès à l'ensemble des productions statistiques administratives, il soutient chaque année de nombreuses propositions pour en améliorer la collecte. Il semble toutefois que cette position privilégiée d'intermédiaire entre les producteurs d'information et leurs destinataires, permettant tout à la fois d'adresser des recommandations aux administrations et de faire œuvre de pédagogie à l'encontre du grand public, repose largement sur la personnalité des membres de l'ONDRP, et insuffisamment sur des garanties structurelles d'indépendance et d'expertise. Malgré les progrès réalisés, l'observatoire reste critiqué pour son manque d'impartialité par plusieurs universitaires, notamment regroupés au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), laboratoire du CNRS.

Par ailleurs, adossé à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), **l'observatoire est intégré à une structure dont il est administrativement dépendant, mais scientifiquement indépendant.** La gestion administrative et financière de l'observatoire est décidée par un institut qui ne retire que peu d'avantages d'un observatoire dont l'ensemble du travail est défini par un conseil d'orientation indépendant. Cette architecture juridique peut mener à des arbitrages de gestion en défaveur de l'observatoire.

Enfin, l'une des principales difficultés de l'ONDRP, mentionnée par Alain Bauer dans le rapport 2010 de l'observatoire, concerne ses difficultés à accueillir les effectifs prévus en dotation initiale. En janvier 2010, l'équipe de l'ONDRP n'était constituée que de la moitié des effectifs prévus initialement, soit 11 agents sur les 22 attendus. Plus particulièrement, l'extension des compétences de l'Observatoire aux réponses pénales devait donner lieu au transfert de 5 postes du Ministère de la justice vers l'observatoire, en 2010, et de 5 autres en 2011. **Aucun des postes attendus n'a pour l'heure été pourvu.**

- **Les systèmes d'information existants sont obsolètes mais en cours de modernisation.** Toute production statistique repose sur des systèmes automatisés de traitement de l'information, mais les systèmes actuels sont vieillissants, ce qui explique le lancement de leur réforme. En outre, les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie ne sont pas unifiés malgré le rattachement de la gendarmerie au Ministère de l'Intérieur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les procédures de remontée d'informations sont ainsi différenciées ce qui appauvrit les données de *l'état 4001*. La Gendarmerie nationale dispose d'un outil fondé sur la nomenclature du code pénal, dénommée NATINF et utilisée par le Ministère de la justice. La Police nationale au contraire utilise une nomenclature « *état 4001* » moins fine.

Une nouvelle architecture est en cours de déploiement. Deux systèmes d'information différents mais modernisés, les logiciels de rédaction des procédures de la police (LRP PN) et de la gendarmerie (LRP GN), remplaçant l'ancien logiciel Ardoise, doivent être connectés avec le futur système TPJ (traitement des procédures judiciaires, remplaçant le système Ariane) qui centralisera l'ensemble des données et incorporera une application statistique. TPJ doit remplacer à terme le système de traitement des infractions constatées (STIC) et le système JUDiciaire de Documentation et d'EXploitation (JUDEX) de la gendarmerie. Cette nouvelle architecture doit être expérimentée par les services de gendarmerie dès le 1<sup>er</sup> semestre 2011, pour une généralisation en 2012 des systèmes LRP et TPJ, dont son application statistique.

**Les multiples systèmes d'information de l'activité judiciaire au pénal sont également en cours de profonde rénovation.** Pour contrer la multiplicité et la spécialisation des différents systèmes existants<sup>14</sup>, l'application Cassiopée<sup>15</sup> est en cours de déploiement depuis 2008, mais n'est pas encore généralisée. Sa mise en œuvre opérationnelle est confrontée à de multiples difficultés techniques et d'acceptation par ses utilisateurs.

- **Les observatoires locaux restent tributaires d'initiatives ponctuelles.** Responsables de la mise en œuvre locale de la politique de prévention de la délinquance, de nombreuses collectivités territoriales se sont dotées au cours de la dernière décennie d'instruments d'analyse de la criminalité locale. Les contrats locaux de sécurité depuis 1997, bientôt les stratégies territoriales de prévention et de sécurité, nécessitent en effet une expertise locale pour dresser les diagnostics locaux de sécurité. Cette expertise peut être rassemblée au sein d'un observatoire local de la délinquance depuis la circulaire du 17 août 1990 relative aux contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville. En 2005, il était possible de recenser une cinquantaine de CLS et/ou CLSPD disposant d'un observatoire local de la délinquance et de la sécurité<sup>16</sup>.

Les observatoires existants présentent des profils différents, selon le contexte local dans lequel ils s'inscrivent. Leur intitulé, leur territoire d'observation, leur rattachement administratif, le profil de leur maître d'œuvre, les partenaires qu'ils associent, les données qu'ils recueillent, les agrégations et classifications qu'ils effectuent, les tableaux de bord et cartes qu'ils réalisent, présentent de nombreuses différences. Ces observatoires sont plus ou moins techniques et plus ou moins opérationnels selon les lieux. Certains tombent en désuétude ou fonctionnent avec difficulté. Les raisons peuvent être multiples: manque de volonté politique, de dynamisme dans le partenariat entraînant une difficile transmission de l'information utile, ou encore outil trop lourd, trop technique rendant difficile toute exploitation d'informations. Face à ces difficultés, les acteurs locaux demandent souvent un appui pour la constitution et/ou la gestion des observatoires locaux de la délinquance et de la sécurité. Ainsi, à titre d'exemple, deux conseils généraux ont récemment manifesté la volonté de créer des observatoires départementaux de la délinquance: la Seine-Saint-Denis et les Alpes-Maritimes. Ces observatoires n'ont cependant pu être édifiés en raison de l'opposition d'autres acteurs territoriaux, qui n'ont pas souhaité partager les informations dont ils disposaient.

### 1-3 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE JUVENILE NE PORTE PAS SUFFISAMMENT SUR LES RESULTATS

#### 1-3-1 L'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance des mineurs est un objectif aujourd'hui reconnu et encouragé

• **Les démarches d'évaluation sont soutenues par un encadrement de plus en plus étoffé sur le plan scientifique et réglementaire.** Si certains chercheurs considèrent qu'il n'est pas possible de chercher à évaluer scientifiquement l'efficacité des politiques publiques en matière de délinquance des mineurs – Jean-Marie Delarue<sup>17</sup> souligne ainsi que « *personne ne peut tenir la comptabilité des violences évitées* »<sup>18</sup> - d'autres, en revanche, affirment que « *c'est là une fausse évidence, en réalité, il est possible d'estimer le nombre de crimes évités grâce à telle ou telle intervention publique* »<sup>19</sup>. Trois niveaux d'évaluation sont le plus souvent considérés comme indispensables à une bonne démarche évaluative :

(i) *l'évaluation initiale des besoins et des priorités*, qui permet de définir et de calibrer les objectifs de la politique publique. Elle peut correspondre par exemple à la réalisation d'un diagnostic de sécurité ou de prévention sur un territoire donné ;

(ii) *l'évaluation des structures et des procédures* mobilisées pour mettre en œuvre la politique publique. Elle concerne en l'espèce l'appréciation de l'intervention des animateurs de la politique de lutte contre la délinquance juvénile et des modes opératoires employés ;

(iii) *l'évaluation d'impact ou de résultat*, qui vise à mesurer le niveau d'atteinte des objectifs (efficacité) et/ou en rapport avec les moyens engagés (efficience). Dans ce cas, il est nécessaire de procéder à une confrontation entre les résultats atteints et un référentiel préalablement construit en matière de lutte contre la délinquance des mineurs.

L'existence même de politiques de prévention de la délinquance peut se justifier que si l'on parvient à démontrer rétrospectivement l'efficacité de leurs résultats. L'évaluation de l'efficacité des politiques publiques doit permettre également de trier, parmi les programmes engagés, ceux qui méritent d'être poursuivis et ceux qui, au contraire, doivent être abandonnés ou réorientés, conformément à l'impératif de performance publique affirmé par la Loi organique relative aux lois des finances (LOLF).

• **Les démarches d'évaluation font l'objet d'incitations croissantes au niveau international.** Ainsi, les principes directeurs de Ryad, rédigés dans le cadre des Nations Unies, adoptés en décembre 1990, incitent à la mise en place de « programmes de prévention de la délinquance fondés sur des résultats de recherche scientifiques sérieuses »<sup>20</sup>. Dans une « *Résolution relative aux orientations pour la coopération et l'assistance technique dans le domaine de la prévention de la délinquance urbaine* » de 1995, l'ONU recommande, de réaliser des *diagnostics de sécurité*, qui permettent de cerner les phénomènes de délinquance, leurs caractéristiques, leurs facteurs explicatifs et leur ampleur. Plus récemment, le rapport international du Comité International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC) de juin 2008<sup>21</sup> offre des pistes méthodologiques pour améliorer « la connaissance et l'évaluation » des politiques publiques face à la délinquance des mineurs.

S'agissant des pays les plus avancés en matière d'évaluation des la délinquance des mineurs, le Canada a créé en 1998 le Centre National pour la Prévention du Crime du Canada qui développe « une approche de la prévention du crime axée sur les résultats et les données issues de la recherche et des pratiques efficaces » (cf. annexe n°5).

### 1-3-2 L'évaluation se réduit trop souvent en France à des approches éparses et centrées sur les structures et les procédures de lutte contre la délinquance

L'évaluation *ex ante* des priorités et ex-post des procédures s'est relativement bien diffusée.

• **En ce qui concerne l'évaluation ex ante des priorités**, d'indéniables progrès ont été accomplis ces dernières années sous l'impulsion des acteurs locaux. Les diagnostics locaux de sécurité, mis en place en 1997 à la suite de la signature des contrats locaux de sécurité, constituent les premiers outils d'évaluation des politiques de sécurité. En effet, ils permettent aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance<sup>22</sup> d'élaborer des plans d'actions en fonction d'un diagnostic précis. Il s'agit donc d'une démarche opérationnelle intégrant une perspective évaluative : les objectifs sont fixés initialement et confrontés ensuite aux résultats enregistrés en s'appuyant sur des indicateurs de suivi.

Au niveau départemental, les préfetures chargées de décliner les plans départementaux de prévention de la délinquance, en fonction du plan national de 2009, reprennent la même logique d'actions prioritaires à entreprendre à partir d'un diagnostic initial.

• Les inspections générales et les corps de contrôle ont pour mission principale de réaliser des **évaluations de structures et de procédures**, à l'image, par exemple, du rapport de la défenseure des enfants intitulé « *enfants délinquants pris en charge dans les centres éducatifs fermés : 33 propositions pour améliorer le dispositif* » remis en juin 2010, qui porte à la fois sur le fonctionnement interne des centres et les modes opératoires de placement et de suivi des mineurs concernés.

### 1-3-3 Les évaluations d'impact sont trop peu mises en œuvre en France

• **Jugées indispensables, les évaluations d'impact restent peu répandues en France.** Ce type d'évaluation examine les impacts tant intentionnels qu'involontaires d'une politique publique. Elles nécessitent la comparaison entre une situation initiale et un état constaté à l'issue de l'expérimentation, la prise en compte de groupes ou de zones de contrôle, et l'examen de la relation entre l'action et l'impact<sup>23</sup>. La France n'a pas encore mis en œuvre de telles évaluations dans le domaine de la lutte contre la délinquance juvénile. Pour Anne Wyvekens<sup>24</sup>,

« l'évaluation scientifique ou expérimentale n'existe pas en France. Ce constat s'applique particulièrement à l'évaluation des politiques de prévention et de sécurité ».

Des facteurs matériels et culturels expliquent ce retard :

(i) l'évaluation de l'impact d'une politique publique est en effet un processus très coûteux, le financement de l'évaluation constitue donc un obstacle à sa systématisation. Elle nécessite en outre la coopération d'équipes pluridisciplinaires, disposant de compétences juridiques, scientifiques, statistiques, ainsi que d'une bonne connaissance de l'administration. Ses résultats sont complexes, traduisant les multiples interactions de politiques sociales et ils sont parfois peu concluants. Elle requiert enfin du temps. Ainsi, par exemple, une structure judiciaire de prise en charge des délinquants ne peut être évaluée avant de disposer de plusieurs années de recul.

(ii) Par ailleurs, la culture de l'évaluation des politiques publiques est récente en France, en comparaison notamment avec les pays anglo-saxons. Ainsi, aux Etats-Unis, l'évaluation des politiques publiques est courante : là où l'État américain dispose d'une légitimité réduite, qui a pour conséquence le besoin de démontrer l'efficacité des interventions publiques, l'État en France n'a pas à justifier *a priori* son intervention dans tout domaine où l'intérêt général est en cause, comme le relève Bernard Perret<sup>25</sup>.

**L'exemple de l'évaluation de la vidéo-protection** réalisée en 2009<sup>26</sup> est significatif des débats qui persistent autour de la conduite des évaluations d'impact en France. Ainsi, selon Sebastian Roché<sup>27</sup>, la méthode d'évaluation utilisée n'a pas été suffisamment transparente pour pouvoir se fier à des résultats, qui allaient par ailleurs à l'encontre des conclusions scientifiques obtenues au niveau international. En Angleterre, aux Etats-Unis, et en Australie, des évaluations de l'impact de la vidéosurveillance ont été réalisées avec des outils analytiques scientifiques permettant d'appréhender, toutes choses égales par ailleurs, les effets associés au déploiement de caméras de vidéosurveillance, c'est-à-dire en éliminant un maximum de biais.

• En matière de prévention, si la récente mesure de la performance budgétaire des politiques constitue un progrès, l'évaluation de son impact est encore parcellaire. Le *Document de Politique Transversale* (DPT) dans le projet de loi de finances pour 2011 fait état d'indicateurs applicables aux actions de prévention de la délinquance menées par les ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Education et de la Ville. Il s'appuie sur les projets annuels de performance des programmes contribuant directement ou indirectement à la prévention de la délinquance et offre une présentation cohérente de l'ensemble des actions de prévention engagées par les différents services de l'État se traduisant par une dépense budgétaire. A cet égard, le DPT est un outil d'évaluation de la performance budgétaire qui rassemble dans un document unique l'ensemble des actions qui contribuent à cette politique. Il est regrettable que **cette évaluation ne s'accompagne pas, au-delà de l'efficacité budgétaire, d'une évaluation plus globale de l'impact de ces actions sur l'évolution effective de la délinquance juvénile.**

C'est pourquoi, une mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, portant notamment sur « les dispositifs tendant à prévenir la délinquance des mineurs » a été confiée par lettres de mission coordonnées<sup>28</sup> à un regroupement d'inspections générales<sup>29</sup>. Néanmoins, le rapport dit « d'étape » remis le 30 juillet 2009 a écarté initialement l'évaluation des dispositifs de prévention de la délinquance juvénile : « L'examen des dispositifs tendant à prévenir la délinquance des mineurs n'a pas été jugé prioritaire dans le cadre du rapport d'étape au regard notamment de leur complexité. Ils feront l'objet d'investigations et d'une évaluation au cours de la seconde phase de la mission qui précèdera la remise du rapport définitif. » Ce rapport définitif doit être remis courant mai 2011 comme l'a indiqué, au cours d'un entretien, son auteur, Didier Chabrol, Inspecteur général de l'administration, nouveau secrétaire général du CIPD.

- En matière de sanction, le document de politique transversale de 2011 sur la justice des mineurs propose, pour la première fois, une série d'indicateurs de performance budgétaire applicables à l'activité des parties prenantes à la préparation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de justice dans les domaines de l'assistance éducative (volet civil) et de la délinquance juvénile (volet pénal).

Dans son rapport consacré à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) en 2003, la Cour des Comptes indiquait néanmoins **que l'évaluation de la prise en charge des jeunes par la PJJ était inexistante**. Aujourd'hui, à l'exception du tout récent DPT justice des mineurs pour 2011, la situation n'a pas beaucoup évolué, bien que la PJJ dispose de rapports ponctuels d'évaluation de certaines structures ou de certains dispositifs de prise en charge comme par exemple les CEF et les EPM, à l'image de la mission en cours de la commission des lois du Sénat qui devrait rendre ses travaux en mai 2011.

\*\*\*\*\*

*La situation actuelle est donc caractérisée par un déficit de connaissance. La connaissance statistique du phénomène de la délinquance des mineurs demeure incomplète, de même que celle des effets des différentes politiques qui contribuent à la lutte contre la délinquance des mineurs. Il en résulte une approche essentiellement politique de ce phénomène, qui ne permet pas de mobiliser suffisamment les différents acteurs concernés autour d'un objectif commun de réduction de la délinquance des mineurs.*

## 2- ENJEUX : PREVENTION ET REPRESSION, DEUX DIMENSIONS DE LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE JUVENILE DONT L'ARTICULATION RESTE PROBLEMATIQUE

### 2-1 LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE DES MINEURS RESTE A LA RECHERCHE DE SON IDENTITE

2-1-1 La réponse à la délinquance des mineurs s'est trop souvent limitée à un choix entre prévention sociale et inspiration sécuritaire

- **En affirmant le principe d'une primauté de l'éducatif sur le répressif** en matière d'enfance délinquante, l'ordonnance de 1945 a privilégié, dans le cadre de la réponse pénale, une action sur les causes profondes de la délinquance. Sans écarter le recours à la sanction pour le mineur, l'ordonnance a interprété la délinquance comme un mode parmi d'autres de manifestation d'un mal-être de l'enfant, qui peut par ailleurs se manifester par d'autres moyens<sup>30</sup>. L'enfance délinquante devient donc une « sous-catégorie » de « l'enfance en difficulté », qu'il s'agit de protéger au moyen d'un « relèvement éducatif et moral ». Au cours de cette période, les politiques publiques face à la délinquance des mineurs privilégient donc une orientation sociale.

Les premières émeutes urbaines qui éclatent près de Lyon dans la cité résidentielle des *Minguettes* (Vénissieux) en 1981 ont prolongé cette interprétation pour y associer de nouveaux principes d'action. Le rapport confié à la commission des maires sur la sécurité, alors présidée par Gilbert Bonnemaïson (1982), intitulé « *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* » pose les fondements de la politique sociale de prévention de la délinquance, en retenant **deux constats qui restent d'actualité** :

(i) la nécessité de déployer une **stratégie locale**, au plus près de la population, s'appuyant sur partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur associatif. La création des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) présidés par le maire en est la traduction concrète ;

(ii) le lien entre contexte urbain, difficultés sociales et délinquance, qui favorise l'intégration des politiques de sécurité dans les politiques de la ville. La Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) s'impose alors comme pilote de cette politique globale de prévention de la délinquance, qui prolonge les autres politiques socio-éducatives.

**L'année 1995** marque une rupture, en ce que la prévention de la délinquance change **d'orientation**. « *Les anciennes méthodes ont échoué et il faut désormais réagir d'une autre façon. L'idée même de prévention se trouve du coup discréditée et l'Ordonnance de 1945 sur la Justice des mineurs est désignée comme le mur légal à abattre* »<sup>31</sup> relève le sociologue Laurent Mucchielli. Cette période marque un changement profond en consacrant une orientation régaliennne et sécuritaire des politiques de traitement de la délinquance, qui ne cherche plus véritablement à contextualiser la délinquance juvénile. A la phase d'ouverture vers les collectivités territoriales inaugurée par le rapport Bonnemaison succède donc une période durant laquelle l'Etat réaffirme sa présence dans le cadre de la loi d'Orientation et de Programmation relative à la Sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995.

Pourtant, la grande complexité des causes à l'origine de la délinquance (annexe n°4), et les spécificités des causes de la délinquance juvénile – les jeunes se caractérisant notamment par leur dépendance familiale et l'obligation de scolarisation – incitent à formaliser une politique globale et équilibrée qui agirait sur ses causes.

• Le périmètre des politiques publiques de lutte contre la délinquance juvénile fait **désormais l'objet d'un consensus apparent**. Le colloque de Villepinte (octobre 1997) et le rapport Balduyk et Lazerges (avril 1998), en prônant une « mobilisation des acteurs de la socialisation » opèrent un retour à une conception plus sociale et globale de la prévention de la délinquance. L'idée selon laquelle tous les leviers contribuant à la prévention des mineurs – responsabilisation des parents, rôle de l'école, protection de l'enfance, rôle de la politique de la ville – doivent être mobilisés devient un axe majeur de la prévention de la délinquance **et est soutenue par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés au cours de cette mission**.

En France comme dans plusieurs pays européens, l'opposition traditionnelle entre un modèle de « *prévention sociale* » (auquel se rattacherait la France) et un modèle de « *prévention situationnelle* » (dans lequel on a longtemps rangé la Grande-Bretagne)<sup>32</sup> cède ainsi la place à des politiques qui pourraient être qualifiées de « mixtes » compte tenu de la conciliation qu'elles opèrent entre les deux approches. Cette évolution est conforme aux incitations à l'intégration qu'on peut constater sur ces questions à l'échelle internationale et européenne<sup>33</sup>.

Cette convergence vers une « consolidation » des initiatives prises par les différents départements ministériels pour œuvrer à la prévention de la délinquance est même aujourd'hui « assumée » sur le plan budgétaire. L'actuel *Document de Politique Transversale* annexé au Projet de Loi de Finances (PLF) pour l'exercice budgétaire 2011 rassemble ainsi sous un label unique intitulé « prévention de la délinquance » des actions qui relèvent des deux dimensions « *situationnelle et dissuasive* » d'une part et « *éducative et sociale* » d'autre part. La première correspond à « *l'ensemble des actions destinées « principalement à protéger des territoires et [...] à décourager matériellement des individus de commettre des infractions sur le lieu où elle est mise en place (vidéosurveillance, présence policière dans les quartiers, sécurisation des établissements scolaires)* » tandis que la seconde est « *davantage tournée vers les individus, vise*

à combattre les facteurs à l'origine des parcours délinquants (lutter contre l'échec scolaire et pour l'insertion professionnelle, médiation sociale, actions contre la récidive, lutte contre la toxicomanie, etc.)»<sup>34</sup>. Le plan national de prévention de la délinquance présenté par le Premier ministre en octobre 2009 s'inscrit également dans cette logique.

- La multiplicité des leviers qui contribuent à la politique transversale de prévention de la délinquance des mineurs en fait une politique complexe et partenariale

Cette politique, qui intègre des actions qui relèvent aussi bien de la politique de la ville, de la politique éducative, de celle de l'enfance et de soutien à la parentalité que les dispositifs policiers et judiciaires qui concourent à la prévention de la délinquance juvénile, est de nature profondément interministérielle et partenariale, associant tout à la fois plusieurs ministères et collectivités territoriales. Parmi les acteurs à mobiliser en priorité sur cette politique transversale figurent notamment :

- (i) les ministères de l'Intérieur et de l'Education nationale, le ministère chargé de la ville, et celui chargé des solidarités et de la cohésion sociale ;
- (ii) les conseils régionaux, au titre de leur compétence en matière de développement économique et d'insertion professionnelle ;
- (iii) les Conseils Généraux, compétents au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- (iv) les maires, responsables de l'ordre public et de la salubrité publique sur le territoire de leur commune ;
- (v) les forces de police (police et gendarmerie nationales, polices municipales) au titre de leur présence de proximité ;
- (vi) le secteur médico-social, au titre de son rôle d'accompagnement des individus et des familles en difficulté.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance consacre son autonomisation comme politique publique à part entière, en intégrant ses deux dimensions situationnelle et sociale. Son pilotage national est confié au comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) qui coordonne les différentes politiques interministérielles et territoriales qui y contribuent. Un instrument financier est créé, le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) qui a vocation à financer toute action pouvant contribuer à la prévention de la délinquance, y compris, *mais pas seulement*, celle des « mineurs ».

Fidèle au principe de coproduction des politiques publiques de sécurité qui fait l'objet d'un suivi constant depuis 1982, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance renforce le maire dans son rôle de pivot local de cette politique. Il réunit, au sein de Comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ses partenaires locaux : le préfet, le procureur, le commissaire de police, le Président du Conseil général, des représentants des services de l'Etat et des professions confrontées aux manifestations de la délinquance ainsi que différents acteurs locaux (tels que des associations, acteurs socio-économiques, éducateurs).

2-1-2 Le pilotage de la politique de prévention de la délinquance ne prend pas suffisamment en compte la spécificité de la délinquance juvénile

La question de la capacité d'animation du Secrétariat Général du CIPD (SGCIPD), dans une double dimension interministérielle et partenariale avec les collectivités locales, a régulièrement été soulevée par nos interlocuteurs.

