

Rapport à
Monsieur le Président de la République

La Prévention de la Délinquance des Jeunes

Jean-Marie Bockel, Secrétaire d'Etat à la Justice

Novembre 2010

“Nos jeunes aiment le luxe, ont de mauvaises manières, se moquent de l'autorité et n'ont aucun respect pour l'âge. À notre époque, les enfants sont des tyrans.”

Socrate

Paris, le 03 AOÛT 2010

Monsieur le Ministre,

La sécurité de nos concitoyens est une des premières priorités de l'État. La lutte contre la délinquance doit mobiliser l'ensemble des acteurs de l'État pour que la loi républicaine s'impose partout. Les Français soutiennent notre action contre les bandes violentes, contre les récidivistes et en faveur de la protection des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées de mission de services publics.

Ce volontarisme gouvernemental serait incomplet sans une politique de prévention. La prévention de la délinquance est indissociable de la lutte contre la criminalité, comme je l'ai souvent appelé.

Dans ce cadre une réponse forte des pouvoirs publics en direction de la jeunesse s'impose.

Je connais votre profond intérêt pour cette question, d'abord en qualité d'élu local, mais aussi en tant que membre du gouvernement.

J'ai ainsi pris connaissance de la remise, le 18 février dernier, du rapport de monsieur Jean Yves Ruestch intitulé « prévenir la délinquance des jeunes, un enjeu pour demain » et ses propositions autour de trois axes fondamentaux : celui prioritaire de la responsabilité des parents, celui de la lutte contre la récidive et celui du renforcement de la coordination des acteurs engagés dans les politiques de prévention de la délinquance, tant au niveau local que national.

Les Assises de la prévention de la délinquance juvénile, que vous souhaitez organiser le 14 octobre prochain, seront l'occasion d'inscrire ce débat dans l'opinion publique et d'engager une large concertation avec les acteurs concernés, au-delà des cloivages.

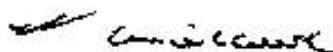
Monsieur Jean-Marie BOCKELT,
Secrétaire d'Etat à la justice
13, place Vendôme
75800 PARIS

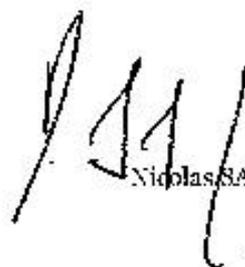
Au regard de ces éléments, et en cohérence avec les objectifs du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, j'ai décidé de vous confier une mission sur la prévention de la délinquance des jeunes.

Cette mission s'intéressera notamment à la prévention sociale et éducative de la délinquance des jeunes, à la recherche tant en France qu'à l'international des bonnes pratiques et à la formulation de propositions innovantes en la matière.

Je souhaite que vous me remettiez votre rapport de mission à l'issue des assises de la prévention de la délinquance du mois d'octobre.

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




Nicolas SARKOZY

Préambule

En me confiant, le 3 août 2010, la rédaction d'un rapport consacré à la prévention de la délinquance juvénile, le Président de la République a entendu mettre l'accent sur les thématiques de la prévention sociale et éducative. Il réaffirme ce faisant la volonté qui est la sienne depuis longtemps d'élaborer une politique d'ensemble équilibrée. Il nous invite à mieux articuler l'ensemble des séquences et des champs qu'elles recouvrent, qu'il s'agisse de la prévention, de la répression et de la sanction.

J'ai toujours partagé la conviction de Nicolas Sarkozy, d'abord comme élu local et ensuite comme membre du gouvernement, que tout volontarisme dans la lutte contre la délinquance « serait incomplet sans une politique de prévention, la prévention de la délinquance étant en effet indissociable de la lutte contre la criminalité ».

« Dur avec la délinquance, dur avec ses causes » disait Tony Blair. La jeunesse doit être naturellement au cœur de la réflexion sur l'architecture présente et future de nos politiques publiques. Elle est à la fois un enjeu immédiat qui appelle des réponses opérationnelles structurées.

Mais, comme l'a déjà dit le Président de la République dans son discours du 29 septembre 2009 prononcé à Avignon, la jeunesse est également une question qui touche à l'avenir, à la capacité que nous avons à nous projeter dans la France de demain. Notre pays qui continue d'afficher un taux de fécondité supérieur à la moyenne des autres pays européens dispose d'un véritable atout démographique, crucial pour le renouvellement des générations, crucial pour notre croissance économique.