- Son rattachement au **ministère de l'Intérieur a alimenté l'ambiguïté sur la véritable orientation de la politique de prévention de la délinquance**<sup>35</sup> et n'a pas favorisé le dialogue avec ses partenaires. Il confirme l'objectif prioritaire d'ordre public qui est attaché à cette politique de prévention de la délinquance dont l'ambition est pourtant de rassembler, dans

la logique globale précédemment exposée, l'ensemble des initiatives pouvant contribuer à la prévention de la délinquance. Cet angle prioritaire marginalise les acteurs participant aux dimensions sociales de la politique de prévention, qui ne souhaitent pas inscrire leur action dans une logique prioritaire d'ordre public, mais recherchent un équilibre avec l'orientation de « soutien et de cohésion sociale ». Cette ambiguïté était d'ailleurs présente dès le départ, puisque les crédits du FIPD, coordonnés par un organisme rattaché au **ministère de l'Intérieur**, sont gérés par l'Agence nationale pour la « Cohésion Sociale » et l'égalité des chances (ACSé)<sup>36</sup>.

Le vote d'une deuxième loi, le 5 mars 2007, relative quant à elle à la « *protection de l'enfance* » a également **alimenté l'idée que** « prévention de la délinquance » et « protection de l'enfance » relevaient de deux logiques bien distinctes, alors que les acteurs sociaux qui contribuent à la prévention de la délinquance des mineurs sont très attachés à la correspondance entre les deux politiques tout en redoutant l'instrumentalisation de l'une par l'autre<sup>37</sup>.

Il semble ainsi que le déplacement du centre de gravité de cette action publique vers **l'Intérieur n'a pas permis de mettre en œuvre la volonté affichée de faire de la prévention de la délinquance une politique « transversale »**. En conséquence, le SGCIPD n'a pu instaurer un climat de confiance et de partenariat propice autour d'un objectif jugé trop restrictif, et il s'est trouvé confronté à d'autres acteurs pour lesquels l'objectif de prévention de la délinquance des mineurs revêt une signification différente. La position du Conseil national des villes (CNV), qui est composé des acteurs locaux (élus, associations, acteurs divers) illustre cette ambiguïté persistante<sup>38</sup>, en dépit de l'affichage politique dans le plan national de prévention de la délinquance d'octobre 2009.

- La gouvernance locale du traitement de la délinquance juvénile reste **insuffisamment partenariale en dépit de la désignation d'un chef de file**

La dynamique partenariale que la loi du 5 mars 2007 de *prévention de la délinquance* souhaitait créer autour du maire et des CLSPD s'est révélée décevante.

L'incapacité du SGCIPD à animer un véritable partenariat à l'échelle nationale s'est diffusée au niveau local où le maire, essentiellement garant de l'ordre et de la sécurité publics sur le territoire de sa commune et relais local du CIPD, n'a pas été en capacité de créer un climat de confiance avec ses partenaires sociaux en dépit d'expériences pionnières remarquables comme celle que la mission a pu observer à l'instar de Drancy ou Montfermeil. Le tropisme sécuritaire des CLSPD a été alimenté par une « *régression dans le travail commun entre collectivités territoriales et l'Etat* » qui « *impose ses objectifs sans concertation préalable véritable ni prise en compte suffisante et effective des réalités locales [...]* C'est un paradoxe : alors que la loi consacre le rôle du maire, instance locale, en qualité de pilote de la prévention de la délinquance, on assiste dans le même temps à une forme de recentralisation dans les faits. » comme le relève le CNV<sup>39</sup>.

Dès lors, ce mode de fonctionnement n'a pas permis aux CLSPD de devenir de véritables lieux de partage de l'information. Le défaut d'information systématique et « sans délais »<sup>40</sup> du maire, que prévoit pourtant la législation en vigueur<sup>41</sup>, l'empêche souvent de jouer son rôle de convocation des jeunes auteurs de faits d'incivilité, voire de délinquance, pour leur adresser un « rappel à l'ordre »<sup>42</sup>. A cet égard, la difficulté la plus importante tient sans doute à faire émerger une synergie entre les actions menées par le maire au titre des prérogatives qu'il tient de la loi sur la prévention de la délinquance et celles qui sont portées par le président du Conseil Général dans le cadre de l'aide à l'enfance, entrant dans le champ de l'autre loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance.

La gouvernance spécifique de la prévention de la délinquance des mineurs à **l'échelle nationale comme aux échelons départementaux et communaux est donc restée prisonnière de l'ambiguïté qui persiste sur le périmètre de cette politique**. Ainsi, les lacunes ne portent pas tant sur l'inexistence des structures de recueil et d'échange de l'information – le CLSPD, instance de concertation collégiale, ayant vocation à assumer ce rôle – que sur l'approche biaisée de la politique de prévention de la délinquance qui n'incite pas les différents acteurs à partager leurs informations, au risque que celles-ci soient détournées à des fins d'ordre public et ne contribuent pas à mettre en place des actions à destination des enfants et familles rencontrant des difficultés.

● **L'utilisation de l'instrument financier associé (FIPD) illustre le déséquilibre de la politique de prévention de la délinquance issue de la loi du 5 mars 2007**

Le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) est destiné à financer des actions à la fois dans le cadre des plans départementaux de prévention de la délinquance et dans celui de la contractualisation mise en œuvre entre l'Etat et les collectivités territoriales au titre de la politique de la ville au titre du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

La conception et l'utilisation du FIPD font néanmoins l'objet de critiques récurrentes qui concernent essentiellement :

(i) la masse financière totale engagée au titre du FIPD (entre 40 et 50M€ par an depuis sa création), qui semble insuffisante au regard des enjeux de la prévention de la délinquance<sup>43</sup>, et la question du « saupoudrage » des moyens engagés. Ainsi, ses trois premières années d'existence (2007-2009), le FIPD a mobilisé 76,1M€<sup>44</sup> pour financer 8320 projets hors vidéo-protection, soit en moyenne 9150€ par projet. Il en résulte une dilution considérable des moyens alors que ceux-ci gagneraient à être concentrés sur les actions les plus efficaces dans le cadre d'un cahier des charges clair comportant les objectifs et les attentes des services de l'Etat ;

(ii) **l'absence de « ligne dédiée »** aux actions prévention sociale de la délinquance juvénile, ce qui ne facilite pas l'appréciation des moyens engagés dans le cadre de cet objectif même si la circulaire du 5 mars 2010 cite au nombre des actions éligibles, mais sans plus de précision, « *la prise en charge des mineurs et le soutien à la parentalité* » ;

(iii) la question de la pérennisation des moyens engagés alors que le budget alloué au FIPD repose sur une base exclusivement annuelle alors même qu'il a vocation à financer 3.000 emplois dans le domaine de l'intervention sociale, la médiation ou encore l'aide aux victimes qui appellent un engagement dans la durée ne risquant pas d'être altéré par les aléas politiques et la contrainte des finances publiques ;

(iv) Mais c'est surtout sur le plan des **domaines d'intervention** que se cristallisent les critiques. Les premières années de fonctionnement du FIPD ont en effet été marquées par l'émergence d'une priorité gouvernementale en terme de « prévention situationnelle » qui explique que **jusqu'à 86% des crédits votés du FIPD en 2010** soit dirigés vers la vidéo-protection, ce qui limite d'autant les crédits qui peuvent être orientés vers la prévention éducative et sociale. Cette priorité thématique a corroboré la critique à l'égard d'une politique à l'orientation essentiellement sécuritaire qui ne contribue en réalité que de manière marginale aux leviers sociaux de la prévention de la délinquance.

### 2-1-3 Les instruments de prévention de la délinquance juvénile manquent de coordination et de stabilité

Le foisonnement des outils de prévention de la délinquance juvénile est autant la marque de la mobilisation de l'Etat et les collectivités locales autour de cette question que le témoignage d'une incapacité relative des acteurs publics à penser une réponse graduée, lisible et coordonnée en direction des jeunes qui en ont le plus besoin.

• **La présence de proximité, qui est indispensable, n'est pas stabilisée.** La prévention situationnelle a pour objectif, dans le cadre du traitement de la délinquance juvénile, de dissuader la commission d'infractions dans les lieux de vie quotidienne (transports, commerces, écoles, etc.) ou à risque particulier (zone urbaines sensibles, quartiers CUCS). Elle vise à éviter le passage à l'acte en assurant une présence en amont sur le lieu de sa commission potentielle.

La vidéosurveillance en constitue l'action la plus visible, mais elle laisse ouverte la question de la présence de proximité, qui répond au constat que « *la pression qui s'exerce sur les jeunes dans les quartiers* » n'est pas suffisamment compensée aujourd'hui par un « *maillage de proximité efficace pour les soustraire à l'influence d'adultes délinquants qui cherchent à les influencer négativement* »<sup>45</sup>. Celle-ci pose essentiellement deux questions : celle des éducateurs de rue d'une part, celle de la police de proximité d'autre part.

Si une présence de proximité est indispensable dans les quartiers les plus sensibles, les expériences passées démontrent qu'en matière de prévention de la délinquance, la confusion des rôles est souvent à l'origine de l'échec d'une initiative. Ainsi en est-il de l'expérience de la police de proximité mise en place par Jean-Pierre Chevènement en 1998 afin de « *passer d'une police qui réagit à une police qui anticipe* ». Le bilan porté sur cette expérience est très incertain. Si celle-ci a pu contribuer à la réduction du sentiment d'insécurité dans les quartiers, on constate aussi que les crimes et délits n'ont pas baissé pour autant et que les pratiques policières ont peu évolué. Les analyses consacrées à la police de proximité ne permettent pas de porter un jugement définitif sur cette expérience, qui a été arrêtée en raison de la confusion des rôles à laquelle elle a abouti, la police étant sortie de son rôle d'ordre public pour entrer dans un celui de médiation sociale qui ne lui appartiendrait pas<sup>46</sup>.

Ce rôle de médiation sociale auprès des jeunes des quartiers semble correspondre plus naturellement à la mission première des « éducateurs de rue ». Mais l'expérience des éducateurs de rue a également été à l'origine d'une ambiguïté de leur positionnement en matière d'ordre public. Il leur a été souvent demandé de participer aux procédures policières au risque de perdre toute légitimité. Ce positionnement « impossible » a également été à l'origine de leur critique puis de leur suppression temporaire par les municipalités<sup>47</sup>.

La présence de proximité trouve depuis 2002 de nouveaux prolongements sous de nouvelles appellations. D'une part, la mise en place au lendemain des émeutes de 2005 de plus de 3.000 emplois « adultes-relais » consacre le retour, sous une forme renouvelée, des éducateurs de rue dans les quartiers. D'autre part la police et la gendarmerie nationale remplissent aujourd'hui un double rôle conforme à leurs attributions :

- la création des Unités Territoriales de Quartier (UTEQ) a permis tout à la fois de repositionner la police dans un rôle, considéré comme premier, d'investigation, d'interpellation et de lutte contre la délinquance. Leur remplacement par les Brigades Spécialisées de Terrain (BST), dont la première est entrée en action il y a quelques jours dans le 20ème arrondissement de Paris<sup>48</sup> n'en change pas le principe directeur ;

- par ailleurs, policiers et gendarmes travaillent aussi sur un plan plus pédagogique, voire éducatif, avec les jeunes des quartiers sans entrer dans un rôle de médiation sociale. Ainsi, par exemple, un partenariat avec l'Education nationale a permis le déploiement de 850

« correspondants sécurité école » en liaison avec la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) qui permet tout la fois de prévenir la délinquance en milieu scolaire et de mener des actions de sensibilisation<sup>49</sup>.

Enfin, ce rôle de présence de proximité est également assuré par les polices municipales.

**Le compromis trouvé aujourd'hui semble tirer les conséquences des expériences antérieures.** Il s'agit désormais de stabiliser ces dispositifs pour une période suffisamment longue avant de les faire évoluer à l'issue d'un processus d'évaluation sur une période significative, s'ils contribuent de manière efficace au besoin de proximité dans les quartiers.

• **Les actions de repérage précoce de « l'enfance en danger » et des troubles à l'adolescence sont encore insuffisamment systématisées et imparfaitement coordonnées**

L'ensemble de nos interlocuteurs s'accordent sur l'idée que les problèmes d'un enfant doivent être identifiés et pris en charge le plus tôt possible, mais cette idée n'est pas encore suffisamment bien acceptée et mise en œuvre sur le territoire. Le rapport de l'INSERM (Institut National de la santé et de la recherche médicale) publié en 2005 sur les troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent<sup>50</sup> a suscité de nombreuses réactions critiques qui fustigeaient une conception prédictive de la délinquance juvénile. La proposition de loi du député Jacques-Alain Bénisti mettant au premier plan le dispositif de prévention pour la protection de l'ordre et de la sécurité publics sur la base du rapport qu'il avait remis au Premier Ministre en 2004 est alors vivement rejetée. **Il y a là l'illustration du danger à faire prévaloir l'objectif de lutte contre la délinquance dans cette politique plus globale de soutien à l'enfance en difficulté.**

Au-delà des divergences de conception, le dispositif de repérage des enfants en grandes difficultés souffre de plusieurs dysfonctionnements. Si celui-ci fonctionne bien jusqu'à 6 ans, il **fait l'objet d'une coordination perfectible au-delà de cet âge :**

La médecine scolaire joue un rôle essentiel dans la détection des enfants souffrant de troubles. Mais celle-ci se trouve confrontée à deux tendances paradoxales : d'une part, la tentation dans un certain nombre de cas de « *psychologiser les difficultés scolaires* »<sup>51</sup> en renvoyant trop systématiquement vers les services de psychiatrie par sous-estimation du contexte social sous-jacent, d'autre part celle évoquée dans la récente étude menée en février 2010 par le Conseil Economique, Social et Environnemental<sup>52</sup> qui souligne le retard de détection par les médecins de l'Education Nationale, les pédiatres et les généralistes de ville et l'explique à la fois par la formation insuffisante des médecins sur cette question et par l'insuffisance du travail en réseau entre l'hôpital, les CMPP (centres médico-psycho-pédagogiques) et les professionnels libéraux ;

Par ailleurs, à de nombreux égards, la culture de signalement semble prévaloir sur **celle d'un véritable dépistage.** L'outil dominant en cas d'enfance en danger ou en risque de danger est bien le signalement : le Président du Conseil Général est saisi de toute information préoccupante ou de toute situation de danger sous la forme d'une déclaration adressée à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP). Mais la massification des signalements observée à Paris depuis quelques années (de 836 en 2003 à 1405 en 2009)<sup>53</sup> pose la question de la « formation » des déclarants (enseignants, assistants sociaux, professionnels hospitaliers, police, etc.) afin de disposer d'une meilleure convergence à l'avenir dans la vision de ce qui est « préoccupant » entre l'Education nationale, les hôpitaux et les travailleurs sociaux ;

En outre, aucun relais n'existe après 6 ans pour les enfants qui ne sont pas détectés en milieu scolaire, car la compétence de la protection maternelle et infantile s'arrête à cet âge. Or, alors que des bilans médecine scolaire sont faits systématiquement pour le premier en grande

section de maternelle, **le second bilan prévu en CE2 n'est pas systématisé**, pour des raisons de coûts notamment.

Au moment de l'adolescence, la problématique du repérage et de la prise en charge des mineurs présentant de graves troubles psychiatriques ou psychologiques est également problématique, comme le souligne le rapport thématique 2007 de la Défenseure des enfants<sup>54</sup>. De placements multiples de foyers en familles d'accueil, des centres éducatifs fermés aux instituts thérapeutiques éducatifs, des troubles du comportement aux addictions diverses qui aboutissent parfois aux actes de délinquance, **ces adolescents, lorsqu'ils sont placés sous main de justice, deviennent rapidement « incasables »**. On estime ainsi que 11 à 15% des jeunes âgés de 11 à 18 ans souffriraient de signes tangibles de souffrance psychique exprimée dans une grande diversité de comportements, y compris des actes de délinquance.

En ce qui concerne la prise en charge, les équipes sociales ne sont pas toujours bien préparées à affronter seules des situations d'extrême souffrance d'adolescents relevant d'une prise en charge psychiatrique ou médico-sociale. Celle-ci s'avère qui plus est saturée sous l'effet d'une augmentation de 70% des demandes de soins au cours des quinze dernières années. Les centres médico-psychologiques (CMP), pivots du dispositif de soins compte tenu de leur mission de coordination de toutes les actions ambulatoires en articulation avec les unités d'hospitalisation, peinent à faire face aux flux. Les délais d'attente avant une première consultation peuvent aller jusqu'à 6 à 7 mois dans certaines parties du territoire.

Pourtant, des structures et dispositifs existent pour offrir à des jeunes considérés comme « incasables » une prise en charge adaptée : hôpitaux de jour, centres d'accueil thérapeutique à temps partiel, placement familial thérapeutique, instituts thérapeutiques éducatifs. Mais les places disponibles sont trop souvent insuffisantes car ces structures sont amenées à prendre en charge des jeunes qui n'y ont pas véritablement leur place, sur décision du juge. Une réforme du mode de placement dans ces institutions à la frontière entre social, médical et judiciaire pourrait permettre de mieux utiliser les places disponibles dans les structures existantes. **Dans l'Oise, une « commission consultative interdisciplinaire », qui comprend le parquet, l'ASE, la PJJ et des médecins de diverses spécialités peut être saisie par tout professionnel de l'enfance qui s'estime confronté à une situation « insoluble »**. Ce même département prévoit la création d'un centre réunissant à la fois justice et psychiatrie qui puisse accueillir les adolescents délinquants relevant de la psychiatrie.

• **Les actions d'intervention auprès des familles oscillent entre une approche de « soutien positif » et une volonté de sanction**

Les actions en direction de la famille ne sauraient être dissociées de celles qui concourent à l'épanouissement de l'enfant. Il ressort des différents entretiens qu'une prise en charge d'un mineur en difficulté ou délinquant qui ne chercherait pas à associer la famille est bien souvent vouée à l'échec, compte-tenu de l'importance de la famille dans l'environnement de l'enfant. La définition même de la protection de l'enfance intègre cette vision en rappelant qu'elle a « *pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer le cas échéant, selon de modalités adaptées à leur besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs.* »<sup>55</sup>

En principe, depuis quelques années, les dispositifs proposés aux parents s'inscrivent dans une approche à vocation préventive, qui repose sur le dialogue et l'échange, vise à redonner confiance aux parents et à développer leurs compétences pour l'éducation de leurs enfants. Dans ce cadre ont été conçues des politiques de soutien à la fonction parentale développée par l'Etat en partenariat avec les collectivités territoriales et les Caisses d'Allocation Familiale (CAF), au profit des familles en situation précaire. Cette action s'est notamment concrétisée à travers les

réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement (REAAP) qui fédèrent les interventions des associations.

La politique de responsabilisation des parents et de soutien à la parentalité a cependant été remise en question sous l'effet de deux séries de critiques :

(i) celles émanant de la Cour des comptes<sup>56</sup>, qui porte un regard critique en faisant état de « *dispositifs juxtaposés et mal coordonnés entre eux* ». Par exemple, si 485 « points info famille » ont été installés en France, certains départements en comptent 10 et d'autres n'en disposent que d'un seul. Par ailleurs, les caisses d'allocations familiales, principaux financeurs, sont peu épaulées par les collectivités locales, qui sont « hésitantes » à s'engager plus avant ;

(ii) l'émergence d'un débat entre tenants d'une politique de « soutien positif » et ceux qui plaident en faveur d'une logique de sanction lorsque les parents s'avèrent incapables d'exercer leur responsabilité parentale. Alors que le Conseil de l'Europe plaide depuis plusieurs années en faveur d'action de « *soutien positif* »<sup>57</sup>, qu'il considère comme la seule efficace et susceptible de ne pas stigmatiser les parents et affaiblir un peu plus l'autorité parentale, certaines études continuent de plaider en France pour une « *nouvelle économie de la sanction parentale* »<sup>58</sup>. La suppression des allocations familiales, qui est possible en France pour les parents en cas d'absentéisme scolaire de leur enfant, s'inscrit dans cette logique.

• **Les actions de prévention de l'échec et du décrochage scolaire ne bénéficient pas à tous les enfants qui en ont besoin et ne font pas l'objet d'un suivi suffisant**

Le recentrage des politiques de prévention de la délinquance juvénile sur les préoccupations éducatives est justifié : sur une cohorte de 740.000 élèves sortant du système scolaire une année donnée, 150.000 ont un niveau inférieur au brevet. Les études convergent pour établir un lien entre l'échec et/ou le décrochage scolaire et l'environnement familial.

De nombreux outils sont déployés par les acteurs publics pour prévenir les différentes formes de sortie du système scolaire, **qu'elles passent par l'échec, l'exclusion ou le décrochage**. La tendance à proposer des « réponses internes » à l'Education Nationale pour éviter à tout prix l'exclusion temporaire et, plus encore, définitive, des enfants est une voie de plus en plus privilégiée mais encore insuffisamment développée. En réponse à l'absentéisme et aux violences, collèges et lycées axent leur travail sur le dialogue avec parents et enfants, et la mise en place de « médiateurs prévention violence ».

Mais dans un certain nombre de situations, ces réponses ne suffisent pas. En Seine-Saint-Denis, 1600 enfants sont en situation de décrochage scolaire chaque année et près de 20% d'entre eux ne reviendront jamais vers l'école. Les statistiques sont à peu près les mêmes en ce qui concerne l'exclusion. Marc Bablet, inspecteur adjoint d'académie, explique ainsi que si 80% des exclus définitifs ne récidivent pas et sont donc rescolarisés sans faire l'objet d'une nouvelle exclusion, chaque année 200 nouveaux collégiens font l'objet de pluri-exclusions en Seine-Saint-Denis. Or, les alternatives à l'exclusion sont encore insuffisamment développées.

Les actions en faveur de la prévention des difficultés scolaires ont été considérablement étoffées ces dernières années, afin de mieux répondre aux besoins des élèves. Plusieurs catégories d'instruments peuvent être distinguées :

(i) la lutte contre le décrochage scolaire, avec des dispositifs tels que *les classes relais* lancées en 1998, qui étaient au nombre 449 pour l'année scolaire 2009-2010. L'objectif est de pouvoir ensuite réinsérer les jeunes dans un parcours de formation générale, technologique ou

professionnelle. Depuis la rentrée 2010/2011, des établissements de réinsertion scolaire (ERS) ont été créés pour les élèves perturbateurs ayant fait l'objet de multiples exclusions<sup>59</sup> ;

(ii) la prise en compte des problèmes de maladies ou de handicaps, avec des structures telles que les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), dépendant du ministère de la santé, ainsi que des Maisons des adolescents, en réponse à des problématiques comportementales ;

(iii) la réponse à **des difficultés temporaires d'apprentissage** à l'instar des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), scolarisant des élèves dont les difficultés d'apprentissage graves et durables nécessitent une prise en charge globale et leur permettant ensuite d'accéder à une formation professionnelle.

Si la gestion concomitante de l'ensemble de ces dispositifs constitue déjà une charge pour l'Education Nationale et ses partenaires, leur démultiplication pose la question de savoir s'ils répondent vraiment aux besoins des enfants en grandes difficultés et à quel prix. **Ces dispositifs sont souvent mis en place dans l'urgence**, voire dans la précipitation comme nous avons pu le constater à l'E.R.S de Vaujours qui a ouvert ses portes le 13 décembre 2010 alors que les équipes n'ont eu que quelques semaines pour se préparer (cf. annexe n°6).

Enfin, les programmes de soutien qui sont construits dans notre pays dans le cadre de la prise en charge de l'échec et du décrochage scolaire sont totalement dissociés de l'action menée dans le cadre de l'ASE, qui connaît souvent ces enfants, alors même qu'un lien avec celle-ci pourrait garantir un meilleur suivi post-placement. Cette difficulté de mettre en place une véritable analyse partagée des problèmes, dans le cadre d'ailleurs de découpages territoriaux divergents (ASE, Inspection d'académie), est souvent un obstacle à un suivi continu et efficace des enfants vulnérables.

• **La dynamique de l'insertion professionnelle et de l'emploi des jeunes est freinée par l'absence de « guichet unique »**

La discontinuité des parcours des jeunes en rupture scolaire trouve son prolongement dans les difficultés à construire un lien entre l'Ecole et les démarches à effectuer à partir de l'âge de 16 ans en vue de trouver une formation professionnelle ou un emploi. Cette question revêt une acuité particulière, puisque 150.000 élèves sortent chaque année du système scolaire sans qualification et que 43% des jeunes des zones urbaines sensibles sont au chômage, comme le révèle en récent rapport de l'ONZUS<sup>60</sup>. La tentation du trafic de drogue – qui est estimé en France entre 1,5 et 2 milliards € - constitue alors une alternative séduisante. Plusieurs acteurs sont présents en matière d'insertion professionnelle : deux opérateurs spécialisés – les Missions locales et Pôle Emploi – ainsi que le Conseil Régional. A titre d'exemple, la mission locale de Seine-Saint-Denis suit chaque année 36.000 jeunes dans le département.