Une telle spécificité confère aux décideurs publics, au plan local comme au plan national, une lourde responsabilité politique et morale.

Elle nous renvoie à des questions de politiques de civilisation : quelle société souhaitons-nous léguer aux générations futures ? Comment réussir à transmettre un corps de valeurs que nous avons reçu en héritage, susceptible de permettre à la jeunesse de France de prendre sa place au sein du contrat social ?

C'est à cette aune qu'il convient de situer notre ambition en matière de prévention.

L'ensemble des dégâts qui résultent de la délinquance juvénile sont autant de défis tant pour les responsables publics que pour le monde adulte.

Il en va de notre capacité à enrayer des phénomènes qui, s'ils n'étaient pas maîtrisés et même anticipés, pourraient conduire à une rupture de notre pacte social.

Dur avec la délinquance est la juste traduction d'une volonté publique de ne pas laisser faire, de sanctionner manquements et délits.

Dur avec les causes, c'est la formule qui renvoie à notre capacité d'analyse et de veille des phénomènes de rupture afin d'élaborer des réponses à la mesure du défi qui nous est adressé.

Comme l'a répété à plusieurs reprises Nicolas Sarkozy, nous ne pouvons à l'évidence nous résoudre à observer chaque jour la montée du décrochage scolaire, de la fuite dans les addictions ou dans la délinquance. Nous ne pouvons nous résoudre à considérer la rupture d'une partie de notre jeunesse avec la règle collective comme une fatalité. Ce serait un gâchis, pire une défaite morale pour la République tout entière.

Ainsi, une politique de prévention ambitieuse et efficace doit agir prioritairement à l'âge où les citoyens en devenir apprennent à construire leur place dans notre société. Elle doit leur permettre d'intégrer et même d'intérioriser des repères républicains trop souvent édulcorés ou raillés par une fraction de nos élites qui ont pourtant la responsabilité de les incarner pour les transmettre. Ainsi en va-t-il du caractère indissociable des droits et des devoirs et plus largement des règles morales et de civilité indispensables à la perpétuation du vivre ensemble, car dans notre société démocratique l'exercice des libertés ne peut être effective sans acceptation des figures de l'autorité qui les garantissent et les protègent.

A l'issue de cette mission, j'ai la conviction que nous avons les moyens de consolider une politique visant à faire prévaloir le droit égal à la sécurité et le mieux vivre ensemble. Mon objectif est de faire à la fois des propositions claires et fortes, déterminées et audacieuses, sur lesquelles pourront s'appuyer les transformations et les avancées que réclame notre société.

Le temps est venu de promouvoir une politique nationale de prévention de la délinquance juvénile qui mobilise l'ensemble des acteurs et prenne en compte toutes ses dimensions. Une telle politique doit s'enrichir des bonnes pratiques du terrain afin en retour de mieux les soutenir, les pérenniser et les diffuser.

Cette politique publique ambitieuse et pragmatique repose sur des valeurs communes, un diagnostic partagé, des actions inscrites dans la durée pour l'ensemble du territoire. Elle requiert une évaluation « objective » qui permette une adaptation permanente aux besoins.

Ce rapport est au croisement de différentes réflexions et de pratiques françaises et étrangères comme ont pu en attester les Assises de la prévention de la délinquance des jeunes organisées le 14 octobre dernier à la Cour d'Appel de Paris.

Dans un souci d'efficacité, mais aussi d'optimisation de nos dispositifs, a été privilégiée une démarche pragmatique structurée en trois temps :

- la réalisation d'auditions de grands témoins (institutionnels, judiciaires, médecins, experts et personnes qualifiés) ;
- l'exploitation de travaux récents ;
- des déplacements effectués dans plusieurs villes françaises et européennes.

J'ai l'honneur, Monsieur le Président, de vous livrer les résultats de mes réflexions.

Dès 2002, la sécurité de nos concitoyens a été placée au cœur du débat public. Face à une montée significative de la violence, une politique nouvelle a été mise en œuvre.

Elle s'est notamment traduite par l'adoption de plusieurs textes législatifs -lois du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, du 12 décembre 2005 sur la récidive, du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance- et par la création des Groupes d'intervention Régionaux (G.I.R) pour lutter contre l'économie souterraine.

Une politique forte en direction des mineurs a été établie qui a vu notamment la création des centres éducatifs fermés (C.E.F), d'établissements pénitentiaires pour mineurs (E.P.M), l'accélération des procédures pénales applicables aux mineurs.

Le développement salubre de la vidéoprotection, grâce à une enveloppe budgétaire portée à 20 millions d'euros pour l'année 2010, a constitué également l'un des axes forts de la politique de prévention figurant dans le plan national triennal annoncé en octobre 2009.

Avec le recul, cette politique de fermeté était d'autant plus la bienvenue que l'on constate aujourd'hui encore une progression des faits de délinquance commis par des mineurs. Ces faits se déclinent dans trois champs principaux.

Dans les familles : toute puissance de certains enfants conduisant à l'anomie, effet d'éviction des parents dans certaines familles, démission parentale dans d'autres, création d'une économie intrafamiliale de survie basée sur les trafics, crise de notre modèle d'intégration républicaine.

A l'école : constat d'échec unanime quant aux 150.000 mineurs qui sortent chaque année du système scolaire sans formation ni diplôme, absentéisme et décrochage scolaire conduisant à l'émergence d'une catégorie de jeunes sans repères, livrés à la rue, devenant des cibles privilégiées pour la délinquance et l'intégrisme religieux. Constat encore d'une montée en puissance des violences et du harcèlement scolaire.

Sur la voie publique : phénomène d'occupation de l'espace public par des bandes, rajeunissement dans leur composition et apparition de groupes de filles tournés vers la délinquance. Intensification du phénomène de prosélytisme religieux via les prêcheurs.

Mais cette politique équilibrée consacre aussi l'engagement volontariste de l'Etat notamment avec la mise en place du plan pluriannuel de prévention de la délinquance piloté par le Premier Ministre et s'appuyant sur le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD). Le montant de ses crédits

s'est élevé en 2009 à 36,6 millions d'euros dont 53,5% des crédits engagés ont permis de financer plus de 2200 projets hors vidéoprotection.

En 2010, le FIPD est doté de 48,7 millions d'euros auxquels s'ajoutent 1,6 millions d'euros de reports de crédits soit au total 50,3 millions d'euros, ce qui place cet instrument à son plus haut niveau depuis sa création.

Au-delà de l'évocation de l'existant, la mission a souhaité à titre liminaire procéder à une clarification des concepts afin de mieux délimiter le champ de ses investigations.

Ne pas confondre délinquance et déviance

La délimitation paraît a priori claire, tant sur le plan conceptuel que statistique : la délinquance est une construction juridique qui désigne l'ensemble des crimes et délits commis sur un espace et en un temps donné, et se détermine par rapport à la loi. La déviance est quant à elle une construction sociale qui désigne l'ensemble des conduites qui s'écartent de la norme, et se détermine par rapport à des « valeurs ».

La distinction entre ces deux notions repose sur la nature des réponses que l'acte ou le comportement entraîne: légale dans un cas, sociale dans l'autre, une action pouvant entraîner des réactions sur les deux registres. On ne sait pas toujours à partir de quels registres déterminer des réponses adaptées. Pour nécessaire qu'il soit, le registre judiciaire n'est pas toujours suffisant.

Le jeune, une catégorie difficile à cerner

La jeunesse recouvre pour partie l'enfance, l'adolescence, et se prolonge aujourd'hui bien au-delà de la majorité.

Lorsque l'on se situe soit sur le terrain juridique, soit sur celui des politiques publiques, elle représente des périodes de la vie délimitées par des âges précis. Néanmoins, ces limites varient en fonction du registre sur lequel on se situe : pénal, civil ou administratif. Possibilité de sanctions éducatives dès 10 ans, responsabilité pénale à 13 ans et renforcée à 16 ans, passage à la majorité civile à 18 ans, mais aussi dispositifs « jeunes majeurs » jusqu'à 21 ans, politiques de prévention spécialisée pouvant bénéficier à des « jeunes » jusqu'à 25 ans, voire 30 ans.

J'ai la conviction qu'un mineur qui commet un acte de délinquance n'est pas un adulte en miniature, mais un adulte en devenir.

Il s'agit alors de faire advenir en lui un principe de responsabilité. La sanction exige par conséquent un cadre socialisant et structurant.