**Dans les faits, ces acteurs fonctionnent mal ensemble et n'ont que très peu de liens avec les autres partenaires naturels que son l'Education Nationale et tous ceux qui interviennent en amont dans la prise en charge du décrochage scolaire.** Les jeunes de 16 ans et plus qui sont sortis du système scolaire peinent à se retrouver dans le schéma organisationnel actuel et à frapper à la bonne porte en l'absence d'un « *guichet unique* » de l'insertion, qui aurait pour mission de suivre les jeunes repérés en difficultés scolaires.

Malgré les objectifs prescrits par la loi de rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 et malgré les dispositifs engagés après la crise des banlieues de 2005, les écarts de chômage ne se sont pas réduits entre les ZUS et le reste des agglomérations avant le retournement conjoncturel de 2008. Selon l'Inspection Générale des Affaires Sociales<sup>61</sup>, cette situation a une triple origine. Les

jeunes de moins de 26 ans qui vivent dans les ZUS, notamment les 215 quartiers prioritaires du *Plan Espoirs Banlieues* (février 2008) se caractérisent à leur sortie du système scolaire, par un manque de qualification voire une désocialisation qui compromettent leur accès à l'emploi. Ensuite, la politique de l'emploi qui est amenée à prendre le relais du système scolaire, n'accorde pas de priorité à ce public au motif qu'il serait pris en charge par la politique de la ville. Enfin, l'accompagnement des jeunes en difficulté reste très faible et souffre d'une « mauvaise articulation chronique » entre les Missions locales et de Pôle emploi.

La combinaison actuelle de l'ASE, du soutien scolaire et post-scolaire aux enfants en échec éducatif et du soutien à l'insertion professionnelle enfants et de leurs parents, qui suppose des liens forts entre municipalités, Programmes de Réussite Educatifs (PRE), agences d'insertion et Pôle emploi reste pour l'heure insuffisante. L'effort pour obtenir des embauches prioritaires pour ces jeunes auprès d'un réseau d'entreprises partenaires reste encore à amplifier malgré quelques expériences pionnières sur le plan local.

## 2-2 LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS AU PENAL NE PRESENTE PAS SUFFISAMMENT DE GARANTIES DE CONTINUTE DES PARCOURS

2-2-1 Sans renoncer aux principes fondamentaux de **l'ordonnance de 1945**, la justice a su gagner en réactivité et proposer une réponse plus individualisée aux infractions

• **L'intervention désormais systématique du magistrat et la rapidité de sa réponse** permettent de réhabiliter la sanction du mineur. Au cours des décennies 1980-1990, les juges des enfants ont développé une approche dite « protectionnelle » de la justice des mineurs. Lors de la commission d'une infraction, le juge des enfants faisait le plus souvent prévaloir, au titre de sa double compétence civile et pénale, l'objectif de « protection de l'enfant en danger » sur celui de sanction de l'acte. Il en est résulté une critique sur la « permissivité » et le « laxisme » des juges des enfants qui a relancé les débats sur la justice pénale des mineurs<sup>62</sup>.

La réponse pénale, qui est désormais presque systématique, répond à un souci de réhabiliter la sanction du mineur. Le taux de réponse pénale\* aux actes de délinquance s'établit ainsi en 2010 à 93%<sup>63</sup>. La première réponse pénale suffit d'ailleurs à prévenir la récidive dans une grande majorité de cas, puisque 70% des mineurs de 17 ans pris en charge par la PJJ pour une mesure pénale ne récidivent\* ni ne réitérent\* au cours de l'année qui suit la clôture de la mesure<sup>64</sup>. Cette pénalisation accrue a permis de supprimer presque totalement le classement sans suite pour inopportunité des poursuites : elle démontre l'engagement de la justice en matière de délinquance des mineurs<sup>65</sup>, afin de restaurer le lien entre infraction et sanction.

**La réponse pénale à l'acte de délinquance du mineur est également plus rapide.** Afin de ne pas engendrer un engorgement des tribunaux pour enfants qui aurait porté préjudice à la célérité des procédures, cette pénalisation s'est appuyée sur un triple levier :

(i) **le rôle prépondérant des parquets** : ceux-ci peuvent mettre en œuvre des mesures dans le cadre de **l'alternative aux poursuites\*** (activités de jour, rappel à la loi par délégué du procureur, médiation pénale, mesure de réparation ou injonction de soins) ou de la composition pénale\*. Le taux d'alternatives aux poursuites s'établit ainsi à 54,1% en 2010, le rappel à la loi étant très utilisé pour sanctionner des infractions mineures sans saisine du juge des enfants ;

(ii) **l'accélération des procédures devant le juge des enfants** : Plusieurs procédures nouvelles ont ainsi été créées<sup>66</sup> et notamment la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement en chambre du conseil, la comparution à délai rapproché et, depuis 2002, la

procédure de jugement à délai rapproché, qui permet de faire intervenir l'audience devant le juge des enfants dans un délai compris entre 10 jours et 2 mois ;

(iii) **L'augmentation quantitative du nombre de magistrats du siège chargés des enfants au sein des tribunaux de grande instance** : Ainsi, au cours des huit dernières années, le nombre des emplois localisés de magistrats a augmenté de 18% (de 376 en 2002 à 445 en 2010)<sup>67</sup>.

Ces trois leviers ont permis de rapprocher le temps de la justice de celui du mineur, qui doit connaître la réponse des institutions à son acte de délinquance dans les délais les plus brefs afin que la sanction soit corrélée à la commission d'un acte.

• **La diversification des réponses du juge à l'acte de délinquance permet de mieux individualiser la sanction**

Fidèle au principe selon lequel le « mineur n'est pas un adulte en miniature mais un adulte en devenir »<sup>68</sup>, le droit pénal des mineurs fait prévaloir les mesures éducatives sur les peines et se fixe pour objectif l'insertion sociale et professionnelle des mineurs. Au-delà de la sanction, la réponse du juge a donc une dimension pédagogique : il s'agit de prévenir la récidive. Les mesures d'investigation\* permettent ainsi au juge de recueillir des renseignements sur le contexte familial et le parcours du jeune, qui lui permettront d'adopter la décision qui lui paraît la plus adaptée au mineur, entre mesure éducative, sanction éducative et sanction pénale.

Les mesures éducatives peuvent s'appliquer à tout mineur sans distinction d'âge, à partir de 10 ans. Elles peuvent prendre la forme d'une *remise à parent* ou d'une *admonestation* prononcée par le juge des enfants, et nécessitent le suivi par un éducateur de la PJJ ou du secteur associatif habilité lorsqu'elles prennent la forme d'une mesure de suivi éducatif en milieu ouvert (EMO), de liberté surveillée, d'une mesure d'aide ou de réparation. La mesure éducative peut parfois nécessiter le placement dans un établissement de placement éducatif\* (EPE), qui constitue la prise en charge de droit commun pour les mineurs ayant déjà commis un acte.

Les sanctions pénales, ou peines, peuvent prendre la forme d'une amende, d'une peine d'emprisonnement avec sursis simple ou avec sursis et mise à l'épreuve, ou d'une peine d'emprisonnement ferme. Dérogatoires au droit commun des majeurs, elles ne peuvent être prononcées qu'à partir de 13 ans et ne doivent être qu'une solution ultime, ce qui n'implique pas obligatoirement un passage par tout le panel des mesures éducatives avant d'y avoir recours<sup>69</sup>.

Néanmoins, la réticence vis-à-vis de l'incarcération du mineur d'une part, et le sentiment « d'impunité » constaté chez de nombreux mineurs face à une mesure éducative<sup>70</sup>, d'autre part, ont conduit à emprunter une troisième voie offerte par les « sanctions éducatives », applicables dès l'âge de 10 ans. Celles-ci ont connu un fort développement depuis la LOPJ du 9 septembre 2002 qui en a augmenté la portée et diversifié les modalités. Elles peuvent prendre la forme d'interdictions diverses, de la confiscation d'un objet, de stages de citoyenneté ou de formations civiques, de mesures de réparations envers la société ou la victime directement, de travaux d'intérêt général (TIG). En 2010, la prescription d'une sanction éducative impliquant une démarche envers la victime ou la société a concerné 57% des mineurs condamnés. Cette démarche doit être encouragée.

• **L'émergence de ces nouvelles pratiques n'est pas allée de pair avec un renoncement aux principes directeurs de l'ordonnance de 1945**

Cette évolution risque toutefois de porter atteinte à un principe fondamental de la justice des mineurs, qui impose de connaître sa personnalité, son contexte familial et son parcours antérieur avant d'apporter une réponse à l'infraction commise. C'est pourquoi les

mesures d'investigation\* préalables, qui doivent impérativement guider la prise de décision du magistrat, sont consubstantielles de la justice des mineurs. L'accélération des procédures ne doit pas conduire à leur suppression, mais elle rend leur adaptation nécessaire.

Tel est, entre autres, l'objet d'une circulaire de la PJJ en date du 17 janvier 2011<sup>71</sup> qui organise la réforme de la mesure d'investigation préalable à la sanction de manière à l'adapter à ces évolutions récentes de la justice des mineurs. Les différents dispositifs qui préexistaient sont désormais remplacés par une mesure unique d'investigation éducative et judiciaire qui permettra au juge de disposer d'informations relatives au mineur dans des délais plus restreints, et avec une approche pluridisciplinaire, ce qui participe d'une amélioration de la qualité des mesures d'investigation préalables.

Cette accélération des procédures rend également nécessaire une plus grande utilisation par les magistrats de la technique de **l'ajournement de peine**. Celle-ci permet de dissocier la déclaration de culpabilité du prononcé de la mesure éducative ou de la sanction qui y est associée. Elle s'inscrit donc dans la même logique d'une accélération de la justice des mineurs, indispensable à un bon fonctionnement de celle-ci, sans porter atteinte à la nécessité de connaître la personnalité du mineur avant de se prononcer.

## 2-2-2 La lenteur dans l'exécution des décisions de justice se combine à un encadrement insuffisant dans la prise en charge

- **Les décisions du juge des enfants ne sont pas exécutées suffisamment rapidement**

La mise en œuvre des mesures et des sanctions éducatives, bien qu'en diminution notable ces dernières années, se heurte toujours à la question des délais. Ainsi, en 2009, le délai global de prise en charge en milieu ouvert s'établissait à 40 jours, et il fallait attendre 54 jours pour obtenir une mise sous placement judiciaire, 52 jours pour l'exécution d'une liberté surveillée et plus de 85 jours pour l'exécution d'une sanction éducative<sup>72</sup>. Ce phénomène est particulièrement préjudiciable dans le cas des mineurs car il induit des ruptures dans les prises en charge.

Or il est bien établi que les périodes de non prise en charge d'un jeune ayant déjà commis un acte de délinquance et reconnu coupable sont particulièrement propices à la récidive, avant même la mise à exécution de la première décision du juge. Ainsi, les juges des enfants et plusieurs des mineurs rencontrés au cours de cette mission reconnaissent **qu'une première mise en cause à la suite d'un acte de délinquance n'empêche pas une récidive immédiate**, ce qui donne lieu à la pratique de jugements « globaux » par les juges des enfants, qui peuvent juger plusieurs dossiers concernant un même mineur au cours d'une même audience. Ce phénomène illustre la nécessité d'une réponse rapide de la justice dès le premier acte de délinquance, et la nécessité d'une prise en charge immédiate du mineur dans une structure de placement lorsque la situation familiale ou individuelle de l'enfant le justifie.

- **L'encadrement en milieu ouvert et dans les établissements de placement éducatif semble insuffisant**

Lorsque le juge l'estime nécessaire, il peut ordonner le placement d'un mineur mis en cause ou reconnu coupable dans un établissement de placement éducatif (EPE), ou mettre en place un suivi éducatif en milieu ouvert dans le cadre d'une liberté surveillée, d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Le suivi éducatif effectué en milieu ouvert par les éducateurs de la PJJ comme le placement dans un « foyer » ne semble pourtant pas permettre un encadrement suffisamment étroit du jeune. Le besoin d'encadrement varie d'un mineur à l'autre, mais il

semble que ni les éducateurs de milieu ouvert ni même le placement en EPE ne permettent d'offrir un encadrement renforcé à ceux qui le nécessitent. Ainsi, à titre d'exemple pour ce qui concerne le milieu ouvert, la moyenne s'établit aujourd'hui à 25 jeunes suivis par un éducateur, ce qui ne permet pas de consacrer suffisamment de temps à chacun d'eux. La mesure de « liberté surveillée » se réduit bien souvent à un rendez-vous hebdomadaire au service territorial de milieu ouvert (STEMO) de la PJJ, ce qui vide de son sens le concept d'une liberté « surveillée ». De la même manière, plusieurs des jeunes rencontrés dans le cadre de notre visite à l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) de Strasbourg avaient été placés dans un EPE à la suite de leurs premiers actes de délinquance, compte-tenu d'un contexte familial déstructurant. Ce placement en EPE a parfois aggravé les problèmes, car l'encadrement n'apparaît pas suffisant pour offrir une prise en charge adaptée à ces jeunes<sup>73</sup>.

En revanche, le placement en CER semble bien fonctionner. Les centres éducatifs renforcés (CER) ont été créés par la loi du 9 septembre 2002 pour prendre le relais des UER créés en 1995. Entrant dans la catégorie des EPE, ils ne prennent que des mineurs condamnés à titre pénal, qu'ils soient primo-délinquants ou récidivistes. La prise en charge en est d'une durée de 3 mois avec un encadrement intensif et un séjour de « rupture » d'une durée d'une semaine au début du cycle. Il existe aujourd'hui 48 centres éducatifs renforcés (CER) du secteur associatif ou gérés directement par la PJJ. La prise en charge en CER, qui concerne donc les mineurs en phase de basculement dans une délinquance régulière, semble permettre une véritable rupture et une prise de conscience chez les mineurs rencontrés.

• **Les lieux privatifs de liberté pour les mineurs délinquants ne sont pas encore utilisés à bon escient**

Si 70% de primo-délinquants ne récidivent pas après la première infraction, 20% des mineurs récidivent au moins une fois, et 5% de mineurs entrent dans un schéma de multi-récidive. Afin d'enrayer cette « spirale de la délinquance » qui concerne environ 10 000 mineurs par an, il a été décidé de créer des structures privatives de liberté qui permettent une prise en charge éducative renforcée.

Les centres éducatifs fermés (CEF) ont été créés par la loi n°2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 et entrent dans la catégorie des lieux de privation de liberté. Ils concernent exclusivement les mineurs récidivistes qui y sont envoyés dans le cadre d'une mesure alternative à l'incarcération. Le CEF offre une prise en charge de six mois avec un suivi éducatif et pédagogique renforcé autour d'un projet adapté à leur personnalité (préparation à la réintégration dans un établissement scolaire ou à la formation professionnelle), renouvelable une fois.

42 CEF existent aujourd'hui dans l'ensemble de la France, chaque structure prenant en charge 12 jeunes au plus. Elles semblent faire preuve d'une réelle efficacité dans la prévention de la récidive dont le taux s'établit à 20% pour les CEF dans l'année qui suit la sortie, contre 80% après une période de détention. En conséquence, le nombre de mineurs incarcérés chaque année (en flux) a décliné de 16% entre 2002 et 2008, et reste stable en stock au niveau de 700 mineurs environ depuis 10 ans, pour des durées d'incarcération moyennes inférieures à 3 mois<sup>74</sup>.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ont également été créés par la loi du 9 septembre 2002. Etablissements relevant de l'administration pénitentiaire – il s'agit bien de « prisons » -, ils accueillent en leur sein des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de l'éducation nationale (professeurs) et du secteur médico-social (médecin, infirmier, psychologue). Ils offrent ainsi une prise en charge très renforcée et complète, nécessaire au mineur délinquant multirécidiviste, sans renoncer au cadre carcéral, qui est jugé indispensable dans certains cas. Un binôme éducateur-surveillant assure cet encadrement

renforcé du mineur, qui au moyen des diverses activités prévues, permet de réduire le temps d'encellulement.

Ces structures, au coût de fonctionnement très élevé, représentent un investissement massif de la société en faveur des mineurs délinquants les plus difficiles. **Le taux d'occupation élevé<sup>75</sup> suggère qu'elles répondent à un besoin d'encadrement renforcé, apprécié des magistrats.** Elles souffrent néanmoins d'un déficit de positionnement et d'un fonctionnement interne qui pourrait être amélioré.

Le déficit de positionnement concerne essentiellement les CEF. Si les CER sont bien connus et utilisés par les magistrats, les CEF sont toujours mal appréhendés et mal utilisés par ceux-ci. Nos interlocuteurs relèvent ainsi, par exemple, que le placement en CEF est parfois utilisé comme mesure transitoire entre deux dispositifs alors qu'il s'agit bien d'une **alternative à l'incarcération qui doit durer au moins 6 mois.** S'ils appartiennent effectivement à la catégorie des lieux privatifs de liberté, le « degré de fermeture des lieux » suggère qu'en réalité il s'agit de structures « à demi ouvertes » desquelles les jeunes peuvent aisément sortir, puis y revenir quelques heures plus tard. Les CEF ne sont donc pas véritablement « fermés » : seule la procédure qui est fermée. Il en résulte une difficulté à bien appréhender le CEF, **qui n'apparaît pas comme un lieu suffisamment « contenant » à bien des égards.**

**Les EPM, quant à eux, souffrent d'une culture administrative problématique et d'un fonctionnement interne perfectible.** La réintroduction des éducateurs en milieu carcéral<sup>76</sup>, décidée en 2002 pour les quartiers mineurs, a été prolongée avec la construction des EPM dans lesquels la PJJ est pleinement intégrée. Cette évolution fondamentale, toujours très récente, continue de générer des difficultés dans certains de ces établissements, et tout particulièrement pour la PJJ. Ces difficultés sont liées aux différences de culture entre ces deux administrations du Ministère de la justice, qui trouvent elles-mêmes son origine dans la défiance vis-à-vis de l'incarcération des mineurs<sup>77</sup>. De nombreux éducateurs de la PJJ, très attachés à la primauté de l'éducatif, considèrent que le travail éducatif ne peut être accompli qu'en milieu ouvert. Le directeur d'un EPM, qui est un fonctionnaire de l'administration pénitentiaire, n'a pas d'autorité sur les trois autres administrations présentes au sein de son établissement. **Il en résulte une difficulté de pilotage qui n'est propice ni à la définition d'un projet d'établissement cohérent ni à l'évaluation de l'activité des différents services, alors même que le coût associé à ce type de structure doit faire l'objet d'une gestion exemplaire.**

- **La sortie de ces dispositifs privatifs de liberté est en outre une période de vulnérabilité particulière.** La gestion plus efficace de cette transition constitue un enjeu majeur pour les partenaires publics et le secteur associatif auxquelles il appartient de créer les conditions de la réinsertion sociale.

Un double phénomène caractérise en effet le suivi éducatif des mineurs délinquants pris en charge au pénal : une séparation entre lieu privatif de liberté (CEF, EPM) et milieu extérieur **d'une part, une insuffisance de suivi en EPE et en milieu ouvert, d'autre part.** A leur sortie d'un dispositif de prise en charge éducative intensive d'une structure privative de liberté, les mineurs délinquants sont le plus souvent redirigés vers un suivi en milieu ouvert ou un établissement de placement éducatif (EPE). Or, ainsi qu'il a été précédemment souligné, les éducateurs de milieu ouvert ne peuvent assurer de suivi suffisamment individualisé et attentif, faute d'une disponibilité suffisante, de même que le placement en « foyer » n'offre, bien souvent, pas un cadre suffisamment strict pour permettre une prise en charge de ces publics particulièrement fragilisés.

Le suivi repose en outre encore trop souvent sur une logique de structure. A la sortie d'un EPM, les éducateurs de la PJJ qui suivent le mineur pendant son incarcération sont dessaisis. **L'emprisonnement se traduit donc par une rupture du parcours éducatif** même si le séjour y est relativement court, avec une équipe de suivi en interne qui se substitue aux interlocuteurs habituels du mineur considéré. Si cette segmentation entre incarcération et extérieur peut se justifier à l'entrée – afin que l'incarcération marque bien une « rupture » - elle semble particulièrement préjudiciable à la sortie, alors que le mineur se trouve dans une situation particulièrement vulnérable. Les EPM disposent pourtant d'un ratio éducateur PJJ/mineur incarcéré qui pourrait permettre à ceux-ci de continuer le suivi éducatif même après la sortie, dans le cadre d'un aménagement de peine par exemple. Le raisonnement pourrait même aboutir à permettre aux EPM d'évoluer vers la prise en charge de mineurs condamnés qui seraient placés en « semi-liberté », ce dispositif permettant une transition plus douce entre univers carcéral et retour en liberté<sup>78</sup>.

### 2-2-3 La revendication d'une meilleure insertion de la justice dans son environnement se concilie mal avec le souci de préserver l'indépendance statutaire du juge des enfants

- Une double évolution récente rend indispensable une meilleure insertion de la justice des mineurs dans son environnement :

*(i) La remise en cause des frontières entre les divers champs d'intervention* (sanitaire, social, éducatif, judiciaire) concernant les jeunes va de pair avec l'émergence des acteurs locaux dans la politique de lutte contre la délinquance des mineurs. Si la loi du 31 mars 2006 pour **l'égalité des chances** avait déjà introduit la possibilité d'une transaction entre le maire et le délinquant<sup>79</sup> dans le cadre d'une politique d'alternative aux poursuites mise en œuvre par les parquets, les deux lois du 5 mars 2007 relatives d'une part à la prévention de la délinquance et d'autre part [...] à **la protection de l'enfance** font très clairement du maire et du président du Conseil général les acteurs responsables de la mise en œuvre de cette politique. Ce faisant, ces lois ont profondément modifié les conditions d'intervention de l'autorité judiciaire qui doit se coordonner avec ces nouveaux correspondants. A titre d'exemple, la loi relative à la protection de l'enfance prévoit la création d'instances structurées, telles que les observatoires départementaux placés sous son autorité, et auxquelles les instances judiciaires sont invitées à participer pour y porter une parole institutionnelle.

Ces lois manifestent la volonté de développer une démarche partenariale et globale **en matière de prise en charge de l'enfance en difficulté et de lutte contre la délinquance des mineurs**. Cette évolution rend nécessaire la clarification du fonctionnement des tribunaux pour enfants et de leur positionnement par rapport aux autorités locales, qui revendiquent une plus grande proximité avec la justice des mineurs, qu'il s'agisse du parquet mais surtout du juge des enfants.

*(ii) le recentrage de la PJJ sur les activités pénales impose une plus grande coopération avec le Président du Conseil général pour assurer la continuité des parcours*. Depuis 2008, la PJJ est dans une période de transition et de recentrage de ses missions sur les seules activités pénales. La PJJ n'intervient plus en matière d'assistance éducative, mais uniquement dans le cas des jeunes placés sous main de justice.

Ce recentrage a généré des difficultés dans les services territoriaux, très attachés à la continuité du suivi entre mesures au civil et au pénal. L'abandon du suivi au civil a entraîné la fermeture de nombreuses structures de prise en charge, notamment des établissements de placement éducatif (EPE). Les éducateurs de la PJJ considèrent que cela appauvrit leur action en leur supprimant le levier d'une véritable prise en charge éducative de long terme en amont du cadre pénal.

Au-delà des résistances des personnels de proximité qui sont inhérentes à un processus de restructuration d'une telle ampleur, le recentrage de la PJJ sur les activités pénales risque de porter **préjudice à la notion d'éducateur** « fil rouge » qui assurait un suivi des mineurs sur plusieurs années, avant et après le passage à l'acte, lorsqu'il a lieu. Cette évolution des missions de la PJJ rend donc indispensable un meilleur travail partenarial, qui est aujourd'hui insuffisamment développé. Les informations que se transmettent les services ou organismes **éducatifs lorsque le mineur passe de l'un à l'autre ne sont pas assez complètes**. Souvent reconstitués *a posteriori* par les éducateurs, les éléments figurant dans le dossier du juge sont lacunaires alors qu'une retranscription précise de son évolution antérieure est seule à même d'éclairer son comportement et les besoins qui lui correspondent.

*(iii) Compétent au civil comme au pénal, le juge des enfants est le garant de la continuité des parcours des mineurs en difficulté qui basculent dans la délinquance*

**Depuis l'ordonnance du 23 décembre 1958, le juge des enfants est compétent au civil, en matière de protection de l'enfance en danger, comme au pénal, en matière de sanction des actes de délinquance.** Cette double compétence permet au juge des enfants de jouer un double rôle :

- il est, pour le mineur, un repère constant, avant comme après le passage à l'acte, lorsqu'il a lieu. Le juge des enfants n'est donc pas un simple juge répressif mais un juge qui promeut la cohérence des parcours des mineurs, du civil au pénal lorsque c'est nécessaire ;
- il est également un coordinateur d'équipes qui met en œuvre la continuité des parcours des mineurs. Il est tout à la fois juge d'instruction, juge du siège, et juge d'application des peines.

Il est parfois envisagé de revenir sur la double compétence du juge des enfants en vue de recentrer leur activité sur le seul domaine pénal. Dans cette hypothèse, les conseils généraux se verraient confier le pouvoir de décider et de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de protection et d'assistance prévues aux articles 375 et suivants du code civil. **Cette évolution n'apparaît pas souhaitable** car elle reviendrait à remettre en cause le seul garant qui reste dans la continuité des parcours des mineurs. Elle reviendrait à abandonner les deux avantages précédemment exposés qui font la force des juges des enfants. Les magistrats y sont d'ailleurs eux-mêmes très opposés. Disposer de magistrats coordonnateurs engagés pleinement dans leurs fonctions, rôle joué par le juge des enfants, est un enjeu essentiel.

• **La revendication d'une plus grande proximité avec le juge des enfants peut difficilement être satisfaite.** Nombreux sont nos interlocuteurs locaux (maires et Conseils généraux) qui souhaitent que ce rapprochement avec la justice des mineurs prenne la forme d'un rapprochement avec le juge des enfants, dans le cadre des CLSPD communaux par exemple, ou d'autres instances de coordination locales. L'objectif ainsi poursuivi est de renforcer le travail partenarial entre la justice des mineurs et les acteurs locaux : si les parquets sont désormais pleinement impliqués dans ce travail, les critiques persistent sur l'isolement des juges des enfants, qui refusent de s'associer à de telles démarches. Cette constatation est d'ailleurs reprise dans le rapport de Jean-Marie Bockel qui préconise une telle participation du juge des enfants aux CLSPD.

**La mise en œuvre de cette recommandation n'apparaît toutefois pas souhaitable** : les juges des enfants rencontrés sont unanimes pour refuser cette possibilité. Deux raisons sont le plus fréquemment évoquées :

(i) une impossibilité matérielle, liée au grand nombre de dossiers à traiter. La participation du juge des enfants aux différentes instances de coordination (CLSPD) communales de son ressort impliquerait une dépense de temps et d'énergie qui ne seront pas déployés dans le traitement des dossiers de fond. Alors que la priorité est aujourd'hui accordée à l'accélération

des procédures et que la mise en place de calendriers procéduraux est envisagée, il y aurait là un résultat paradoxal ;

(ii) un risque de remise en cause de son indépendance et de son impartialité. L'intégrité du juge des enfants, magistrat du siège, réside précisément dans la séparation qui existe entre sa fonction et les acteurs locaux du monde politique. Ne serait-il pas paradoxal de vouloir tout à la fois préserver l'indépendance des magistrats du siège tout en les contraignant à participer à des instances de concertation avec les autorités politiques locales ?

La recherche d'une meilleure insertion de la justice des mineurs dans les politiques locales de lutte contre la délinquance ne saurait donc passer par des réformes qui aboutiraient à une remise en cause de l'indépendance et l'impartialité du juge des enfants. Elles peuvent en revanche prendre d'autres chemins.

- **L'adaptation des parquets et de la PJJ rend désormais possible la coopération**

La fonction d'interaction, de coordination et de partage de l'information avec les autorités locales, est aujourd'hui largement assumée par les parquets. Cette évolution se concrétise essentiellement de trois manières :

(i) la participation des Procureurs chargés des mineurs aux CLSPD communaux sous la présidence du Maire pour ce qui concerne le volet « prévention de la délinquance » ;

(ii) la mise en place dans certaines juridictions de Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) pour assurer le suivi des mineurs délinquants déjà connus des services judiciaires, à l'initiative et sous la présidence du parquet chargés des mineurs ;

(iii) le développement du traitement « en temps réel » des mineurs mis en cause dans des actes de délinquance par les parquets chargés des mineurs, dans le cadre de l'alternative aux poursuites, en liaison directe avec les autorités politiques locales.

Les outils existent donc pour contribuer à un meilleur partenariat de la justice avec les autorités locales, par l'intermédiaire du parquet.

**L'expérience des trinômes judiciaires** complète utilement ces différentes instances de concertation, en permettant une coopération systématique, pour les mineurs multi-réitérants, entre le magistrat du siège, le parquet et la PJJ, pour un examen concerté et harmonieux et une bonne circulation de l'information au sein des juridictions. Cette expérimentation trouve son origine dans une initiative locale expérimentale du tribunal de Bobigny et est aussi mise en oeuvre en Seine Saint-Denis et à Châlons-Sur-Saône depuis une circulaire DPJJ/DACG du 22 juillet 2010. **Lors du lancement de l'expérimentation, les trinômes judiciaires ont rencontré des résistances de la part des juges des enfants, qui craignaient une perte d'autonomie dans leur appréciation, soulignant que leurs décisions sont prises en audience ou cabinet et non dans une réunion privée.** Pourtant, les trinômes judiciaires peuvent renforcer le rôle d'interface joué par les parquets entre les autorités locales et les juges des enfants : ils répondent en ce sens à un vrai besoin. Les premiers résultats des expérimentations semblent d'ailleurs très satisfaisants<sup>80</sup>. L'enjeu est aujourd'hui de dépasser le contexte politique qui engendre le défi par rapport à cette proposition : sur la base des résultats de l'expérimentation qui devra être évaluée, et si ceux-ci s'avéraient positifs, l'expérience gagnera à être généralisée, au service de la justice des mineurs.

La PJJ a tiré les conséquences des évolutions actuelles et met en place les conditions de sa meilleure insertion dans les politiques publiques. La circulaire du 2 septembre 2010 du Garde des sceaux, adressée aux directeurs interrégionaux et territoriaux de la PJJ insiste sur l'évolution du pilotage et des compétences des différents acteurs dans les politiques publiques qui concernent particulièrement les mineurs (45). Elle en tire les conséquences en termes d'action pour la PJJ, en lui fixant pour objectif de « *garantir à chacun de ces niveaux son implication pour faire valoir les besoins spécifiques des publics qu'elle prend en charge, d'y promouvoir des projets d'action adaptés, de mobiliser les partenariats et de solliciter les*

*financements utiles* ». Une telle démarche s'inscrit parfaitement dans l'esprit du partenariat qui est rendu nécessaire par la complexité institutionnelle de ces politiques publiques et peut promouvoir une vision de ces politiques plus conforme aux préoccupations et aux intérêts des mineurs en difficultés dont la PJJ assure le suivi.

\*\*\*\*\*

*Les évolutions institutionnelles des trente dernières années ont fait de la politique de lutte contre la délinquance juvénile une politique complexe, qui associe une grande diversité d'acteurs et n'est plus l'apanage de la justice, civile ou pénale, des mineurs. Les partenariats sont désormais indispensables pour mener à bien les programmes de socialisation de l'enfant, de lutte contre la délinquance juvénile ou de réinsertion des mineurs incarcérés. La mission a effectué le constat que la gouvernance issue de loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance n'a pas permis d'animer cette politique partenariale, et que la justice pénale des mineurs, en dépit d'une profonde évolution des procédures, reste trop dissociée de son environnement. Elle est parvenue à un ensemble de recommandations, dont l'objectif est de renforcer le fonctionnement d'ensemble des politiques de l'enfance en difficultés.*

### **3- RECOMMANDATIONS : POUR UNE GOUVERNANCE QUI RENOUVELLE L'APPROCHE DE LA DELINQUANCE JUVENILE ET SE PREOCCUPE DE L'EVALUATION DE SES RESULTATS**

#### **3-1 CADRAGE STRATEGIQUE DES PROPOSITIONS**

Afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques face à la délinquance des mineurs, il convient d'inscrire leur mise en œuvre dans une *logique de résultats*, rendue possible par une double orientation :

(i) Une modification de **l'organisation institutionnelle** de telle sorte que celle-ci soit plus propice au partenariat entre les différents acteurs de l'enfance en difficultés et davantage tournée vers le repérage, la prise en charge et le suivi des jeunes qui en ont le plus besoin ;

(ii) Le déploiement - dans le cadre de cette nouvelle gouvernance nationale et locale – **d'outils de la connaissance** permettant de mieux appréhender le phénomène et d'apprécier objectivement la qualité des réponses publiques apportées à la délinquance juvénile.

#### **OBJECTIF N°1**

Adapter l'architecture institutionnelle existante de telle sorte qu'elle replace la socialisation de l'enfant au cœur des préoccupations de l'Etat et des collectivités locales et apporte un soutien davantage personnalisé aux enfants en grande difficultés dans leur progression vers l'âge adulte

L'équilibre instable entre l'inspiration sécuritaire et les préoccupations sociales qui président aux politiques de prévention de la délinquance juvénile a conduit à la construction d'un édifice institutionnel et financier fragile et peu propice à une véritable dynamique partenariale, pourtant indispensable à la mise en œuvre de cette politique complexe.

Qu'il s'agisse du pilotage national autour du CIPD ou de l'action locale de prévention confiée au maire par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, la capacité d'animation par ces interlocuteurs « pivot » est contestée. La reconnaissance de la spécificité du mineur n'apparaît pas non plus suffisamment dans le système actuel de gouvernance. Dans ce contexte, la refonte du pilotage de la lutte contre la délinquance juvénile s'appuie sur deux ambitions majeures :

• **En premier lieu, la mise en place d'une gouvernance nationale véritablement interministérielle et qui replace l'objectif prioritaire de socialisation de l'enfant au cœur de ses préoccupations.**

La nouvelle gouvernance nationale reconnaît mieux les principes posés par la Déclaration des Nations Unies de 2002 selon laquelle : « *pour diminuer la criminalité de manière durable, il faut appliquer aussi bien des mesures de prévention sociale que des mesures de prévention situationnelle et de prévention de la récidive* ». Elle en tire les leçons qui s'imposent quant à son nécessaire ancrage interministériel et à l'équilibre des fonds qui sont alloués d'un côté à la vidéo-protection et de l'autre aux actions de prévention éducative et sociale au profit des jeunes.

• **En second lieu, la clarification de la gouvernance locale afin d'assurer un repérage et un suivi mieux personnalisé des mineurs en grandes difficultés au stade de l'enfance et à celui de l'adolescence.**

La gouvernance locale remédie aux confusions dans l'attribution des responsabilités relevées par le Conseil National des Villes (CNV) dans sa recommandation en date du 16 décembre 2010.

Le maire continue d'assumer une responsabilité d'interlocuteur pivot pour impulser la dynamique locale de *prévention situationnelle*\*. Une réponse plus personnalisée est proposée au jeune en difficulté dans le cadre d'une réponse coordonnée par le Conseil Général dans le cadre de l'objectif de *socialisation de l'enfant* et par le Conseil Régional pour *l'orientation dans l'emploi et la formation professionnelle*.

La *prévention de la récidive* du mineur délinquant gagne aussi en lisibilité et en individualisation de la réponse par une série de réformes qui concernent l'affirmation du parquet comme interlocuteur pivot dans la relation entre la Justice et les intervenants sociaux, l'organisation d'un pilotage mieux coordonné et plus tourné vers l'efficacité des centres de placement des jeunes sous main de justice et la réduction de la séparation qui existe entre milieu carcéral et milieu extérieur.

## OBJECTIF N°2

Déployer - dans le cadre de cette nouvelle gouvernance nationale et locale - les outils adaptés pour mieux connaître la délinquance juvénile et mesurer objectivement la qualité des réponses publiques apportées à ses évolutions

La mobilisation autour de la connaissance statistique et des démarches d'évaluation, déjà souhaitée par l'Etat et à l'origine de la mission interministérielle confiée à l'Inspection Générale de l'Administration il y a un peu plus de deux ans, se poursuit et débouche dès 2011 sur une double concrétisation :

(i) en premier lieu, **la dynamique d'amélioration de la production statistique est sensiblement renforcée et confiée à un centre d'expertise, l'ONDRP, dont la structure et les méthodes sont profondément réformées ;**

(ii) en second lieu, **une nouvelle gouvernance de l'évaluation** voit le jour, qui répond aux difficultés méthodologiques identifiées et à un objectif de mobilisation élargie des acteurs de la lutte contre la délinquance juvénile.

Pour conforter les garanties d'indépendance et de qualité scientifique des publications de l'ONDRP, l'observatoire est dorénavant soumis à des règles scientifiques et statistiques plus encadrées et devient une structure autonome, sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP). Cette nouvelle assise juridique de l'ONDRP s'accompagne de l'installation d'un réseau

d'observatoires locaux de la délinquance, dont la création est encouragée, au sein duquel sont échangées des données, des études scientifiques et des bonnes pratiques.

Concomitamment, de nouveaux instruments d'observation et d'analyse de la délinquance juvénile sont créés. Une enquête nationale annuelle de délinquance « auto-reportée » est mise en oeuvre.

Enfin, une nouvelle mission est confiée à l'ONDRP. Ses nouvelles garanties en termes d'indépendance et de crédibilité scientifique la qualifient tout particulièrement pour assumer désormais la coordination des pratiques évaluatives sur l'ensemble du territoire national. Sur la base des propositions de son Conseil scientifique, l'Observatoire élabore un programme annuel d'évaluation et construit les outils nécessaires (référentiel, guide de bonne pratique de l'évaluation, etc.).

Compte tenu du sentiment partagé par les acteurs locaux d'une « confiscation » du débat autour de la délinquance juvénile et des réponses publiques qui doivent y être apportées, il serait opportun de faire précéder toute décision concernant la refonte de cette gouvernance d'*Assises de la jeunesse* ou d'une « conférence de consensus » réunissant tous les acteurs concernés pour atteindre l'objectif d'un diagnostic partagé. Ces premières réflexions participatives doivent faire remonter des propositions concrètes pour confier le développement d'une nouvelle politique de la jeunesse à un ministère autonome susceptible de conduire ce changement institutionnel.

| METHODE DE TRAVAIL : Les Assises de la jeunesse |  |
|---|--|
| Résultat attendu                                | L'ampleur des clivages qui existent au sujet de la lutte contre la délinquance des mineurs et le constat d'un insuffisant partenariat entre les différents acteurs plaident pour l'organisation dès 2011 d' <i>Assises de la jeunesse</i> réunissant les principaux partenaires de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises et du tissu associatif.  |
| Moyens d'action                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ces Assises rassemblent l'ensemble des parties prenantes concourant aux politiques de la jeunesse.</li> <li>2. Plusieurs groupes de travail sont constitués, traitant notamment des dispositifs de sanction et de prévention de la délinquance des mineurs, des politiques familiales, de la lutte contre le décrochage scolaire, de l'insertion professionnelle des jeunes.</li> <li>3. Une conférence de consensus valide les stratégies suggérées par les groupes de travail et les synthétise dans un programme de travail de moyen terme.</li> <li>4. L'observatoire de la jeunesse, dont la création a été annoncée en novembre 2010 (avec un hébergement à l'Institut National de la Jeunesse et de l'Education Populaire), assure le secrétariat.</li> <li>5. Un comité de pilotage de haut niveau réalise le suivi de la réalisation des décisions prises.</li> </ol> |
| Conditions de réussite                          | Le succès des <i>Assises de la jeunesse</i> dépend d'un portage politique qui pourrait être assuré par le Ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative avec le concours des 22 directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).  |

### 3-2 RECOMMANDATIONS SUR LA GOUVERNANCE

#### 3-2-1 Différents scénarii pour créer une gouvernance véritablement interministérielle qui place l'objectif de socialisation de l'enfant au cœur de ses préoccupations

Le pilotage national de la prévention de la délinquance juvénile, du fait de son ancrage sécuritaire depuis le début des années 1990, est à l'origine d'une grande confusion :

- certains regrettent que les politiques sociales et éducatives qui concourent à la prévention de la délinquance juvénile ont été marginalisées voire reléguées compte tenu du point d'entrée « Ministère de l'Intérieur » dans cette problématique ;
- d'autres continuent d'exprimer une vive inquiétude sur l'instrumentalisation des politiques sociales et éducatives, voire l'étouffement depuis 2007 des dispositifs de protection de l'enfance par ceux tournés vers la lutte contre la délinquance.

Pour tenter de remédier à cette confusion entre les politiques de prévention de la délinquance entendues *stricto sensu* (prévention « situationnelle ») et celles qui y contribuent tout en poursuivant un objectif premier de socialisation de l'enfant (prévention « sociétale »), trois pistes peuvent être envisagées :

(i) *La première consiste, a minima, à réaffirmer le caractère interministériel de la politique de prévention contre la délinquance* afin de mettre en œuvre une authentique stratégie intégrée, conciliant les instruments de prévention sociale et éducative et les outils de prévention situationnelle. Elle peut être décidée et mise en œuvre dans des délais courts mais n'échappera sans doute pas à la critique de ceux qui dénonceront le caractère « impossible » d'une politique autonome de prévention de la délinquance.

(ii) *Un scénario médian consiste à tirer clairement les enseignements de la distinction* à faire en terme de pilotage stratégique et financier *entre les outils de prévention situationnelle*, qui sont difficilement déclinables en faveur d'un public prioritaire (majeurs/mineurs) et resteraient gérés dans le cadre d'une politique globale de traitement de la délinquance par le SGICIPD *et l'ensemble des instruments de prévention sociale et éducative des mineurs* dont la coordination reviendrait au SGCIIV selon une approche de promotion du suivi des parcours personnalisés des jeunes en difficultés dans le cadre de la politique de la ville.

(iii) *Une troisième option, plus exigeante, aboutit à inverser les termes du débat en proposant de concevoir une politique de soutien au développement de la socialisation de l'enfant et de sa famille* dont l'un des objectifs clés est de sortir de la vision défensive des politiques à laquelle conduit l'approche par la lutte contre la délinquance. Une des caractéristiques essentielles de cette politique serait sa propension à faire converger les acteurs vers une véritable politique transversale de la jeunesse pour assurer une meilleure continuité des prises en charge et leur individualisation en fonction des besoins des enfants et des adolescents. L'objectif de réduction de la lutte contre la délinquance juvénile ne constituera *qu'un volet* de cette politique dont l'ambition est de soutenir par tous les moyens appropriés l'enfant et l'adolescent dans son passage vers l'âge adulte.

#### RECOMMANDATION N°1 : Mettre en place une nouvelle gouvernance nationale

|                        |   |
|------------------------|---|
| Résultat attendu       | Le pilotage national de la délinquance juvénile est refondu de manière à faire de la socialisation de l'enfant l'objectif prioritaire des politiques publiques centrées sur la prévention.  |
| Moyens d'action        | <p><b>Trois scénarii de nouvelle gouvernance</b> seront analysés à cette fin (annexe n°3) :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la réaffirmation du caractère interministériel de la politique de prévention de la délinquance et de la capacité d'animation du SGICIPD ;</li> <li>2. l'officialisation de la dualité entre prévention situationnelle (confiée au SGICIPD devenant SGCIITD) et prévention sociale et éducative qui serait coordonnée par le SGCIIV au titre de la politique de la ville ;</li> <li>3. l'engagement, à moyen terme, d'une politique de soutien au développement de la socialisation de l'enfant dans lequel la prévention de la délinquance n'est qu'un objectif intermédiaire.</li> </ol> |
| Conditions de réussite | Des Assises de la jeunesse sont organisées au deuxième semestre 2011 en partenariat entre l'Etat, les communes, les conseils généraux, le secteur socio-éducatif et le tissu associatif et font remonter au Premier Ministre les évolutions possibles de la gouvernance avec les avantages et inconvénients attendus de chaque scénario.  |

### 3-2-2 Le recentrage des acteurs locaux sur leurs domaines de compétence respectifs doit permettre **d'assurer un repérage et un suivi mieux personnalisé des mineurs en grandes difficultés**

Le pilotage local de la lutte contre la délinquance juvénile s'aligne sur la logique qui préside à la nouvelle gouvernance nationale. L'objectif de socialisation de l'enfant (Recommandation n°1, scénario 3) devient prioritaire même si, parallèlement, les démarches de prévention situationnelle sont pérennisées.

La nouvelle gouvernance locale fait prévaloir une nouvelle répartition des compétences qui crée les conditions d'une prise en charge personnalisée des jeunes nécessitant un soutien spécifique :

(i) le maire demeure le pivot de la coordination des actions en matière de traitement de la délinquance générale, mais l'action qu'il mène est circonscrite aux aspects de prévention situationnelle (sans distinction adulte/mineur) dans une approche par quartier ;

(ii) le président du Conseil Général reste responsable du schéma départemental de protection de l'enfance comme c'est le cas aujourd'hui mais, en outre, **devient l'animateur** départemental de la politique de soutien éducatif et social des mineurs en difficultés ;

(iii) le président du Conseil Régional **s'assure** en liaison étroite avec les Missions locales et Pôle Emploi **d'un repérage des jeunes sortis du système scolaire sans qualification et leur propose un suivi individualisé dès l'âge de 15 ans** en matière de formation professionnelle et d'orientation vers l'emploi.

Dans ce nouveau schéma, *le maire* coordonne non plus le CLSPD, au périmètre trop large, mais un CLSTD (Comité local pour la Sécurité et le Traitement de la Délinquance) au titre de ses prérogatives en matière d'ordre et de sécurité publics. Dans ce cadre, il s'appuie sur les leviers classiques de la prévention situationnelle (vidéo-protection, présence de proximité avec la police municipale, financement d'associations de quartier). Son action se situe dans une approche globale de quartier, à l'échelle communale voire intercommunale lorsque des problématiques partagées par plusieurs communes le justifient. Cette approche, matérialisée par une stratégie territoriale de sécurité (au sens du Plan national de 2009) se fonde sur une intervention coopérative, globale et de proximité.

*Le Président du Conseil Général* est chargé d'élaborer, avec les principaux partenaires concernés à l'échelle locale (PJJ, assistance sociale, professionnels de santé libéraux, médecins scolaires, chefs des établissements d'enseignement du premier et du second degré, inter-secteurs de pédopsychiatrie, fédérations sportives, associations culturelles, etc.), un schéma départemental de socialisation de l'enfant et de l'adolescent qui favorise son évolution vers l'âge adulte. Le périmètre de ce plan comporte non seulement celui de la protection de l'enfance en danger, mais aussi celui de la prévention de l'échec, de l'absentéisme, des décrochages scolaires, et du soutien à la parentalité.

#### RECOMMANDATION N°2 : Confier au Conseil général l'animation d'une politique de socialisation de l'enfant

|                  |  |
|------------------|--|
| Résultat attendu | Le repérage et le suivi des jeunes en difficultés (sociales, scolaires, psychologiques, etc.) fait l'objet d'une action mieux personnalisée et coordonnée par un interlocuteur pivot à l'échelon départemental   |
| Moyens d'action  | <b>1.</b> Le président du conseil général dispose de prérogatives élargies et devient l'animateur de la politique de socialisation destinée à accompagner l'enfant et l'adolescent de façon harmonieuse vers l'âge adulte ;<br><b>2.</b> Le périmètre de l'actuel schéma départemental de protection de l'enfance est élargi pour devenir un schéma départemental de socialisation de l'enfant dont le pilote demeure le |

|                        |  |
|------------------------|--|
| Conditions de réussite | Conseil général ;<br>3. Le repérage et la prise en charge des enfants qui le nécessitent passent d'une logique de signalement à une logique de prévention précoce en élargissant les prérogatives de la CRIP ;   |
|                        | Le suivi personnalisé des enfants repose sur le passage d'une culture de signalement des faits les plus graves à une culture de repérage et de prise en charge du plus grand nombre possible d'enfants et d'adolescents nécessitant un accompagnement renforcé pour réussir leur passage progressif vers l'âge adulte. |

Mieux regroupés en fonction de la finalité de leur mission (socialisation de l'enfant ou traitement de la délinquance juvénile) et de leur culture professionnelle (approche éducative et sociale ou approche d'inspiration sécuritaire), les acteurs locaux travaillent dans un environnement plus propice au partage d'informations.

Enfin, *le Président du Conseil Régional* devient le garant du repérage et du suivi des 150.000 jeunes qui chaque année sortent du système scolaire sans qualification et sont donc particulièrement exposés au risque de chômage. A partir de la compétence qui lui est reconnue en matière d'apprentissage et de formation professionnelle par l'article 8 de la loi du 13 août 2004, il inscrit dans le schéma régional de développement économique un volet spécifique consacré à la formation professionnelle et l'orientation vers l'emploi des jeunes de 15 à 25 ans. L'âge légal d'éligibilité à l'apprentissage est avancé d'un an, afin de contrer un phénomène de décrochage scolaire plus massif et plus précoce.

Le Président du Conseil régional mobilise autour de lui les compétences régionales et les opérateurs spécialisés que sont les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et Pôle Emploi, mais aussi les chambres consulaires ainsi que le MEDEF et la CGPME. Le schéma régional du développement économique devient ainsi un schéma régional du développement économique et de l'emploi (SRDEE).