Des champs de réflexion et d'action complémentaires se sont dessinés au fil des auditions et du recensement des pratiques efficaces. Il apparaît dès lors nécessaire

de tenir compte de l'ensemble de ces considérants pour donner à une politique de prévention globale et durable la densité requise.

Cette approche fait ainsi apparaître trois grands chantiers structurants :

- Le soutien indispensable à la parentalité (I)
- La restauration de la citoyenneté par l'école et sur l'ensemble du territoire de la République (II)
- La mise en œuvre d'une stratégie volontariste de reconquête de l'espace public (III)

- **Le soutien à une fonction parentale en crise (I)**

En lieu et place du chef de famille qui concentrait naguère le pouvoir de décision, l'autorité parentale est une notion aujourd'hui qui manque d'ancrage dans une société en perte de repères. Les recompositions qui affectent la sphère familiale ne sont certes pas toutes négatives, notamment en ce qui concerne la place des femmes et la redistribution des rôles au sein de la famille comme dans le reste de la société. Mais comme tout progrès, la libéralisation, intervenue depuis le début des années 70, a sa part d'ombre. La paternité traverse une crise, alors que les familles monoparentales se multiplient. Les difficultés subjectives qui pèsent sur l'exercice de l'autorité parentale se conjuguent à des freins objectifs qui résultent aussi pour une part des difficultés d'intégration d'une partie de la population migrante.

A cette étape, il s'agit de jeter les bases d'une véritable politique de soutien à la responsabilité parentale qui va dans le sens de l'exercice effectif des devoirs qui incombent aux parents sans éluder la question posée d'une nouvelle économie de la sanction graduée et proportionnelle à l'importance des manquements.

- **Restaurer la citoyenneté par l'école et sur l'ensemble du territoire de la République (II)**

Comme l'a parfaitement souligné le Président de la République dans son discours du 5 mai 2010 consacré à l'action de l'Etat contre les violences et l'absentéisme scolaires, l'école doit demeurer le creuset où se forge non seulement le futur citoyen mais où le sujet humain intègre dès le plus jeune âge la notion de règle. Il convient d'identifier aujourd'hui les dysfonctionnements qui obèrent cette ambition républicaine et de recenser l'ensemble des dispositifs permettant de les combattre.

Des mesures fortes ont déjà été prises comme le déploiement des équipes mobiles de sécurité au niveau des académies, l'installation à la rentrée scolaire 2010 du dispositif de « policier référent » dans 53 établissements scolaires identifiés comme les plus sensibles, l'intensification des échanges d'informations entre les

équipes pédagogiques, la police et la justice et enfin la création des Etablissements de Réinsertion Scolaire (ERS).

D'autres instruments de prévention reposant sur des partenariats locaux méritent néanmoins d'être systématisés notamment en matière de lutte contre les discriminations scolaires.

Il s'agit aussi de prendre à bras le corps l'échec scolaire en le considérant comme un facteur explicatif du rejet pouvant survenir à l'égard des institutions en y apportant des solutions passant par l'alphabétisation, la socialisation précoce, le travail des femmes et l'amélioration de l'offre scolaire.

L'heure est enfin venue d'élaborer une stratégie de reconquête des quartiers en difficulté que la République ne saurait considérer comme des territoires perdus ou relégués.

- **La reconquête de l'espace public (III)**

Cet enjeu constitue le devoir de l'Etat et de l'ensemble des acteurs concernés qui sont mobilisés par la notion d'intérêt général.

Il s'agit de regarder ici la réalité en face, d'affronter les défis qui minent le pacte républicain dans son expression quotidienne, qu'il s'agisse des phénomènes de bandes, des trafics, de la montée en puissance de l'économie souterraine mais aussi d'un prosélytisme fondamentaliste hostile aux principes de laïcité.

Les réponses qu'il appartient de préconiser doivent s'ajuster à cet état des lieux sans déni du réel qu'il s'agisse de donner une meilleure visibilité à la prévention spécialisée, au métier d'éducateur, de fournir aux jeunes fonctionnaires de police une formation adaptée au terrain ou encore d'encourager un réveil de la citoyenneté fondée sur le bénévolat.

L'ensemble de ces propositions devra pouvoir s'appuyer sur une réflexion quant aux moyens budgétaires alloués et à une méthodologie spécifique d'évaluation des politiques mises en œuvre.