Le suivi individualisé des jeunes est confié aux missions locales dont les échanges avec Pôle Emploi sont renforcés conformément aux recommandations de l'I.G.A.S<sup>81</sup>. L'Education Nationale et le Conseil Général sont sollicités en amont pour fournir toute information permettant de repérer les publics en difficultés face à l'emploi dans les différents établissements en matière de décrochage scolaire, dès l'âge de 15 ans.

La gestion du volet social des interventions auprès de ces jeunes continue d'être conduite par le Conseil Général au titre de sa compétence en matière de RSA (Revenu de Solidarité Active) depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 et celle au titre du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) au titre de la loi du 13 août 2004.

### RECOMMANDATION N°3 : Créer une dynamique régionale de la formation et de l'insertion professionnelles des jeunes

|                        |  |
|------------------------|--|
| Résultat attendu       | Les jeunes sortis du système scolaire sans qualification bénéficient d'un guichet unique « formation professionnelle et emploi » qui fonctionne en réseau, repère les jeunes en difficulté et assure leur suivi.   |
| Moyens d'action        | 1. La coordination des actions relatives à la formation professionnelle et l'emploi des jeunes est clairement confiée au Conseil Régional ;<br>2. Un volet formation professionnelle et emploi est inséré dans le schéma régional du développement économique et de l'emploi ;<br>3. Les missions locales sont confortées dans leur rôle de prise en charge des jeunes en échec scolaire. Elles renforcent leur dialogue avec leurs partenaires pour intensifier le repérage des jeunes en difficulté et leur proposer une orientation professionnelle ; |
| Conditions de réussite | L'âge minimum requis pour être apprenti est abaissé à 15 ans dans le cadre d'une réforme de l'ordonnance du 6 janvier 1959 fixant l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans révolus.  |

**Le positionnement de la justice des enfants vis-à-vis des autres acteurs majeurs de l'enfance doit être clarifié.** Si l'articulation de la justice des mineurs avec le Conseil général dans le domaine de la protection de l'enfance a été considérablement clarifiée par la loi du 5 mars 2007, son positionnement vis-à-vis du maire en matière de traitement de la délinquance fait encore l'objet de débats :

(i) La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance a clairement fait du Président du Conseil général l'animateur d'une protection administrative de l'enfance. Dès lors que les parents y consentent, le Président du conseil général peut mettre en œuvre toute mesure qu'il juge utile – soutien familial, accompagnement par l'assistance sociale, placement – à la protection d'un enfant. Le juge n'intervient en la matière qu'à titre subsidiaire, lorsque l'absence de consentement impose la mise en œuvre de mesures contraintes, mais cette intervention n'est possible que dès lors que le juge des enfants conserve sa double compétence au civil comme au pénal, ce qui fait de celui-ci l'unique référent de l'ensemble du parcours d'un enfant en danger qui bascule dans la délinquance.

(ii) En revanche, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance laisse ouverte la question du juge des enfants dans l'ensemble du dispositif, avec lesquels les maires revendiquent une plus grande proximité. Les règles constitutionnelles entourant l'indépendance des magistrats du siège ne permettent pas de satisfaire cette demande, mais une plus grande coopération peut être permise par le renforcement des parquets dans leur rôle de pivot entre la justice des mineurs et l'environnement extérieur.

**RECOMMANDATION N°4 : Renforcer la contribution de la justice des enfants au traitement local de la délinquance juvénile**

|                        |  |
|------------------------|--|
| Résultat attendu       | Le rapprochement entre la justice des mineurs et ses partenaires extérieurs doit aboutir à un meilleur partenariat qui contribue au maintien de l'ordre public local, mais qui ne doit pas porter préjudice à l'indépendance statutaire du juge des enfants.   |
| Moyens d'action        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le juge des enfants est maintenu dans sa double compétence civile et pénale car il est le seul interlocuteur qui assure un suivi continu dans le cas d'un mineur en difficultés qui bascule dans la délinquance. Il est un interlocuteur unique et bien identifié dans la politique de l'enfance et doit être conforté dans ce rôle. Sa participation aux instances locales de concertation (CLSTD), souvent revendiquée, n'est en revanche pas souhaitable en raison de son indépendance statutaire ;</li> <li>2. La sectorisation géographique de la compétence des juges des enfants est généralisée à l'ensemble des tribunaux pour enfants de manière à faciliter les échanges avec les Conseils généraux et le secteur associatif ;</li> <li>3. Le parquet est conforté dans son rôle d'ordre public et d'interface avec les partenaires extérieurs. Les trinômes judiciaires entre la PJJ, le parquet et le juge des enfants sont généralisés ;</li> <li>4. La présence du procureur chargé des mineurs au CLSTD permet un suivi des problématiques locales d'ordre public. Il peut être recouru, de manière complémentaire, au GLTD lorsque cela est nécessaire pour approfondir la démarche dans une approche plus ciblée par quartiers et permettre un suivi plus individualisé des mineurs les plus perturbateurs.</li> </ol> |
| Conditions de réussite | Le respect de l'indépendance statutaire du juge des enfants est clairement réaffirmé pour lever les craintes concernant la généralisation des trinômes. Le cahier des charges des EPM est revu pour étendre la prise en charge à la semi-liberté et confier au chef d'établissement un véritable pouvoir d'animation et de gestion de sa structure.  |

L'incarcération du mineur constitue trop souvent une rupture totale avec le monde extérieur. Si cette rupture se justifie à l'entrée en détention – de manière à solenniser l'incarcération – celle-ci est particulièrement préjudiciable lorsqu'elle se traduit par l'absence de suivi à la sortie de la détention, qui est une période de vulnérabilité particulière pour le mineur. La création des EPM permet d'adapter les conditions d'incarcération aux spécificités du mineur, qui bénéficie d'un suivi intensif, grâce à une équipe pluridisciplinaire renforcée. Toutefois, ce suivi intensif par les équipes de l'EPM ne se prolonge pas à l'issue de l'incarcération, qui est l'occasion d'une nouvelle rupture pour le mineur. Le projet pédagogique de l'EPM doit mieux faciliter la réinsertion en milieu ouvert en étant axé sur la préparation et la gestion de la sortie, ce qui participe d'une meilleure insertion de l'établissement pénitentiaire dans le monde extérieur.

#### RECOMMANDATION N°5 : favoriser la réinsertion sociale et professionnelle des mineurs incarcérés

|                        |   |
|------------------------|---|
| Résultat attendu       | La période d'incarcération marque trop souvent une parenthèse dans le parcours du mineur délinquant. Elle n'est pas suffisamment tournée vers la réinsertion éducative, sociale et professionnelle et ne crée pas les conditions d'un retour serein du mineur dans l'environnement extérieur  |
| Moyens d'action        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), qui disposent d'équipes de suivi pluridisciplinaires renforcées, sont mis à contribution pour rompre la segmentation qui existe entre milieu extérieur et milieu carcéral ;</li> <li>2. Un projet pédagogique orienté vers la sortie est établi par le chef d'établissement qui devient un véritable animateur d'équipes ;</li> <li>3. Les équipes de l'EPM assurent un suivi du mineur après la sortie, pendant une période de six mois à un an, dans le cadre d'une expérimentation dont les résultats seront évalués avant généralisation ;</li> <li>4. La prise en charge en EPM est étendue aux mineurs placés en semi-liberté.</li> </ol> |
| Conditions de réussite | Le cahier des charges des EPM est revu pour étendre la prise en charge à la semi-liberté et confier au chef d'établissement un véritable pouvoir d'animation et de gestion de sa structure.   |

### 3-3 RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PRODUCTION STATISTIQUE ET L'EVALUATION

#### 3-3-1 Une architecture renforcée de la production statistique

Afin de poursuivre la dynamique d'amélioration de la production statistique, il est nécessaire de conforter les garanties d'indépendance et de qualité scientifique des publications de l'ONDRP.

Pour ce faire, il est tout d'abord proposé de soumettre l'observatoire à de strictes règles scientifiques et statistiques en le transformant en **Service Statistique Ministériel (SSM)**. En dépit de possibles complications<sup>82</sup>, ce statut, accordé par l'Autorité de la statistique publique, lui permettrait d'intégrer le service statistique public<sup>83</sup>, qui inclut l'INSEE et les autres SSM. L'ONDRP bénéficierait ainsi de garanties renforcées d'indépendance :

(i) Obligation de respect du code de bonnes pratiques de la statistique européenne, qui impose indépendance et respect du secret statistique comme des règles de transparence dans la mise à disposition des données produites ;

(ii) Accès de droit, défini au niveau légal<sup>84</sup>, à toutes les données administratives non couvertes par un secret légal, c'est-à-dire un droit d'accès aux données administratives d'ampleur identique à l'INSEE ;

(iii) Accès aux ressources humaines de l'INSEE : les agents de l'INSEE bénéficient du même avancement de carrière (notation, promotion, régime indemnitaire) qu'ils soient en poste en SSM ou à l'INSEE.

Venant compléter ces nouvelles règles statistiques, il est proposé, dans un second temps, que l'ONDRP devienne **une structure autonome et indépendante, prenant la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP)**, sur le modèle de l'Observatoire de l'enfance en danger (ONED). Ainsi, l'Observatoire gagne en autonomie par rapport à l'INHESJ. Il associe à son financement ses différents partenaires, c'est-à-dire les entreprises privées et publiques intéressées par la lutte contre la délinquance<sup>85</sup>, les collectivités territoriales<sup>86</sup>, les associations et de nouveaux partenaires universitaires. La direction scientifique est renforcée par la création d'un conseil scientifique, regroupant des chercheurs, experts pluridisciplinaires du domaine, qui se prononcent sur la démarche et la rigueur scientifiques des projets proposés. Ces projets sont ensuite soumis au Conseil d'administration, qui remplace l'actuel conseil d'orientation, pour validation et financement. Les statuts du GIP définissent des règles déontologiques strictes aux membres des conseils d'administration et scientifique.

**L'ONDRP anime un réseau national d'observatoires locaux de la délinquance.** Sur la base du volontariat, ces observatoires adhèrent à un réseau d'échange des données produites, des études scientifiques, et de bonnes pratiques. Ils adoptent également des méthodes d'analyse précisées par des référentiels définis par le conseil scientifique de l'ONDRP. Ils bénéficient en retour de financements de l'Observatoire national, s'élevant au maximum à 50% du budget global alloué à l'observatoire local. L'ensemble des observatoires locaux de la délinquance, même ceux non adhérents au réseau national, peut participer à une conférence annuelle organisée par l'ONDRP.

Enfin, **de nouveaux instruments d'appréhension du phénomène de la délinquance des mineurs sont développés.** Dans le cadre de systèmes d'information des ministères de l'Intérieur et de la Justice rénovés, les données administratives produites intègrent l'âge des personnes mises en cause. **Une enquête nationale de délinquance auto-reportée** est mise en œuvre, sur une base annuelle.

Ces nouvelles prérogatives supposent une montée en charge du budget de l'Observatoire (décrite à l'annexe n°3), reposant sur la mobilisation des nouveaux partenaires.

**RECOMMANDATION N°6 : Consacrer l'ONDRP comme spécialiste de la connaissance du phénomène de délinquance**

|                        |   |
|------------------------|---|
| Résultat attendu       | L'ONDRP est renforcé dans son rôle de centralisation des statistiques et d'expertise sur la délinquance générale, et particulièrement sur la délinquance juvénile, à la tête d'un réseau d'observatoires locaux de la délinquance.  |
| Moyens d'action        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demande, par l'ONDRP à l'Autorité de la Statistique Publique, d'accès au statut de service statistique ministériel ;</li> <li>2. Transformation de l'ONDRP en structure indépendante sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), associant de nouveaux partenaires ;</li> <li>3. Création de structures de gouvernance de l'Observatoire national garantissant son indépendance scientifique, incluant un conseil d'administration et un conseil scientifique ;</li> <li>4. Développement de nouveaux instruments de mesure de la délinquance, notamment une enquête de délinquance auto-reportée nationale ;</li> <li>5. Développement d'un réseau territorial de coopération et d'animation des observatoires locaux de la délinquance ;</li> <li>6. Augmentation des moyens budgétaires et humains de l'Observatoire.</li> </ol> |
| Conditions de réussite | Succès de la campagne de communication associée à ces modifications de structure afin de permettre l'adhésion de nouveaux partenaires financiers à l'ONDRP  |

### 3-3-2 La création d'une nouvelle gouvernance de l'évaluation intégrée et décentralisée

L'évaluation de la politique de lutte contre la délinquance, notamment la délinquance juvénile, est lacunaire. Pour remédier au nombre insuffisant d'études d'impact d'envergure, il est proposé de **confier à l'ONDRP le rôle d'expert de l'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance**. Disposant en l'état actuel de compétences statistiques et de l'accès aux bases de données administratives, renforcé par la transformation en service statistique ministériel et en groupement d'intérêt public, l'ONDRP acquiert la légitimité et l'indépendance nécessaires à une coordination des pratiques évaluatives sur l'ensemble du territoire national.

Le Conseil scientifique de l'Observatoire élabore un guide d'évaluation des politiques publiques, définissant une méthode et un cahier des charges garantissant la qualité scientifique de l'évaluation. Il soumet pour approbation au Conseil d'administration le programme annuel d'évaluation. Le site internet de l'ONDRP, devenu indépendant de celui de l'INHESJ, héberge une plateforme en réseau qui référence les meilleures pratiques en matière de prévention de la délinquance, afin d'en faciliter la diffusion auprès de l'ensemble des partenaires de l'Observatoire.

#### RECOMMANDATION N°7 : Désigner l'ONDRP comme expert, animateur et coordinateur de l'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance

|                        |   |
|------------------------|---|
| Résultat attendu       | L'ONDRP intègre dans ses responsabilités le rôle d'expertise, d'animation et de coordination des programmes d'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance, notamment juvénile.   |
| Moyens d'action        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Intégration de l'évaluation au sein des prérogatives de l'ONDRP ;</li><li>2. Élaboration d'un guide d'évaluation des politiques publiques face à la délinquance par le Conseil scientifique ;</li><li>3. Création d'une plateforme en réseau dédiée à la diffusion des meilleures pratiques en matière ;</li><li>4. Augmentation des moyens budgétaires et humains de l'Observatoire ;</li></ol> |
| Conditions de réussite | Les réformes de structure de l'ONDRP garantissent suffisamment son indépendance face au pouvoir exécutif pour permettre la légitimité et l'impartialité nécessaires à un rôle d'animateur de l'évaluation scientifique, mobilisant des équipes pluridisciplinaires.   |

L'ONDRP développe quatre outils distincts d'évaluation qui permettent la mise en œuvre opérationnelle de ses nouvelles prérogatives :

**(i) Pour l'évaluation *ex ante* des politiques publiques mises en œuvre au niveau national** : le Conseil d'administration de l'ONDRP devient commission consultative chargée de rendre un avis obligatoire, mais non conforme, sur tout texte réglementaire ayant un impact sur la délinquance, notamment juvénile. En pratique, tout projet de décret ou d'arrêté ministériel, y compris les décrets d'application des lois, est soumis, avant adoption, à l'étude du Conseil d'administration de l'ONDRP qui rend un avis non liant sur les démarches d'évaluation proposées. Si elles sont inexistantes ou lacunaires, l'ONDRP peut proposer au sein de cet avis une méthodologie d'évaluation, accompagnée de financements qu'il mobilise sur son propre budget. Ainsi, l'évaluation est nécessairement expertisée au moment de la création de toute nouvelle politique de lutte contre la délinquance. Si la démarche d'évaluation définie par l'ONDRP est adoptée, des objectifs et des indicateurs sont définis *ex ante* et suivis tout au long de la mise en œuvre de la nouvelle politique.

**(ii) Pour des audits de structure ou de processus locaux** : les associations, entreprises publiques ou privées, ou collectivités territoriales initiant des démarches d'évaluation (incluant

des procédures d’audit des structures ou des processus, et des évaluations de résultats, *ex ante* ou *ex post*) peuvent demander l’agrément de l’ONDRP, accordé sous condition de respect des différents critères définis par le guide d’évaluation conçu par le Conseil scientifique. En cas d’agrément de la démarche, l’ONDRP peut participer au financement de l’évaluation, à hauteur de 50% au plus du budget global alloué. La procédure d’agrément passe par une visite d’inspection réalisée par des évaluateurs de l’ONDRP. La capacité d’audit de l’Observatoire est démultipliée par la création d’un réseau d’évaluateurs, formés et agréés par l’Observatoire. Sélectionnés parmi les professionnels du secteur, ces évaluateurs sont regroupés en équipes pluridisciplinaires et ils sont rémunérés pour leurs travaux. La diffusion des bonnes pratiques définies par l’ONDRP est rendue plus aisée par ces évaluateurs qui peuvent jouer le rôle, hors période d’audit, de relais auprès de leurs pairs. Cette méthode d’audit est particulièrement adaptée à l’analyse de l’efficacité des associations participant à la lutte contre la délinquance.

**(iii) Pour le développement d’études et de recherches** : l’Observatoire lance des appels d’offre pour des missions scientifiques d’étude et de recherche, à destination d’équipes rattachées à un laboratoire de recherche, à une association ou à une fondation. En fonction des dossiers de candidature, le Conseil scientifique de l’Observatoire établit un classement qui est ensuite soumis au Conseil d’administration. L’Observatoire dirige ainsi plusieurs recherches académiques par an sur la délinquance.

#### RECOMMANDATION N°8 : Formaliser trois procédures distinctes d’évaluation

|                        |  |
|------------------------|--|
| Résultat attendu       | L’ONDRP dispose des outils nécessaires à une nouvelle politique ambitieuse d’évaluation des dispositifs de lutte contre la délinquance, notamment la délinquance juvénile  |
| Moyens d’action        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Création d’une procédure consultative d’avis obligatoire de l’ONDRP pour tout nouveau texte réglementaire de haut niveau ayant un impact sur la délinquance ;</li> <li>2. Création d’une procédure d’agrément ouvrant droit à financements de l’ONDRP pour toute démarche d’évaluation initiée par un acteur local ;</li> <li>3. Lancement d’appels d’offre pour des programmes scientifiques d’études et de recherche financés par l’ONDRP ;</li> </ol> |
| Conditions de réussite | Des outils normatifs (une loi, un décret en conseil d’Etat, une convention constitutive), financiers et humains sont élaborés pour permettre à l’ONDRP d’exercer pleinement ses nouvelles prérogatives (cf. annexe n°3).   |

# ANNEXES

# LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE N°1 : Notes et références
  
- ANNEXE N°2 : Liste des personnes consultées
  
- ANNEXE N°3 : Fiches-actions
  - 📄 *Fiche-action relative à la recommandation n°1* : Les scénarii de réforme de la gouvernance nationale de lutte contre la délinquance juvénile
  
  - 📄 *Fiche-action relative à la recommandation n°2* : Passer d'une culture de signalement de l'enfance en danger à une logique de repérage et de prise en charge précoce des enfants nécessitant un soutien renforcé par une équipe pluridisciplinaire
  
  - 📄 *Fiche-action relative aux recommandations n°6 à 8* : L'ONDRP comme expert de la statistique et de l'évaluation en matière de délinquance juvénile
  
  - 📄 *Fiche-action relative à la recommandation n°7* : Guide de l'évaluation des politiques publiques face à la délinquance des mineurs : principes directeurs
  
- ANNEXE N°4 : Panorama des causes de la délinquance juvénile
  
- ANNEXE N°5 : Le système d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la délinquance au Canada
  
- ANNEXE N°6 : Les Etablissements de réinsertion scolaire : enseignements de la visite de l'ERS de Vaujourn le 13 janvier 2011

NOTES ET REFERENCES

<sup>1</sup> La lettre de mission du 14 janvier 2011 figure en page 5 du présent rapport

<sup>2</sup> L'année 2010, avec la remise de deux rapports, a été marquée par une activité politique soutenue à ce sujet. Le premier rapport, remis par M. Jean-Yves RUETSCH le 18 février 2010, a été préparé dans le cadre d'une « mission sur la prévention de la délinquance des mineurs et des jeunes majeurs » ; le second, remis en Novembre 2010 au Président de la République par M. Jean-Marie BOCKEL, Secrétaire d'Etat à la justice, a fait suite aux « Assises de la prévention de la délinquance juvénile » organisées le 14 octobre 2010.

<sup>3</sup> Ce constat est repris dans l'ouvrage de Gérard MAUGER, La sociologie de la délinquance juvénile, page 20, où sont cités de nombreux auteurs ayant étudié le phénomène, notamment FILLIEULE, ROCHE, MUCCHIELLI, GTTFREDSON et HIRSCHI.

<sup>4</sup> Notamment « *Une analyse statistique du traitement judiciaire de la délinquance des mineurs* », Infostat Justice n°96, Tiaray RAZAFINDRANOVONA et Sonia LUMBROSO, 2007 et « *La réitération d'infractions après condamnation des mineurs* », Tiaray RAZAFINDRANOVONA, 2007

<sup>5</sup> Voir le rapport de la mission sur les violences en milieu scolaire, les sanctions et la place de la famille, sous la présidence d'Alain Bauer, avec Eric DEBARBIEUX, mars 2010

<sup>6</sup> « *La violence des jeunes en question* », Laurent MUCCHIELLI et Véronique LE GOAZIOU, 2010

<sup>7</sup> Les informations citées sont issues des rapports de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, n°1734 du 10 juin 2009 et n°2237 du 20 janvier 2010

<sup>8</sup> Par lettre de mission du 23 juillet 2001

<sup>9</sup> Cité page 11 du rapport « *Sur la création d'un observatoire de la délinquance* », remis au Premier ministre le 23 janvier 2002

<sup>10</sup> Par le décret n°2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut national des hautes études de sécurité

<sup>11</sup> Par le décret n°2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, abrogeant le décret n°2004-750 susmentionné

<sup>12</sup> Cette enquête est réalisée par l'Education nationale en lien avec l'ONDRP sous la coordination de M. Eric DEBARBIEUX, Président de l'observatoire international des violences scolaires, chargé de mission auprès du Ministre.

<sup>13</sup> Pour prendre un exemple qui ne concerne pas les mineurs, devant l'explosion des escroqueries de carte bancaire sans dépossession du particulier, certains parquets ont demandé de ne plus prendre les plaintes individuelles de victimes, mais des plaintes regroupées déposées par les banques. Une rupture de la politique de dépôt de plainte induit une rupture de la série statistique, tout en rendant les comparaisons géographiques très incertaines, car ces nouvelles pratiques ne sont pas généralisées à l'ensemble des ressorts.

---

<sup>14</sup> Le domaine judiciaire pénal est composé des applications de la chaîne pénale « micro-pénale », « mini-pénale » (qui équipent encore 124 tribunaux de grande instance) et NCP (« nouvelle chaîne pénale », pour les 7 parquets des tribunaux de grande instance de la région parisienne, ainsi que des applications destinées aux juges d'instruction (WINSTRU-INSTRU) et aux juges des enfants (WINEURS).

<sup>15</sup> Cassiopée ou Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Opérationnel Pour le Pénal et les Enfants

<sup>16</sup> Selon l'étude réalisée par Surétis (groupe Caisse des dépôts) en mai 2005 pour la délégation interministérielle à la ville : « *Etude comparative sur les observatoires de la délinquance et de la sécurité dans le cadre de la politique de la ville* »

<sup>17</sup> Actuel Contrôleur général des lieux de privation de liberté

<sup>18</sup> DUPREZ D, « *Le modèle français de prévention de la délinquance. La recherche d'un second souffle* », in P. HEBBRERCHT, F SACK (dir), La prévention de la délinquance en Europe, Paris, L'Harmattan, p.61

<sup>19</sup> Maurice CUSSON, Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces, PUF, 2002. p.16

<sup>20</sup> Principes directeurs pour la prévention de la délinquance juvénile des Nations Unies, dits Principes directeurs de Ryad, article 48 : « *Il faudrait mettre en place des programmes de prévention de la délinquance fondés sur des résultats de recherches scientifiques sérieuses, puis en surveiller et en évaluer périodiquement l'application ou les modifier, le cas échéant* ». Article 64 : « *il faudrait encourager la réalisation de travaux de recherche scientifique concertée sur des modalités efficaces de prévention de la criminalité et de la délinquance juvénile (...)* ».

<sup>21</sup> Vers une prévention fondée sur la connaissance et l'évaluation in *Rapport international Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne*, CIPC, juin 2008.

<sup>22</sup> CLSPD instaurés par le décret n°2002-999 du 17 Juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance

<sup>23</sup> Philippe ROBERT, La sociologie du crime, La Découverte, Paris, 2005.

<sup>24</sup> « *L'évaluation des politiques de prévention et de sécurité en France : une activité problématique.* » In L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance en Europe. Sous la dir de Philippe Robert. L'Harmattan, 2009

<sup>25</sup> Bernard PERRET, L'évaluation des politiques publiques. La Découverte, Paris, 2001

<sup>26</sup> IGA, IGN, IGPN, Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection, Ministère de l'intérieur, rapport au ministre de l'intérieur, 2009.

<sup>27</sup> « *La vidéosurveillance réduit-elle la délinquance ?* », Sébastien ROCHE, in Pour la science n°394, août 2010

<sup>28</sup> Les lettres de mission étaient rédigées par le Garde des Sceaux, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre de l'Éducation Nationale, et le Ministre de la Santé et des Sports

---

<sup>29</sup> L'Inspection générale des services judiciaires, l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'éducation nationale, avec l'aide de l'inspection générale de la police nationale et l'Inspection de la gendarmerie nationale

<sup>30</sup> Le rapport thématique 2007 « Adolescents en souffrance » de la Défenseure des enfants illustre ce point de vue et situe la délinquance parmi les autres modes d'expression du mal-être de l'enfant : repli sur soi, tentatives de suicide, scarifications, addictions (alcool et drogues), décrochage scolaire, etc.

<sup>31</sup> Laurent MUCCHIELLI, « *Evolution de la délinquance juvénile : essai de bilan critique* » – Vie sociale, 2002, n°3, pages 21-47

<sup>32</sup> Richard BOUSQUET et Eric LENOIR, La prévention de la délinquance – PUF, octobre 2009

<sup>33</sup> Les différents textes internationaux dans ce domaine se réfèrent à la fois à une tradition sécuritaire et à une inspiration plus sociale et éducative, qu'il s'agisse de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) des Nations Unies, ratifiée par la France en 1990, de la Déclaration de Bangkok du 11ème congrès de l'O.N.U pour la prévention du crime et la justice pénale d'avril 2005, des principes directeurs pour la prévention de la délinquance juvénile des Nations Unies adoptés en décembre 1990 ou bien encore de la Recommandation sur les règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures du Conseil de l'Europe adoptée par le Conseil des ministres le 5 novembre 2008.

<sup>34</sup> Document de Politique Transversale (DPT), *La politique de prévention de la délinquance*, annexé au PLF 2011, page 23

<sup>35</sup> Aux termes de l'article 3 du décret n°2006-52 du 17 juillet 2006 portant création du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD).

<sup>36</sup> Comme prévu par l'article 5 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

<sup>37</sup> « *L'éducatif entre la loi de prévention de la délinquance et la loi rénovant la protection de l'enfance : approche problématique* ». Intervention de Gilbert BERLIOZ à l'AG de l'ADSEA du Puy-De-Dôme Le 12 juin 2008 à Clermont-Ferrand.

<sup>38</sup> Dans sa recommandation « *Prévention de la délinquance : quelle gouvernance, quels financements ?* » adoptée en assemblée générale le 16 décembre 2010, le Conseil national des villes constate un « renforcement du clivage prévention/sécurité » et « réclame toujours la nécessaire clarification des fondamentaux de la prévention de la délinquance que l'on souhaite mettre en œuvre en France. »

Dans son avis du 12 mars 2009, le CNV rappelait déjà « La nécessité d'améliorer la prévention de la délinquance. Une certaine confusion demeure sur les fondements de la prévention de la délinquance et sur ce qui relève du traitement de la délinquance et la sécurité ; les actions préventives ne sont pas assez assumées et développées notamment par les services judiciaires ou policiers ». Il proposait pour l'avenir qu'un plan national ou une politique interministérielle de prévention de la délinquance intègre dans ses orientations et directives la Déclaration des Nations Unies de 2002 selon laquelle : « pour diminuer la criminalité de manière durable, il faut appliquer aussi bien des mesures de prévention sociale, que des mesures de prévention situationnelle ou de prévention de la récidive et favoriser les mesures efficaces à l'échelle de la collectivité. « Les prochains contrats, concluait le CNV, devraient être appréciés à cette aune ». En décembre 2010 « ces préconisations restent d'actualité » indique le CNV.

- 
- <sup>39</sup> Recommandation du Conseil National des Villes du 16 décembre 2010 précitée.
- <sup>40</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance
- <sup>41</sup> Article en ligne de Pierre VERDIER et Laure DOURGNON, « *Le secret professionnel est-il opposable au maire et au président du Conseil Général ?* », sur le site de M. Jean-Pierre Rosenczveig ([www.rosenczveig.com](http://www.rosenczveig.com)), Président du tribunal pour enfants de Bobigny
- <sup>42</sup> Article L 2212-2-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)
- <sup>43</sup> Au total pour l'année 2010, les actions de prévention de la délinquance financées au titre du FIPD ont donc représenté 49,8M€
- <sup>44</sup> Document de présentation du FIPD par le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), 2010.
- <sup>45</sup> Entretien avec M. Claude MOREL, Préfet délégué à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis, le 7 décembre 2011
- <sup>46</sup> Sebastian ROCHE, Police de proximité, nos politiques de sécurité – Seuil, 2005
- <sup>47</sup> Gilbert BERLIOZ, La Prévention dans tous ses Etats, Histoire critique des éducateurs de rue, L'Harmattan, 2003.
- <sup>48</sup> 25 fonctionnaires de police patrouillent désormais à pied dans 4 arrondissements entre 14h30 et 20h30 dans des « zones de délinquance »
- <sup>49</sup> En 2009, ces actions de sensibilisation ont concerné 374.000 personnes dont 266.000 élèves.
- <sup>50</sup> INSERM, *Troubles de conduite chez l'enfant et l'adolescent* – Expertise collective, Paris, Editions de l'INSERM - 2005
- <sup>51</sup> Entretien avec Mme Danielle JOURDAIN-MENNINGER, inspectrice générale des affaires sociales, le 13 janvier 2011
- <sup>52</sup> Conseil Economique, Social et Environnemental, *La pédopsychiatrie : prévention et prise en charge*. Rapporteur M. Jean-René BUISSON, 10 février 2010
- <sup>53</sup> Entretien avec Mme POTAPOV, chef du bureau de l'action sociale, Direction de l'action sociale et de l'enfance (DASES) de la Ville de Paris
- <sup>54</sup> « *Adolescents en souffrance, plaidoyer pour une véritable prise en charge* », Défenseure des enfants, Rapport thématique 2007.
- <sup>55</sup> Article L 112-3 du code de l'action sociale et des familles
- <sup>56</sup> Rapport annuel 2009 de la Cour des Comptes, chapitre consacré aux « *Politiques de soutien à la parentalité* ».
- <sup>57</sup> Conseil de l'Europe, *La parentalité dans l'Europe contemporaine : une approche positive* – 2007

---

<sup>58</sup> Rapport de Jean-Marie BOCKEL, précité, page 25

<sup>59</sup> La mission a été en mesure de se rendre à l'établissement de réinsertion scolaire (ERS) de Vaujourns et à pu y constater les efforts déployés en faveur de la réinsertion scolaire des élèves les plus perturbateurs.

<sup>60</sup> Selon un rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) commenté dans *Le Monde* du 15 décembre 2010, 43% des jeunes hommes actifs sont au chômage dans les zones urbaines sensibles, de même que 37% des jeunes femmes.

<sup>61</sup> IGAS, *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*. Rapport, juillet 2010

<sup>62</sup> Voir par exemple l'article du *Figaro* du 29 septembre 2006 « *Juges des mineurs : retour sur une polémique* ».

<sup>63</sup> Chiffre issu du Document de politique transversale « justice des mineurs » annexé au PLF 2011. Ce taux est supérieur à celui des majeurs, pour lesquels il s'établit à 88% en 2010.

<sup>64</sup> Chiffre issu du « panel mineurs » qui regroupe les données de l'activité des tribunaux pour enfants, repris à l'indicateur 5.3 du document de politique transversale « justice des mineurs »

<sup>65</sup> La circulaire générale de politique pénale de la Garde des Sceaux en date du 1er novembre 2009 en fait une priorité de l'activité des juridictions

<sup>66</sup> loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile et la loi n°96-585 du 1<sup>er</sup> juillet 1996 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945 ; loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

<sup>67</sup> Source : PLF 2011, document de politique transversale.

<sup>68</sup> Rapport *La délinquance des mineurs : un enjeu pour demain* de M. Jean-Yves RUETSCH, p 8.

<sup>69</sup> L'idée d'individualisation n'implique pas nécessairement celle de graduation. La prise en charge doit être adaptée à chaque mineur, compte-tenu de ses antécédents familiaux et personnels et de la gravité de l'acte commis. Le juge des enfants doit avoir toute latitude pour choisir la prise en charge la plus adaptée.

<sup>70</sup> Notamment dans le cas des mineurs de 13 ans qui ne peuvent pas être condamnés à une sanction pénale. Les entretiens effectués au Commissariat de Valenciennes ont ainsi permis à la mission de prendre conscience des techniques utilisées par les mineurs appréhendés en flagrant délit, qui consiste à revendiquer un âge qui se situe nécessairement en-dessous de 13 ans.

<sup>71</sup> Circulaire DPJJ/SDK/K2 du 17 janvier 2011 relative à la nouvelle mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE).

<sup>72</sup> Source : Protection judiciaire de la jeunesse. Ce délai global recouvre plusieurs procédures indispensables entre le prononcé de la sanction par le juge et l'exécution effective : le temps de rédaction de la décision et de son envoi par le greffe du tribunal ; le temps de traitement par la PJJ ou le secteur associatif habilité ; le temps de mise à exécution effective.

---

<sup>73</sup> Ces observations ne concernent en aucun cas les structures visitées au cours de la mission, qui nous ont permis de rencontrer des équipes entièrement dévouées à leur mission d'accompagnement éducatif, mais sont issues de discussions avec des jeunes au parcours heurtés pour lesquels le placement en « foyer » s'est parfois révélé très déstructurant.

<sup>74</sup> Chiffres issus du DPT PLF 2011.

<sup>75</sup> Il s'établit en 2010 à 88% pour les CER du secteur public et associatif et à 73% pour les CEF du secteur public et associatif. La cible est fixée en 2013 à 90% pour les CER et à 80% pour les CEF, ces seuils étant difficiles à dépasser puisque ces structures doivent également conserver des places d'accueil d'urgence. L'EPM de Quiévrechain visité affichait également un taux d'occupation supérieur à 80%.

<sup>76</sup> La PJJ a ainsi remplacé le SPIP dans les quartiers mineurs.

<sup>77</sup> L'Espagne, qui a supprimé en 2001 la possibilité d'incarcérer les mineurs de 18 ans, est souvent citée en exemple par nos interlocuteurs.

<sup>78</sup> Une mission en cours de l'Assemblée nationale étudie actuellement la possibilité d'élargir les activités des établissements pénitentiaires pour mineurs à la semi-liberté, dans ce souci de réduire la segmentation entre univers carcéral et milieu extérieur.

<sup>79</sup> Article 44-1 du code de procédure pénale : pour un fait sanctionnable par une contravention ou un délit, le maire peut demander au procureur une transaction : travail d'intérêt général ou petite amende

<sup>80</sup> L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, juge des enfants comme membres du parquet en charge des mineurs, s'accordent à dire que l'expérience est concluante.

<sup>81</sup> IGAS, Rapport sur *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville* – juillet 2010

<sup>82</sup> La certification de l'ONDRP n'est pas garantie. Le Ministère de l'intérieur dispose déjà d'un service statistique ministériel : le département des études et des statistiques locales. Surtout, l'ONDRP a vocation interministérielle et ne peut redevenir, à la suite de son passage récent sous tutelle du Premier ministre, sous la houlette d'un ministère unique. Il est cependant prévu dans la Charte des SSM que la règle de l'adossement à un ministère puisse trouver des exceptions dans certaines configurations particulières, notamment associées à la production de statistiques sensibles et offrant toutes les garanties d'indépendance professionnelle. Ce devrait être le cas de l'ONDRP.

<sup>83</sup> Le service statistique public est défini par l'article 1<sup>er</sup> (modifié par la loi n°2008-776 du 4 août 2008) de la loi statistique française (loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques)

<sup>84</sup> Accès garanti par la loi n°51-711 précitée

<sup>85</sup> Par exemple, la SNCF ou les bailleurs sociaux. Ces entreprises ont déjà marqué leur intérêt pour la problématique en ayant créé l'observatoire de la sûreté dans les transports ferroviaires et collectifs, et l'observatoire des incivilités mis en place par l'Union sociale pour l'habitat.

## ANNEXE N°2

### LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

#### PERSONNALITES QUALIFIEES

- M. Robert BADINTER, Sénateur des Hauts-de-Seine, ancien ministre
- M. Jean-Marie BOCKEL, Sénateur, ancien Secrétaire d'Etat à la justice, auteur du rapport sur « La prévention de la délinquance des jeunes » remis à Monsieur le Président de la République en Novembre 2010
- Mme Fadela AMARA, Inspectrice Générale des Affaires Sociale, Ancienne Secrétaire d'État à la Ville
- M. Jean-Yves RUETSCH, Responsable du pôle prévention-sécurité à la mairie de Mulhouse, auteur du rapport « Prévenir la délinquance des jeunes, un enjeu pour demain » remis en février 2010

#### PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

- M. Christian FREMONT, Directeur de cabinet du Président de la République
- M. Jean-Pierre PICCA, Conseiller aux affaires juridiques du Président de la République

#### PREMIER MINISTRE

- M. Jérôme DEHARVENG Conseiller pour la justice auprès du Premier Ministre
- M. Alexandre PASCAL, Conseiller technique en charge de la solidarité et de la famille

#### CABINETS MINISTERIELS ET MINISTERES

##### Ministère de l'Intérieur

###### Cabinet du Ministre de l'intérieur

- M. Jean-Marc GALLAND, Conseiller technique en charge de la délinquance des mineurs

##### Ministère de la justice

###### Cabinet du Garde des Sceaux

- M. Jean-Louis DAUMAS, Conseiller technique chargé des mineurs, des victimes et de l'accès au droit.
- Mme Annabelle PHILIPPE, Magistrate, conseillère technique en charge de la politique pénale

###### Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ)

- Mme Mireille GAÜZERE, Directrice-adjointe de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Inspectrice Générale des Affaires sociales.
- M. Damien MULLIEZ, Sous-directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation, Magistrat
- M. Vincent HUBAULT, chef du bureau des méthodes et de l'action éducative
- M. Francis MONGE, Protection judiciaire de la jeunesse de Seine-Saint-Denis
- M. Salem KESSAR, Directeur territorial PJJ de l'Essonne
- M. Jean-Pierre VALENTIN, Directeur de l'Ecole nationale de la PJJ à Roubaix

- Mme Véronique BLANCHARD, responsable du musée de la PJJ « mineurs en justice » de Savigny-sur-Orge

### **Ministère des solidarités et de la cohésion sociale**

- M. Jacques SIMBSLER, Conseiller de la Ministre, responsable du pôle enfance-famille
- Mme Linda CAMBON, Conseiller technique chargé de la protection de l'enfance

### **Ministère de l'éducation nationale**

- M. Marc BABLET, Inspecteur-adjoint de l'académie de Créteil

### **Ministère chargé de la ville**

- M. Youssef TAHIRI, Conseiller technique, ancien conseiller budgétaire de Fadéla AMARA

### **Ministère des sports**

- M. Laurent DE LAMARRE, Conseiller au cabinet de la Ministre

### **Ministère des finances**

- Mme Pauline DE BUSSY, 8<sup>ème</sup> sous direction, bureau Justice et médias
- Mme Katy WELSCH 8<sup>ème</sup> sous direction, bureau Justice et médias

## **ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES**

### **Députés et Sénateurs**

- François PUPPONI, Député du Val d'Oise, Maire de Sarcelles
- M. Jean-Louis BIANCO, député, Président du Conseil Général des Alpes de Haute-Provence.
- Delphine BATHO, Députée des Deux-Sèvres, ancienne secrétaire nationale du PS aux questions de sécurité

### **Fonctionnaires des Assemblées**

- M. Sébastien FOLLIN, Administrateur du Sénat
- Mme Coralie ALBUMAZARD, Administratrice du Sénat

## **COLLECTIVITES TERRITORIALES**

### **Présidents de Conseils Généraux et services**

- M. Claude BARTOLONE, Président du Conseil général de Seine-Saint-Denis
- Mme Françoise SIMON, Directrice de l'action sociale du Conseil Général de Seine-Saint-Denis
- Mme Dorothée LAMARCHE, responsable prévention spécialisée du bureau prévention ASE.
- M. Charles-Edouard LEROY, Conseiller technique en charge des affaires sociales, cabinet du Président du Conseil Général de Seine-Saint-Denis

- M. Etienne CHAMPION, Directeur général adjoint de services du département de Seine-Saint-Denis

#### Ville de Paris

- Mme Marie-Hélène POTAPOV, chef du bureau du service social scolaire, Directrice à la Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES)
- Docteur Geneviève RICHARD, Coordinatrice de la médecine scolaire, DASES.

#### Maires et élus locaux

- M. Thierry MANDON, Vice Président du Conseil général de l'Essone, Maire de Ris-Orangis
- M. Dominique LEFEBVRE, Maire de Cergy-Pontoise et président de la Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise
- M. Xavier LEMOINE, Maire de Montfermeil

#### Ville de Drancy

- Mme Malika KADDOUR, bureau information jeunesse, Ville de Drancy
- Mme Horiya GHENOUCI, en charge du CUCS, ville de Drancy
- Mme Brigitte DAUZIN, association *mission possible*
- M. Bernard BOBILLOT, chef de service honoraire PJJ, et cofondateur de l'association sur la citoyenneté APCEJ
- Mme Marie-odette MATTIE, coordinatrice PRE, ville de Drancy
- M. Raymond SCHULZ, coordonnateur du conseil des droits et devoirs des familles (CDDF) de Drancy

#### Ville de Bobigny

- M. Etienne VARAUT, chef de projet politique de la ville, Vice-Président de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU) d'Ile-de-France.

### **CORPS PREFECTORAL ET SECURITE PUBLIQUE**

#### Préfecture de Police de Paris

- M. Renaud VEDEL, Directeur adjoint du cabinet du Préfet de police
- M. Sébastien DURAND, Commissaire de police, Conseiller technique sur les questions de prévention de la délinquance

#### Préfecture du Val d'Oise

- M. Paul-Henri TROLLE, ancien Préfet du Val d'Oise (juillet 2007 – janvier 2010)
- M. Fatiha BENATSOU, Préfète déléguée à l'Égalité des Chances.
- M. Michel BERNARD, Directeur de cabinet du Préfet du Val d'Oise
- M. Frédéric AUREAL, Directeur départemental de la sécurité publique du Val d'Oise
- Mme François BRIOT, première adjointe à la préfète déléguée à l'Égalité des chances

#### Préfecture de la Seine-Saint-Denis

- M. Nacer MEDDAH, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, ancien Préfet de la Seine-Saint-Denis

- M. Claude MOREL, Préfet délégué à l'égalité des chances en Seine-Saint-Denis
- M. Roland PERROT, Directeur de la réglementation à la préfecture de Seine-Saint-Denis
- M. Vincent VELLA, délégué du préfet délégué à l'égalité des chances pour la ville de Drancy

#### Préfecture de l'Essonne

- M. Pierre LAMBERT, Préfet délégué à l'égalité des chances de l'Essonne
- M. Alain JAMBERT, chargé de mission auprès de Préfet délégué à l'égalité des chances de l'Essonne
- Mme Corinne ESCOBAR et Nadia AMIRI, Déléguées du Préfet délégué à l'égalité des chances de l'Essonne à Evry

#### Commissariat de police de Valenciennes

- M. Laurent TARASCO, Commissaire divisionnaire de la ville de Valenciennes
- M. Patrick CARON, Commissaire, commissariat de police de Valenciennes
- M. DELVIGNE, Commandant de police, commissariat de police de Valenciennes

### **MAGISTRATURE**

#### Union syndicale de la magistrature (USM)

- M. Christophe REGNARD, Président de l'Union syndicale de la magistrature
- Mme Virginie DUVAL, Secrétaire Générale de l'USM

#### Inspection Générale des services judiciaires

- Mme Marielle THUAU, Magistrat, Inspectrice à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), ancienne juge des enfants

#### Juridictions

- M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, Président du tribunal pour enfants de Bobigny
- M. Patrick POIRRET, Magistrat, Procureur de la République près le TGI de Strasbourg, membre du Conseil national des villes
- Mme Fabienne KLEIN-DONATI, Magistrat, Procureure-adjoint en charge des mineurs au Parquet d'Evry, ancienne conseillère technique chargée de la protection judiciaire de la jeunesse, de la drogue, des emplois jeunes et de la politique de la ville au cabinet du Garde des Sceaux, (1998 à 2000), ancienne juge des enfants.
- Mme Juliette LE BORGNE, Substitut du Procureur, Parquet du Tribunal de Grande Instance de Paris
- Mme Catherine SULTAN, Présidente du Tribunal pour enfants de de Créteil, Présidente de l'Association française des magistrats de l'enfance et de la famille (AFMJS)
- Mme Béatrice LEFEVRE, Magistrat, Juge des enfants au Tribunal de Strasbourg
- M. Claude PALPACUER, Procureur de la République adjoint du TGI de Strasbourg
- Mme Valérie ILTIS, Substitut du Procureur de la République du TGI de Strasbourg en charge des mineurs
- Mme Laurence GLESSER, Vice Présidente du tribunal de Strasbourg en charge des mineurs
- Mme Marie-Thérèse de GIVRY, Procureur de la République à Pontoise
- Mme Martine COMTE, Président du tribunal de grande instance de Pontoise
- M. Jean-Baptiste ACCHIARDI, Secrétaire général du Tribunal de Créteil, Magistrat.

## **STRUCTURES INTERMINISTERIELLES, AGENCES ET CONSEILS NATIONAUX**

### Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- M. Michel DUEE, Chef de la division conditions de vie des ménages,
- M. Sébastien PICARD, responsable de l'enquête « cadre de vie et sécurité »

### Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD)

- M. Philippe DE LAGUNE, Secrétaire Général, Préfet
- Mme Céline GUILLET, chargée de mission, Magistrat
- Mme Maddy SCHEURER, chargée de mission, Capitaine de gendarmerie

### Défenseure des enfants

- M. Hugues FELTESSE, Délégué Général

### Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)

- Mme Aurore COLNEL, chargée de mission « citoyenneté et prévention de la délinquance ».

### Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP-INHESJ)

- M. Alain BAUER, Président du Conseil d'orientation
- M. Christophe SOULLEZ, Directeur de l'ONDRP

### Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV)

- Mme Sylvie MOUCHEL, Responsable du département prévention de la délinquance

### Observatoire National des zones urbaines sensibles, ONZUS

- Mme. Bernadette MALGORN, Présidente du Conseil d'orientation de l'ONZUS, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

### Agence du service civique (ASC)

- M. Jean-Benoît DUJOL, Directeur

### Chambres consulaires

- Mme France MOROT-VIDELAINE, Directrice de la chambre de commerce de Seine-Saint-Denis

## **INSPECTIONS GENERALES**

### Inspection Générale de l'Administration (IGA)

- M. Didier CHABROL, Inspecteur Général de l'Administration, Secrétaire général du SGCIPD

### Inspection Générale des Affaires sociales (IGAS)

- M. Michel YAHIEL, Inspecteur général des affaires sociales
- Mme Danièle JOURDAIN-MENNINGER, Inspecteur général des affaires sociales
- M. Pierre NAVES, Inspecteur général des affaires sociales

### **STRUCTURES SPECIALISEES DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS**

#### Etablissement de réinsertion scolaire (ERS) de Vaujours (Seine Saint-Denis)

- Mme Dominique LHUILLIER, directrice de l'établissement scolaire Fénélon de Vaujours
- Mme Brigitte BACQUET, directrice de l'E.R.S de Vaujours, Inspection académique de Neuilly-sur-Marne
- M. Pascal DELPECH, inspecteur information et orientation – Académie de Créteil
- M. Julien CHADEYRON, volontaire du service civique, affectée à l'ERS
- Mme Aviva CHAMAK, stagiaire IRTS, affecté à l'ERS

#### Etablissement de placement éducatif (EPE) de Villiers-sur-Marne

- Mme Dinorah FERNANDEZ, Directrice
- Mme CORCELLIS, Maîtresse de maison
- Mme Sylvia DA SOUZA, Secrétaire
- M. Mickaël PERGENT, Stagiaire psychologue
- Mme Nassima BOUHLALI, éducatrice
- Mme Maryline DEMENE, éducatrice
- Mme Murielle ELIN, Cuisinière
- Mme Virginie BOUETTE, Educatrice
- Déjeuner avec les résidents.

#### Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe) de Strasbourg

- M. Lucien FAILLY, Directeur
- Mme Jacqueline ZANIN, Directrice de la formation
- Déjeuner avec trois jeunes volontaires.

#### Centre éducatif renforcé (CER) d'Aubervilliers – Association SOS insertion 93 (Seine Saint-Denis)

- M. Charles STZULCMANN, Directeur de l'association et du Centre éducatif renforcé d'Aubervilliers

#### Centre éducatif fermé (CEF) de Savigny-sur-Orge

- Mme Anne KIEFFER-MEIGNAN, Directrice

#### Etablissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Quiévrechain

- M. Christophe MILLESCAMPS, Directeur
- Mme Julie LATOUR, Directrice-adjointe
- M. Gilles HAUDIQUET, Directeur du service éducatif PJJ,
- Mme Sophie NICOLAS, Responsable d'unité éducative PJJ
- Capitaine Jean FREDERIC, chef du personnel de l'administration pénitentiaire

- M. Philippe BEGUIN, infirmier

#### Maison d'arrêt de l'Elsau – quartier mineurs

- M. Alain REYMOND, Directeur
- M. Christian BERELL, Responsable de l'unité éducative PJJ au quartier
- Lieutenant Stéphane DRUART, Surveillant responsable du quartier mineur.

#### **SOCIOLOGUES ET CHERCHEURS**

- M. Sébastien ROCHE, Sociologue, Directeur de recherches au CNRS
- M. Maurice CUSSON, Chercheur, Professeur, Université de Montréal.
- M. Gilbert BERLIOZ, Sociologue, Consultant au cabinet CRESS « Conseil, Recherche, Evaluation en Sciences Sociales ».
- M. Laurent MUCHIELLI, Directeur de recherches au CNRS
- M. Eric DEBARBIEUX, Professeur d'université, chargé de mission auprès du Ministre de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative, Président de l'observatoire internationale des violences scolaires.

#### **SANTE**

- Professeur GOLSE, Pédopsychiatre, chef du service de pédopsychiatrie à l'hôpital Necker.

#### **ASSOCIATIONS**

- M. Stéphane JACQUOT, Président de l'Association nationale pour la justice réparatrice (ANJR), Conseiller municipal délégué à la citoyenneté de la ville de Châtillon

#### **ACTIVITES DE TERRAIN**

- Suivi d'une audience de mineurs présidée par Mme Béatrice LEFEVRE au TGI de Strasbourg (le 10 décembre 2010)
- Participation au forum du Conseil National des Villes (CNV) organisé par M. Xavier LEMOINE (Vice-Président du CNV) et M. Jean-Pierre BLAZY (Maire de Gonesse) le 15 décembre 2010 consacré au thème suivant : « Prévention de la délinquance : quelle gouvernance et quels financements pour 2011 ? ».
- Suivi de l'activité du Parquet des mineurs de Pontoise et des audiences du juge pour enfant du TGI de Pontoise pendant 2 jours

## ANNEXE N°3 : FICHES ACTION

### FICHE ACTION RELATIVE A LA RECOMMANDATION N°1

#### *Les scenarii de réforme de la gouvernance nationale de la prévention de la délinquance juvénile en France*

*Trois scenarii de nouvelle gouvernance seront analysés à cette fin :*

1. le renforcement immédiat du pilotage interministériel de la lutte contre la délinquance et de la capacité d'animation du SGICIPD ;
2. l'officialisation de la dualité entre prévention situationnelle (confiée au SGICIPD) et politique socio-éducative qui serait coordonnée par le SGCIIV au titre de la politique de la ville ;
3. l'engagement, à moyen terme, d'une politique de soutien au développement de la socialisation de l'enfant dans lequel la prévention de la délinquance n'est qu'un objectif intermédiaire.

#### Scénario 1 :

**Le SGICIPD est renforcé dans sa capacité d'animation transversale et territoriale de la politique de prévention de la délinquance au moyen de :**

- 1/ un rattachement de son secrétaire général au Premier Ministre par modification de l'article 3 du décret n°2006-52 du 17 juillet 2006 ;
- 2/ une équipe dont la composition est véritablement interministérielle et fait une place aux principaux pôles engagés dans cette politique de prévention de la délinquance :
  - Pôle de prévention situationnelle : police/gendarmerie et magistrature ;
  - Pôle de prévention éducative et sociale : PJJ, Education Nationale et politique de la ville ;
- 3/ une équipe comportant une représentation territoriale, organisée par inter-régions pour en limiter le coût, et chargée de faire remonter les meilleures pratiques en relation avec l'ONDRP, de faire remonter les difficultés d'application de la politique de prévention ainsi que des idées en vue d'améliorer les outils actuels de soutien aux maires et aux autres partenaires locaux ;
- 4/ un rééquilibrage des financements du FIPD entre les crédits alloués à la vidéo-protection et ceux destinés à la prévention sociale et éducative, comme le suggère le CNV dans sa recommandation du 16 décembre 2010.

#### Scénario 2 :

**Le dispositif national de prévention officialise la dualité entre les outils de prévention situationnelle et les instruments d'intervention au titre de la politique de prévention éducative et sociale :**

- 1/ Le SGICIPD est recentré sur l'animation des politiques de traitement de la délinquance qui intègrent notamment les outils de sécurité et de *prévention situationnelle*. Le SGICIPD devient par conséquent un SGCITD (Secrétariat Général du comité interministériel du traitement de la délinquance). Il conserve une vocation « universaliste » car son action ne distingue pas spécifiquement les mineurs des majeurs. Il gère intégralement les fonds du FIPD dans lequel n'entrent cependant aucun crédit relevant de la prévention sociale et éducative à destination des enfants. Compte tenu de son nouveau périmètre d'intervention, le FIPD devient FITD (Fonds Interministériel de Traitement de la Délinquance) ;

2/ Le SGCIV anime et coordonne l'ensemble des actions liées à la prévention éducative et sociale de la délinquance juvénile sur la base des orientations prioritaires arrêtées par le Conseil Interministériel des Villes (CIV). Les crédits de l'ancien FIPD dédiés au financement des actions de prévention socio-éducative (ou dénommés « hors vidéo-protection » dans les tableaux de financement du FIPD<sup>1</sup>) viennent s'ajouter aux crédits des CUCS qui sont déjà coordonnés par le SGCIV et dont la gestion opérationnelle incombe à l'ACSé.

### Scénario 3 :

Une politique de **socialisation de l'enfant et de soutien à la jeunesse est déterminée par l'Etat au plan interministériel**. Cette politique comporte de nombreux volets qui sont déclinés en fonction des différents âges de l'enfant et de l'adolescent et des besoins correspondants. Elle couvre en particulier des besoins sanitaires, sociaux, psychologiques, scolaires, sportifs et culturels correspondant à la trajectoire qui amène progressivement l'enfant à l'âge adulte. Cette politique prend appui sur :

1/ la rédaction du *Livre Vert de la Jeunesse* remis en juillet 2009 au Haut-Commissariat aux Solidarités Actives ;

2/ la tenue d'*Assises de la jeunesse* organisés dès 2011, qui détermineront les différentes composantes thématiques de cette politique et le mode de gouvernance à privilégier ainsi que les moyens d'atteindre une dynamique partenariale entre les services de l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble du tissu associatif associés à cette orientation ;

3/ à terme, le président de la République nomme un gouvernement comportant un ministre délégué à l'enfance et à la jeunesse rattaché au Ministre de l'Education Nationale en remplacement de l'actuel secrétariat d'Etat à la jeunesse et à la vie associative en place depuis le 14 novembre 2010. Le ministre de l'enfance et de la jeunesse propose un projet de loi qui doit aboutir à la création d'une nouvelle politique de l'enfance et de la jeunesse. Dans l'esprit du rapport rédigé par MT Hermange, intitulé *100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance* (mai 2002), la prévention de la violence des adolescents et de la délinquance juvénile (proposition n°41 de ce rapport) n'en est qu'une composante. La nouvelle politique globale de l'enfance, outre la protection de l'enfance au sens de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007, comporte plusieurs dimensions, comporte notamment plusieurs autres dimensions importantes : la périnatalité et l'accueil de la petite enfance, le développement de la parentalité, la prise en charge des enfants souffrant de troubles spécifiques (handicapés), la lutte contre l'illétrisme et les difficultés d'apprentissage, etc. Elle se combine avec une politique de la jeunesse qui prend en compte la dimension d'insertion professionnelle des jeunes.

### ***Vers une politique de l'enfance et de la jeunesse :***

#### Le modèle suisse

A la demande de son gouvernement fédéral, un rapport intitulé « *stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse* » a été publié le 27 août 2008. Visant explicitement le triple objectif de protection de l'enfance en danger, de promotion de l'épanouissement et de l'autonomie de l'enfant et sa participation, il promeut une approche intégrée et totalement transversale de l'enfance et la jeunesse dans ce pays.

Le programme national de prévention et de lutte contre la violence des jeunes demandé par le Conseil fédéral un an plus tard sur la base du rapport intitulé « les jeunes et la violence » (20 mai 2009) s'intègre très clairement aujourd'hui dans cette politique horizontale encouragée dans les cantons et sur le plan communal par le Conseil fédéral helvétique.

## FICHE ACTION RELATIVE A LA RECOMMANDATION N°2 :

*Passer d'une culture de signalement de l'enfance en danger à une logique de repérage et de prise en charge précoce des enfants nécessitant un soutien renforcé par une équipe pluridisciplinaire*

1. Le « signalement » tel qu'il est actuellement organisé dans le cadre des dispositions de la protection de l'enfance (loi n°2007-293 du 5 mars 2007) repose sur une logique de « seuil » qui amène les déclarants (médecins scolaires, services municipaux, police, hôpitaux) à n'adresser à la CRIP que les cas les plus graves.

Pour éviter que certains enfants passent entre les mailles du filet parce qu'ils ne relèvent pas de « l'enfance en danger » au sens strict (maltraitance, etc.), il est proposé une acception élargie du signalement dont l'objectif est également le repérage précoce des enfants en difficultés (sociales, familiales, scolaires, psychologiques...). La CRIP classe alors les signalements reçus en deux catégories :

- la première incluant les dossiers relevant de « l'enfance en danger » ;
- la seconde relevant de « l'enfance en difficultés ».

Chaque cas repéré donne lieu à l'ouverture d'un « dossier unique de l'enfance » (DUE) partagé entre les acteurs chargés d'intervenir dans la politique de socialisation de l'enfance.

2. La culture du signalement des différents acteurs déclarants est renforcée par des sessions de formation communes des professionnels pour créer une vision commune de « l'information préoccupante » (enfance en danger + enfance en difficultés) et lutter, en poste, contre tout risque d'« accoutumance » ou de « banalisation », de manière à éviter que des enfants réellement en difficultés ne soient pas pris en compte dans le dispositif parce qu'ils ne relèvent pas au sens strict de l'enfance en danger.
3. Chaque année, au niveau du département, le Président du Conseil Général prend l'initiative de présenter les résultats du signalement constaté au niveau du Département. Les différents acteurs du signalement sont réunis et un plan d'action annuel permet de fixer les objectifs prioritaires pour l'année suivante et les dysfonctionnements à corriger.
4. Des partenariats sont impulsés par le Conseil Général pour démultiplier les actions de repérage précoce par une équipe pluridisciplinaire dès le plus jeune âge.

### *Bonne pratique de référence :*

La convention passée entre la Ville de Paris et l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) à la fin de l'année 2010 pour mettre en place à titre expérimental à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 et pour une durée de deux ans un accompagnement personnalisé de plus de 2.000 élèves de CP et CE1 souffrant de dyslexie ou de troubles de l'apprentissage.

Cet accompagnement dans le cadre du projet « Paris Santé Réussite » est dispensé par une équipe pluridisciplinaire de proximité (médecins scolaires, orthophonistes, assistantes sociales, etc.).

Il est prévu au niveau de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) de la Ville de Paris une évaluation de cette convention au terme de son expérimentation en décembre

**FICHE ACTION RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS N°6 à 8**  
*(portant sur la mise en œuvre de la réforme de l'ONDRP)*

*L'ONDRP comme expert de la statistique et de l'évaluation  
en matière de délinquance juvénile*

**1. Fondements juridiques de la nouvelle structure**

***Un service statistique ministériel : une décision de l'Autorité de la statistique publique***

L'ONDRP est en contact avec l'Autorité de la statistique publique qui décidera, après dépôt de la candidature de l'Observatoire, audition de ses responsables et inspection de ses procédures de production statistique, si elle accorde le statut de service statistique ministériel.

***Un Groupement d'intérêt public : un véhicule législatif nécessaire***

Un GIP ne peut être créé que si son objet le rattache à une catégorie de GIP déjà instituée par voie législative et si les conditions de fonctionnement des GIP de cette catégorie ont été précisées par voie réglementaire. Ce ne semble pas être le cas de l'ONDRP. A l'instar du GIP ONED, il est donc nécessaire d'utiliser un véhicule législatif pour créer la catégorie de GIP à laquelle appartiendra l'ONDRP et définir ses principales missions.

**Proposition d'article législatif**

L'Etat, les départements et des personnes morales de droit public ou privé constituent un groupement d'intérêt public pour gérer un Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales afin d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse, de production statistique et scientifique prévues au présent article.

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la délinquance, en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de délinquance et recense les pratiques dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion auprès de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant dans ce domaine. Il présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public.

***Règles de fonctionnement du GIP et procédure de consultation obligatoire : un règlement nécessaire***

Trois raisons imposent le recours à un décret en Conseil d'Etat :

(i) Les dispositions législatives, adoptées pour créer une catégorie de GIP, sont en général précisées par décret, suivant l'exemple des premiers GIP créés dans le domaine de la recherche (la loi du 15 juillet 1982 crée la catégorie des GIP de recherche, le décret n°83-204 du 15 mars 1983 en précise le fonctionnement).

(ii) Par ailleurs, il est nécessaire de modifier le décret en Conseil d'Etat n°2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, qui régit le fonctionnement actuel de l'ONDRP.

(iii) Enfin, toute création d'un dispositif de consultation obligatoire, dont l'avis ne lie pas l'administration, requiert l'utilisation d'un véhicule réglementaire.

Ainsi, un décret en Conseil d'Etat, du Premier ministre, pourra préciser, notamment, les points suivants :

- la personnalité juridique du GIP ;
- les dispositions générales réglant l'administration du GIP ;
- son organisation administrative, incluant les modalités de fonctionnement et de nomination des membres des Conseils d'administration, scientifique, ainsi que les modalités de nomination et les prérogatives du directeur du GIP ;
- le régime financier du GIP, incluant le contrôle et la présence d'un agent comptable public ;
- la création d'un mécanisme consultatif, incombant au Conseil d'administration chargé de rendre un avis sur tout nouveau texte réglementaire de haut niveau ayant un impact sur la délinquance, afin de proposer si nécessaire une démarche d'évaluation, en amont de l'adoption de la norme.

### ***Constitution d'un GIP : nécessité d'une convention constitutive***

La convention constitutive constitue le document de référence du GIP, les statuts recueillant l'accord contractuel de tous les membres. Ainsi, la convention constitutive reprend souvent des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire, pourtant applicable de droit commun. Elle doit notamment préciser :

- la dénomination du groupement et son objet ;
- l'identité des membres ;
- les règles selon lesquelles les membres contribuent aux charges du groupement et sont tenus par ses engagements ;
- les règles relatives à l'administration, l'organisation et la représentation du groupement ;
- le régime comptable retenu.

### ***Les règles de nomination et composition des conseils d'administration et scientifique***

Le Conseil d'orientation actuel de l'Observatoire, tel que défini par le décret n°2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, offre des garanties d'indépendance du fait des compétences très diverses de ses membres. Il se compose, notamment, d'élus locaux (deux maires, deux députés et deux sénateurs), de deux universitaires, d'un membre du barreau, d'un journaliste, de quatre personnalités qualifiées et de trois représentants de secteurs économiques (incluant la sécurité privée). Treize représentants des administrations viennent compléter ce Conseil dénombrant 33 membres.

Il est proposé que ce Conseil d'orientation devienne le futur Conseil d'administration de l'Observatoire, avec les mêmes règles de nomination et pour un mandat ne donnant lieu à aucune rémunération. Les nouveaux partenaires du GIP, qui apportent des financements, ont vocation à intégrer le Conseil d'administration.

Il est proposé que le futur Conseil scientifique soit composé d'une quinzaine de membres aux compétences diverses : statistiques, sociologie, pédopsychiatrie, droit, etc. Le Conseil doit ainsi rassembler des compétences pluridisciplinaires. Les membres sont nommés par les ministres de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la justice et de l'intérieur. Enfin, deux chercheurs étrangers font partie de ce collège.

### ***Les règles de déontologie retenues : l'adoption d'une charte ou d'un règlement intérieur***

La future charte de déontologie définit un cadre de référence aux personnes apportant leur concours à l'Observatoire pour les comportements et pratiques à adopter dans l'accomplissement

de leurs missions. Elle précise ainsi des règles d'impartialité, de loyauté, de confidentialité et de devoir de réserve. Les principes d'indépendance et d'impartialité sont assurés par une obligation de déclaration d'intérêts, rendue publique. La charte reprend ainsi les principes fondamentaux d'indépendance décrit par le Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

En cas de difficulté à assurer l'application des principes préalablement décrits, il pourra être créé un Comité de déontologie, par exemple composé de trois membres, désignés par le Conseil d'administration sur proposition de son président.

### ***Prévisions budgétaires pour la réforme de l'ONDRP***

Les nouvelles missions de l'ONDRP impliquent une montée en charge budgétaire conséquente. Il est proposé d'utiliser les opportunités offertes par la structure juridique du groupement d'intérêt public pour associer de nouveaux partenaires au financement de l'Observatoire :

(1) Les collectivités territoriales le souhaitant, particulièrement les Mairies et les Conseils généraux, mais également les Conseils régionaux, pourront intégrer le Conseil d'administration du GIP, en l'échange d'apports financiers.

(2) Les partenaires privés doivent également être sollicités : les entreprises de réseau, comme la Poste, de transport, comme la SNCF ou la RATP, les bailleurs sociaux, ont intérêt à mieux connaître les phénomènes de délinquance et les bonnes réponses à y apporter. Elles ont ainsi vocation à intégrer l'Observatoire et à financer ses activités.

(3) Enfin, le recentrage du FIPD, devenu FITD, permet d'intégrer l'évaluation des politiques publiques dans son champ de priorité.

Les prévisions budgétaires suivantes reflètent l'entrée de ces nouveaux partenaires dans le GIP ONDRP.

## Budget prévisionnel de l'ONDRP

| <b>Budget actuel de l'ONDRP</b>                          |                   |
|--|-------------------|
| <i>Dépenses</i>  |                   |
| Enquête de victimation                                   | 890 000€          |
| Personnel (11 agents)                                    | 580 000€          |
| Autres dépenses  | 237 000€          |
| Dépenses de fonctionnement prises en charge par l'INHESJ | 100 000€          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1 807 000€</b> |
| <i>Ressources</i>  |                   |
| Etat (sur le budget de l'INHESJ)                         | 1 607 000€        |
| Autres organismes  | 200 000€          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1 807 000€</b> |

| <b>Budget de l'ONDRP intégrant les prérogatives "réponses pénales" (réforme de 2009)</b> |                   |
|--|-------------------|
| <i>Dépenses</i>  |                   |
| Reprises des dépenses précédentes  | 1 807 000€        |
| Personnels supplémentaires : 10 magistrats prévus  | 530 000€          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 337 000€</b> |
| <i>Ressources</i>  |                   |
| Etat (sur le budget de l'INHESJ)   | 2 137 000€        |
| Autres organismes  | 200 000€          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 337 000€</b> |

| <b>Recommandation n°6</b>  |                   |
|--|-------------------|
| <i>Dépenses</i>  |                   |
| Reprises des dépenses précédentes (incluant les dépenses de fonctionnement auparavant prises en charge par l'INHESJ) | 2 337 000€        |
| Enquête nationale de délinquance auto-reportée   | 250 000€          |
| Personnels supplémentaires:  | 320 000€          |
| - 1 agent chargé de mission "réseau"   |                   |
| - 3 statisticiens  |                   |
| - 1 chercheur  |                   |
| - 1 magistrat  |                   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 907 000€</b> |
| <i>Ressources</i>  |                   |
| Etat :   |                   |
| - sur le budget des services du Premier ministre   | 2 137 000€        |
| - Mobilisation du FIPD (financement du réseau d'observatoires locaux)  | 100 000€          |
| Autres organismes  | 200 000€          |
| Partenaires  | 470 000€          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 907 000€</b> |

| <b>Recommandations n°7 et 8</b>  |                   |
|--|-------------------|
| <i>Dépenses</i>  |                   |
| Reprise des dépenses du scénario "Recommandation n°6"                            | 2 907 000€        |
| Plateforme d'échange en réseau   | 100 000€          |
| Budget recherche (mobilisé par appel d'offre)                                    | 250 000€          |
| Budget Audit et Evaluation (mobilisé sur proposition de l'ONDRP ou sur agrément) | 250 000€          |
| Personnels supplémentaires:  | 530 000€          |
| - 3 chercheurs   |                   |
| - 2 statisticiens  |                   |
| - 5 agents chargés de mission Audit et Evaluation                                |                   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>4 037 000€</b> |
| <i>Ressources</i>  |                   |
| Etat :   |                   |
| - sur le budget des services du Premier ministre                                 | 2 137 000€        |
| - Mobilisation du FIPD (Budget audit et évaluation)                              | 350 000€          |
| Autres organismes  | 200 000€          |
| Partenaires  | 1 350 000€        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>4 037 000€</b> |

## **FICHE ACTION RELATIVE A LA RECOMMANDATION N°7**

***(portant sur la définition d'une méthodologie d'évaluation)***

### *Guide de l'évaluation des politiques publiques face à la délinquance des mineurs : Principes directeurs*

Les 4 principes directeurs suivants contiennent des recommandations pour la réalisation d'une étude d'évaluation

#### **1. Recommandations sur la méthode d'évaluation**

Il est recommandé de cumuler les évaluations d'impact et de processus. S'agissant de la méthode, il est conseillé de s'appuyer sur l'une ou plusieurs des méthodes suivantes :

**-la méthode expérimentale** : elle doit être appliquée en comparant le *groupe expérimental*, c'est à dire sur lequel l'intervention a lieu et le *groupe contrôle* sur lequel l'intervention n'a pas eu lieu. Seule une telle comparaison permettra d'évaluer les effets directement imputables à l'intervention publique. Elle sera menée par un évaluateur objectif et détaché de son objet d'étude.

**-l'approche participative** : elle est recommandée, notamment pour les évaluations réalisées pour les collectivités locales en ce qu'elle donne à l'évalué un rôle actif leur permettant de mieux collaborer au processus (*empowerment*). Elle permet également de fournir des données fiables à la démarche d'évaluation engagée. Cette approche est particulièrement recommandée lorsqu'elle s'inscrit dans un processus de conduite du changement : en donnant un rôle actif aux participants, elle facilite la mobilisation sociale des communautés.

**- la méta-analyse** : elle vise à rassembler les informations en provenance de plusieurs évaluations menées. Elle est considérée comme la plus utile en ce qu'elle permet de confronter les résultats des évaluations de processus, des évaluations participatives, ou de toute autre type d'analyse conduite à l'étranger par exemple. Son utilisation est recommandée et doit donner lieu à un état des lieux de l'ensemble du savoir sur un type de programme précis ou dans une région géographique déterminée.

#### **2. Recommandations pour la détermination d'indicateurs pertinents et fiables**

*En ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs pertinents et fiables*, deux situations doivent être distinguées :

**(i) La détermination des objectifs stratégiques et des indicateurs au moment de la conception du programme public.** A ce stade, des objectifs stratégiques doivent être choisis en fonction de leur représentativité des aspects essentiels du programme. Ainsi, l'objectif de faire diminuer la délinquance des mineurs ne s'oppose pas à la définition d'objectifs exclusivement réalisés par les chefs d'établissement en terme d'absentéisme scolaire. Cet objectif est mesurable par des indicateurs chiffrés : le taux d'absentéisme scolaire. Il s'agit d'un indicateur intermédiaire pertinent, à l'instar de l'indicateur du taux de violences scolaires.

**(ii) L'élaboration des indicateurs par l'évaluateur au moment de la réalisation de sa mission d'évaluation.** A ce stade, l'évaluateur doit définir des indicateurs plus spécifiques, adaptés à l'évolution de la politique publique. Dans cette hypothèse, la fiabilité des indicateurs repose sur la fiabilité scientifique du dispositif de mesure et sur l'absence de biais. Il sera donc, autant que possible, extrait automatiquement d'un système informatisé ou bien résulter d'enquêtes menées selon des méthodes scientifiques reconnus. Ces indicateurs peuvent être des indicateurs intermédiaires dont il importera alors de montrer le lien avec l'objectif final.

### ***Les règles de présentation***

Les évaluateurs doivent décrire précisément la méthode de détermination de l'indicateur et le rôle de chaque acteur dans sa production. A la suite de l'énoncé des indicateurs retenus sont présentés :

- le tableau présentant les résultats passés et les cibles de résultats attendus ;
- la source des données ;
- si nécessaire, des précisions méthodologiques.
- chaque indicateur est détaillé très précisément dans une fiche en annexe du rapport d'évaluation.

### **3. Recommandations pour la conduite de l'évaluation**

Un maître d'ouvrage unique doit être responsable de la réalisation de l'opération d'évaluation, il lui est recommandé de :

- (i) donner les différents travaux d'évaluation en cours. Les évaluations peuvent être réalisées par des acteurs aussi différents que des sociétés privées de conseil, des conférences d'expert, des groupements spontanés de citoyens ou même des associations. Le maître d'ouvrage sera donc chargé de rassembler ces évaluations si leur objet est comparable.
- (ii) veiller au respect des principes du présent guide, tant au sein du cahier des charges de l'évaluation que tout au long de la réalisation de l'étude.
- (iii) transmettre les résultats de l'étude à l'ONDRP afin que cette dernière puisse, via la plateforme en réseau, en assurer la diffusion et le suivi.

### **4. Recommandations concernant la transférabilité des résultats de l'évaluation aux politiques publiques**

Il est recommandé d'insérer, dans l'étude d'évaluation, les outils nécessaires au suivi de sa transférabilité aux politiques publiques. Destinés à l'organe qui sera chargé d'examiner le suivi des recommandations issues de l'étude d'évaluation, il est recommandé de faire figurer, à la fin de chaque rapport d'évaluation :

- (i) tableau récapitulatif des principaux enseignements tirés de l'étude d'évaluation avec une liste de recommandations de politiques publiques.
- (ii) Un schéma présentant les principaux risques associés à la poursuite des programmes les moins performants et les principaux avantages issus du développement des programmes les plus utiles.

### **5. Recommandations sur la nécessité de comparer les pratiques évaluées avec les méthodes d'évaluation retenues à l'étranger**

La richesse des études d'évaluation dépend aussi de leur capacité à se confronter aux résultats conduits dans des pays étrangers.

La spécificité des politiques publiques ou des pratiques locales peut donc donner lieu à la création de méthode d'évaluation inédites et innovantes, inspirées de méthodes étrangères : il est fortement recommandé de ne pas écarter les initiatives diverses en la matière, mais de s'attacher à les confronter aux méthodes plus traditionnelles existantes.

Le rapport d'évaluation comportera donc au moins une référence aux méthodes d'évaluation utilisées par l'un des pays membres du centre international pour la prévention de la criminalité.

**PANORAMA DES CAUSES  
DE LA DELINQUANCE JUVENILE**

Les analyses suivantes n'ont pas pour ambition de dresser un résumé de l'ensemble de la littérature scientifique, très abondante, sur les causes de la délinquance juvénile. Toutes les grandes théories explicatives, qu'elles insistent sur la dimension de responsabilité individuelle ou sur l'environnement et l'histoire du mineur délinquant, comportent sans doute leur part de vérité. Il n'a par ailleurs jamais existé de relation universelle et atemporelle de cause à effet entre la situation économique, la situation familiale, le niveau de scolarité ou encore le lieu d'habitation, et la délinquance juvénile. Pourtant, ces différents facteurs peuvent mener, dans certaines circonstances, à une exposition accrue au risque de délinquance. Seuls certains résultats de recherche seront évoqués parce qu'ils éclairent utilement la décision publique dans le domaine de la prévention de la délinquance des mineurs.

**Le fait d'appartenir à une famille dissociée ou à une famille nombreuse semble être un indicateur robuste de risque accru de passage à l'acte délinquant.** Pourtant, Sebastian Roché<sup>1</sup> montre que la structure familiale ne se présente pas comme une variable statistique déterminante pour expliquer la propension à la délinquance au niveau individuel. Il est au contraire nécessaire d'affiner l'analyse en intégrant des « *variables de fonctionnement familial, à savoir la supervision parentale et l'entente avec les parents* ». La supervision parentale, plus particulièrement, présente une relation inverse avec le risque de délinquance : plus elle décline, plus il augmente. Il ne peut toutefois être exclu qu'au fil du temps, et au niveau d'une société, la modification de la structure familiale n'affecte les formes de supervision.

**L'échec scolaire est également un indicateur robuste du passage à l'acte délinquant.** Les enfants exclus de l'école sont davantage susceptibles que ceux qui la fréquentent d'implication dans des actions criminelles et délinquantes, selon Carol Hayden<sup>2</sup>, sans pouvoir déterminer s'il s'agit d'une cause ou d'une conséquence d'un comportement délinquant. En effet, les élèves exclus peuvent justement être exclus du fait de la commission d'une infraction. L'échec scolaire peut produire un sentiment d'indignité : la stigmatisation scolaire et la violence institutionnelle qu'elle induit peut trouver une compensation dans une reconnaissance par les pairs, dans l'action délinquante, selon Gérard Mauger<sup>3</sup>.

**La pauvreté est également une des sources de la délinquance juvénile.** Une étude fondatrice de Clifford Shaw et Henry McKay de 1942<sup>4</sup> présente une forte corrélation entre la pauvreté d'un quartier et le taux de délinquants juvéniles y résidant. Les enquêtes de délinquance auto reportée ont cependant pu venir relativiser ce constat, mais s'il est vrai que les jeunes des classes financièrement défavorisées n'ont pas le monopole de la délinquance juvénile, les pratiques délinquantes y sont plus fréquentes.

**Géographie de la délinquance violente et de la pauvreté se croisent.** La pauvreté est fortement concentrée sur certains quartiers de relégation. Selon le rapport 2010 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté à 60% (soit 948€ par mois) s'élevait en 2008 à 28,8% dans les zones urbaines sensibles, contre 12% sur le reste du territoire. Dans les ZUS, 43 % des jeunes hommes actifs et 37 % des jeunes

<sup>1</sup> « Délinquance et socialisation familiale : une explication limitée », Sébastien Roché, 2008

<sup>2</sup> « Facteurs de risque et exclusion de l'école », Carol Hayden, 2000

<sup>3</sup> « La sociologie de la délinquance juvénile », Gérard Mauger, 2009

<sup>4</sup> repris par Gérard Mauger dans l'ouvrage précité

actives sont au chômage<sup>5</sup>. Hugues Lagrange illustre par des analyses monographiques les dynamiques de ségrégation à l'œuvre dans certains quartiers, qui, selon lui, est une ségrégation économique combinée avec des exclusions culturelles : départ des couches moyennes, c'est-à-dire des familles populaires autochtones, des familles pieds-noirs ou portugaises, des personnes originaires du Maghreb. Dans ces quartiers, « les familles d'Afrique noire sont de plus en plus nombreuses mais plus isolées encore »<sup>6</sup>.

**La dimension d'appropriation des codes et valeurs des zones ségréguées** par les jeunes délinquants est forte, liée au sentiment d'appartenance à un quartier : Luc Bronner<sup>7</sup> décrit l'identification au quartier comme un « hyperlocalisme », Gérard Mauger comme « un nationalisme de la cage d'escalier ». La conséquence peut en être de violentes altercations entre bandes de quartiers rivaux.

**L'entrée dans une ère de consommation de masse est également analysée comme l'un des facteurs de la délinquance juvénile.** Les jeunes issus des classes populaires ont les mêmes objectifs de consommation que les autres, mais ils n'ont pas les mêmes moyens de les atteindre. Ce qu'ils ne peuvent se procurer par des moyens légaux, certains se le procurent par des moyens illégaux. Ainsi, la multiplication des occasions de délinquance et incitations de passage à l'acte, pourraient expliquer l'augmentation abrupte de la délinquance qu'a connu la plupart des pays occidentaux dans les années 60, contredisant l'impact attendu d'une société connaissant une croissance forte et un bas niveau de chômage.

**Enfin, l'analyse des facteurs de risque au niveau individuel a été synthétisée par David Farrington<sup>8</sup>.** Au cours de l'une de ses études, un score de vulnérabilité a été établi en fonction de cinq facteurs de risque mesurés à l'âge de 8-10 ans : bas revenu familial, importance numérique de la famille, un parent reconnu coupable d'une infraction, un QI faible, une attitude parentale éducative médiocre. Le pourcentage des garçons reconnus coupables de violence juvénile passe de 3% pour ceux qui présentent un de ces facteurs de risque à 31% pour ceux qui en présentent quatre ou cinq. **La combinaison de plusieurs facteurs de risque renchérit la probabilité d'entrée dans la délinquance.**

---

<sup>5</sup> Au sens du bureau international du travail, ce qui équivaut à un jeune sur sept.

<sup>6</sup> « Le déni des cultures », Hugues Lagrange, 2010

<sup>7</sup> « La loi du ghetto – Enquête dans les banlieues françaises », Luc Bronner, 2010

<sup>8</sup> « La violence juvénile – facteurs de risque », David Farrington, 2001

**LE SYSTEME D'ÉVALUATION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE  
AU CANADA**

Les politiques publiques de sécurité sont évaluées par le Centre national de prévention du crime (CNPC), rattaché au Ministère de la Sécurité publique et chargé d'aider les collectivités publiques à élaborer et à mettre en place des programmes de prévention du crime efficaces et efficaces. Mis en place en 1998 pour assurer une bonne coordination de tous les acteurs de la prévention de la délinquance, le CNPC a évolué vers une approche de prévention du crime axée sur les résultats et les données issues de la recherche. Le système d'évaluation du CNPC présente les quatre caractéristiques suivantes :

### **1. Un système d'évaluation qui s'appuie sur une analyse rigoureuse des résultats**

Le CNPC accorde une place importante à la méthodologie de l'évaluation dont il exige qu'elle soit indépendante et rigoureuse et mette en valeur les résultats obtenus. Il travaille avec Statistiques Canada, un organe de statistiques indépendant comparable à l'INSEE et avec le Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP). Le SRP est un organe permanent rattaché au ministère des ressources humaines (comparable au ministère de la fonction publique) et composé de chercheurs et d'administrateurs qui soutiennent des réseaux de recherche interministériels sur l'efficacité des politiques publiques.

Pour soutenir des projets, le CNPC exige qu'ils démontrent comment ils comptent s'attaquer aux facteurs de risques de la délinquance, de quelle manière l'approche choisie repose sur les connaissances disponibles et dans quelle mesure il s'agit de moyens qui pourront permettre de diminuer la criminalité.

### **2. Un soutien financier accordé aux meilleurs projets**

Les projets financés sont choisis selon une procédure d'appel à projet permettant au CNPC d'évaluer très précisément la pertinence du projet et son efficacité. Le candidat doit donc être en mesure de démontrer :

- comment son projet entre en **cohérence** avec le travail des acteurs de terrain et quels sont les problèmes de criminalité spécifiques de collectivité visée
- que les interventions proposées sont fondées sur les **meilleures connaissances** disponibles en matière de pratiques prometteuses et éprouvées.
- l'impact du projet et sa capacité à avoir une **incidence positive** sur les facteurs de risque ou de protection parmi les populations visées. Tous les projets doivent inclure un plan de collecte des données pertinentes permettant d'établir dans quelle mesure les activités sont mises en œuvre tel que prévu. Le suivi des projets et les évaluations de processus sont les méthodes recommandées pour réaliser cette démonstration.
- une bonne capacité organisationnelle : des compétences en termes de gestion des ressources humaines et financières, la capacité d'assurer la prestation des services et de l'intervention proposés, ainsi que la capacité de reddition formelle de comptes.

Dans certains cas, le CNPC sélectionnera certains projets pour une évaluation externe de leur efficacité et de leurs impacts sur les facteurs de risque et de protection.

### **3 La valorisation des meilleures pratiques et leur diffusion**

Le CNPC publie périodiquement une liste des meilleures pratiques et des programmes les plus efficaces en matière de prévention de la délinquance. Il s'agit d'un outil de référence qui propose de brèves descriptions des programmes en les classant en trois catégories :

- les programmes modèles qui répondent aux normes les plus élevées en matière d'efficacité comme en font foi des évaluations publiées, notamment dans des revues évaluées par des pairs. Ces programmes ont montré qu'ils pouvaient prévenir ou réduire de façon importante et soutenue le comportement problématique (antisocial/criminel), réduire les facteurs de risque ou renforcer les facteurs de protection liés à ce type de comportement.
- les programmes prometteurs, qui sont conçus pour agir sur les facteurs de risque et de protection connus au sein d'une population à risque précise. Un programme est prometteur si ses interventions et ses caractéristiques sont issues des connaissances sur les pratiques éprouvées en prévention du crime.
- les programmes novateurs qui visent à expérimenter de nouvelles interventions auprès des populations à risque. À la différence des programmes modèles et prometteurs, ces programmes ne sont pas fondés sur des pratiques éprouvées en prévention du crime. Un programme novateur pourrait, par exemple, provenir d'un autre domaine comme celui de la santé, de la santé mentale ou de l'éducation; le but du projet serait alors d'adapter et de mettre à l'essai cette approche dans une perspective de prévention du crime.

#### 4. L'évaluation de l'évaluateur : le bilan de l'action du CNPC

Le CNPC a l'obligation de rendre des comptes au ministre de la Sécurité publique sur l'utilisation des fonds qu'il octroie. Ainsi, dans le dernier rapport de rendement du ministère de la sécurité publique, l'efficacité de l'un des programmes soutenu par le CNPC en matière de prévention a été évalué en mettant côte à côte les dépenses de fonctionnement et les indicateurs de résultats :

| <i>Ressources humaines (ETP) et dépenses prévues (en milliers de dollars)</i> |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|
|   | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 |
| <i>Équivalent temps plein</i>   | 96        | 86        | 86        |
| <i>Dépenses prévues</i>   | 64 770,4  | 57 591,6  | 57 591,6  |

Des indicateurs de rendement ont été prévus pour évaluer l'efficacité des programmes financés :

| <i>Résultat attendu : Réduction des infractions dans les populations ciblées</i>   |           |
|--|-----------|
| Indicateurs de rendement   | Objectifs |
| Pourcentage des projets indiquant une diminution des inculpations parmi les groupes visés suite à leur participation au programme          | ≥ 75 %    |
| Pourcentage des projets indiquant une diminution des incidents antisociaux parmi les groupes visés suite à leur participation au programme | ≥ 75 %    |

Conclusion : Les progrès réalisés par le CNPC sont attribuables en partie au fait que la stratégie a fait régulièrement l'objet d'évaluations par des évaluateurs externes. Le CNPC a également su tirer parti de consultations officielles avec les partenaires et les intervenants ainsi que de sondages d'opinion.

## ANNEXE N°6

### LES ETABLISSEMENTS DE REINSERTION SCOLAIRE : ENSEIGNEMENTS DE LA VISITE DE L'ERS DE VAUJOURS LE 13 JANVIER 2011

#### 1- Dispositif prévu à l'échelle nationale

- Cadre réglementaire

La création d'établissements de réinsertion scolaire (ERS) a été annoncée lors de la clôture des Etats généraux de la sécurité à l'école en avril 2010 par le président de la République.

Elle fait l'objet d'une circulaire n°2010-090 du 29 juin 2010 du ministre de l'Education Nationale (B.O n°28 du 15 juillet 2010).

- Public visé et objectif

Il s'agit d'élèves de 13 à 16 ans, issus des classes de 5eme, 4eme et 3eme, et identifiés comme perturbateurs. Ce sont des enfants qui ont fait l'objet de multiples exclusions et qui ne relèvent ni de l'enseignement spécialisé et adapté ni d'un placement dans un cadre pénal. L'ERS doit leur offrir un projet pédagogique adapté et personnalisé dans le cadre d'un temps scolaire aménagé.

Depuis le 22 novembre 2010, à la demande du ministre de l'Education Nationale et suite aux incidents qui ont émaillé l'ouverture des premiers ERS (notamment à Craon), trois pistes d'amélioration sont explorés : le développement des activités sportives, la mise en place de structures à portée éducative et le renforcement des partenariats.

- Décision d'affectation

Sur proposition du collège concerné, c'est l'inspecteur d'académie qui prend la décision d'affectation, après avis d'une commission départementale. A l'issue d'une scolarisation d'un an en ERS, la commission propose la réintégration de l'élève dans son collège ou le maintien en ERS.

- Etendue du dispositif

11 ERS ont d'ores et déjà été créés depuis la rentrée scolaire de septembre 2010 pour un objectif de 20 d'ici la fin de l'année scolaire 2010-2011.

Les départements qui ont fait l'objet d'une ouverture d'ERS entre septembre et décembre 2010 sont les Alpes-Maritimes, le Bas-Rhin, l'Eure-et-Loir, la Haute-Garonne, la Lozère, le Rhône et dans la région parisienne le Val d'Oise et la Seine-Saint-Denis. En Seine-Saint-Denis, outre la création d'un ERS à Vaujours, deux autres établissements de réinsertion scolaire ont été délocalisés l'un en Mayenne (Craon) et l'autre dans la Manche (Port-Bail).

#### 2- L'ERS de Vaujours

L'ERS a été officiellement créé en novembre 2010 mais n'a ouvert ses portes aux premiers élèves que le 13 décembre 2010. Financé à 100% par l'Etat, C'est le 11eme ERS ouvert en France. Il est intégré à un ensemble scolaire de 2000 élèves, le collège Fénelon.

- L'encadrement des élèves

L'équipe pédagogique est principalement composée d'une directrice, Mme Brigitte Bacquet, qui est rattachée administrativement à l'Académie de Neuilly-sur-Marne, quatre assistants d'éducation qui assurent une permanence de nuit, deux éducateurs de la PJJ qui sont présents le jour entre 9H et 17H. ainsi que des volontaires du service civique présents pour une durée totale de huit mois. Au moment de la visite, le centre de Vaujours ne comportait pas de psychologue contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres ERS comme à Craon.

- Le profil des élèves

Les quatre jeunes actuellement accueillis sont suivis par les services sociaux. Ce sont des décrocheurs scolaires en règle générale. Une partie d'entre eux a déjà fait l'objet d'une condamnation pénale. L'un d'eux est actuellement suivi par la P.J.J. Ils ont tous fait l'objet d'exclusions multiples, à l'instar de l'élève que nous avons rencontré, Sofiane, 15 ans, qui reconnaît avoir « fait des bêtises en classe ».

D'après leurs éducateurs, « il y a un trait psychologique commun chez tous : ils démarrent tous au quart de tour. Ils ont un rapport à l'autorité qui n'est pas facile. Mais les jours passent et ne se ressemblent pas. Ils ne veulent surtout pas céder par rapport à l'adulte. Céder c'est presque se déshabiller ». Ils appartiennent à des structures familiales très différentes : familles monoparentales ou, au contraire, structure familiale très présente. Ils sont tous issus de familles plutôt défavorisées, résidant dans des quartiers très difficiles où l'environnement urbain est problématique.

- L'emploi du temps des élèves

A compter de leur arrivée au centre le 13 décembre 2010, l'intégration a démarré par une semaine d'intégration, avec beaucoup de sports à l'extérieur, destinée notamment à « évaluer le comportement de chacun par rapport aux règles, entre eux et vis-à-vis des encadrants ».

La matinée est organisée autour des apprentissages fondamentaux, tandis que l'après-midi est consacré aux activités sportives, artistiques et culturelles.

Les jeunes se lèvent à 8H, prennent leur petit-déjeuner ensemble. Ils sont ensuite autorisés à pratiquer des jeux jusqu'à 9H. Puis les cours démarrent 9H jusqu'à 12H avec une demi-heure de pause. Actuellement, ils sont tous en « remise à niveau ». Les élèves n'ont pas tous le même niveau scolaire. On leur donne donc des cours particuliers.

Le déjeuner à partir de 12H15 est pris en présence des assistants d'éducation. « On s'attache à eux et ils s'attachent à nous ». Les jeunes sont très curieux. Ils posent plein de questions (par exemple en histoire, en géographie). Certains ne veulent pas parler de certains sujets, comme la religion (deux sont catholiques, deux sont musulmans).

**L'après-midi**, Les encadrants participent aux côtés des élèves au sport.

Les Week-end et pendant les vacances scolaires, les jeunes qui ont tous entre 15 et 16 ans retournent chez leurs parents.

- Quel bilan après six semaines de fonctionnement ?

- *Sur le comportement des élèves en ERS*

Tout bilan à ce stade serait prématuré. Mais d'ores et déjà, les éducateurs rencontrés constatent plusieurs évolutions. « Depuis deux jours, nous confie l'un d'eux, les soucis commencent avec les élèves. Certains sont en train de tester les encadrants, remettre en question les règles. ». Il est trop tôt pour savoir comment ils vont évoluer mais, à partir de l'expérience des classes relais de la directrice, on constate qu'ils évoluent généralement positivement « lorsqu'ils baissent la garde ». « Ils doivent faire le deuil d'une relation conflictuelle avec les adultes. ».

En outre, les jeunes commencent à se projeter dans un avenir professionnel. « Les jeunes parlent de l'avenir : certains sont motivés par exemple par la plomberie. Mais ils ne savent pas comment y arriver. Ils sont là jusqu'en juin 2011. On les prépare en principe pour la sortie. Mais on manque de temps en six mois, reconnaît un éducateur ».

- *Sur les conditions d'ouverture*

« C'est une commande ministérielle de fin juin 2010 et les choses ont été montées dans la précipitation (recrutement d'enseignants qui n'avaient jamais enseigné, choix de l'établissement scolaire de rattachement, construction du programme pédagogique, etc.). La préparation avant ouverture, nous confie-t-on, n'a en effet duré que quelques semaines avant l'ouverture avec toute l'équipe, ce qui est considéré par l'équipe comme totalement insuffisant. « On a ouvert en six mois, alors qu'un an aurait été nécessaire (trouver le lieu, constituer les équipes, etc.) ».

La cohabitation avec l'ensemble scolaire paraît en revanche ne pas poser problème, « parce que la chef d'établissement a présenté les choses habilement » suggère la directrice de l'ERS.

La « sélection » des élèves affectés à l'ERS a été réalisée conformément à la circulaire précitée par un inspecteur d'information et d'orientation (Pascal Delpech) et validée par l'inspecteur d'académie. Sur les 12 élèves admissibles à cette structure, « on a trié les dossiers pour en retenir seulement quatre. C'est la cohésion du groupe qui a été privilégiée » nous précise l'inspecteur.

- *Sur la plus-value des ERS dans les dispositifs relais*

La valeur ajoutée de l'ERS par rapport aux autres dispositifs, c'est l'internat couplé avec un dispositif relais. En Seine-Saint-Denis, il y a déjà de nombreux dispositifs-relais depuis une quinzaine d'années. Cela répond aux besoins des enfants « qui ne tiennent plus en établissement ». On compte ainsi plus de 250 enfants par an dans les classes relais dans ce département au sein de 12 dispositifs auxquels s'ajoutent les « dispositifs nouvelle chance » et « micro-lycées ». Se mettent en place parallèlement des « plateformes d'accueil » dont le but est de recenser et d'étudier les cas des élèves décrocheurs sous l'égide du préfet.

En ce qui concerne l'évaluation d'impact, il est actuellement prévu par l'inspection d'académie qu'en fin d'année scolaire, on « regarde combien parmi les 3 ERS installés pour la Seine-Saint-Denis, vont pouvoir tenir. Au niveau des jeunes, pour ceux qui n'ont pas 16 ans, l'indicateur c'est qu'ils puissent « tenir » au moins un an dans le système scolaire où ils vont retourner. Pour les élèves d'au moins 16 ans, l'indicateur est de savoir s'ils resteront dans une formation professionnelle » ajoute Pascal Delpech. Selon lui, « les outils aujourd'hui pour répondre aux jeunes en décrochage existent. Mais la prise en charge personnalisée reste encore difficile. »

De plus, il faut être en mesure de gérer le départ de l'élève : normalement, les textes prévoient un suivi pendant au moins un an. Si cette expérience devait se poursuivre, il faudrait pouvoir suivre le parcours de ces élèves pendant trois ou quatre ans, sous la forme par exemple de « *groupe témoin* ».

Malgré notre demande adressée à l'inspection d'académie de Créteil, aucune réponse n'a été donnée à la mission concernant le coût de l'ERS de Vaujours. Mais à ce stade, on peut relever que le taux d'encadrement des élèves est très élevé et plaide sans doute, lorsque c'est possible, en faveur d'un développement, en amont de cette solution, des « alternatives à l'exclusion » comme le suggère l'inspecteur adjoint d'académie, M. Marc Bablet.