Partie 1 : Soutenir la parentalité

L'ensemble des diagnostics posés sur la prévention de la délinquance juvénile nous ramènent à un constat premier. Les parents, souvent dépassés ou démunis face aux comportements de leurs enfants mineurs, assument de manière moins évidente qu'autrefois leur rôle d'autorité. Une crise de structure, d'influence et de pouvoir s'est incontestablement installée dans la parentalité.

Cette crise traduit en réalité une évolution de fait et de droit initiée dès les années 1970 avec l'introduction du concept d'autorité parentale qui a changé sensiblement les rapports entre parents et enfants.

Elle s'accompagne aussi d'évolutions sociologiques, comme l'augmentation du nombre de familles recomposées ou monoparentales ou encore de familles appartenant à des communautés d'origine étrangère installées sur le territoire national et dont le fonctionnement est différent du nôtre.

Elle s'explique aussi par le fait que l'information, autrefois centralisée entre les mains des parents et des enseignants, vecteurs principaux de l'éducation est aujourd'hui transmise et relayée par des médias extérieurs et par l'Internet. Ni la famille ni l'école n'apparaissent aujourd'hui, aux yeux des mineurs, comme les sources principales de la transmission du savoir. Leur mission éducative se voit donc contestée quand elle ne leur est pas purement et simplement déniée.

I- L'abandon des schémas traditionnels

A- L'autorité parentale : une notion qui reste à définir

La loi de 1970 sur l'autorité parentale a fait disparaître le concept de puissance paternelle et, avec elle, la notion de chef de famille. Le rôle majeur du père, également lié à l'incapacité des femmes et à la puissance maritale, s'est effacé devant un nouveau concept d'autorité parentale qui s'analyse comme un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'éducation et le développement de l'enfant.

La protection des enfants, dans leur sécurité, leur santé et leur moralité est l'objectif aujourd'hui assigné.

Cette notion, très juridique, est aussi trop générale. Elle est souvent, comme telle, incomprise, par des parents qui ne savent pas comment atteindre ces objectifs et pour lesquels l'autorité parentale est une donnée lointaine, voire totalement ignorée et en tout état de cause jamais enseignée.

Elle est également diluée car l'autorité parentale qui existe en droit, tant dans la famille issue du mariage que du concubinage, se maintient de manière conjointe en cas de divorce ou de séparation. A l'identique, elle s'exerce pour toutes les formes de filiation dans le mariage, hors mariage ou adoptive.

Ce concept renvoie finalement moins à une hypothèse d'autorité qu'à celle d'une protection jusqu'à sa majorité, des droits de l'enfant quelle que soit la configuration prise par la famille.

Notion cadre, trop large et devenue à l'usage trop souple, elle ne définit pas ce qu'est l'exercice de l'autorité des parents sur l'enfant, laissant à chacun de ses titulaires la tâche délicate de la définir.

Souvent remaniée depuis son adoption (lois du 22 juillet 1987, du 8 janvier 1993, du 4 mars 2002) notamment pour faire face à l'éclatement et à la recomposition du noyau familial, l'autorité parentale est, en outre, souvent contestée par ses détenteurs ou par les mineurs sur lesquels elle s'exerce.

A telle enseigne que son exercice pour les parents se conçoit tantôt dans la culpabilité, tantôt dans la négociation, contenue en germe dans le dernier alinéa de l'article 371-1 du code civil qui dispose que « les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité ».

Parce qu'elle s'est progressivement construite en réponse aux évolutions de la famille, l'autorité parentale reflète aussi les fragilités et, par là même, les difficultés à se faire respecter des adultes comme des enfants.

On peut ainsi en conclure que la création d'une prétendue démocratie familiale, créatrice de confusion entre les droits et devoirs des parents et des enfants, reste mal assimilée par le corps social. Confusion qui s'exacerbe sous la pression de l'éclatement de la famille et la désacralisation des parents et de l'école.

B- Une conséquence évidente : la solitude des plus jeunes

Résulte de cette autorité parentale déstabilisée, tant en droit que dans les faits, un phénomène inquiétant de solitude d'un certain nombre de jeunes insécurisés par la faiblesse de la structure familiale.

La délégitimation des familles conduit également à une délégitimation plus globale de l'autorité et par voie de conséquence de l'école, avec pour effet une déscolarisation précoce.

L'absence de parentalité réelle et assumée induit, dans l'esprit du mineur, une absence de projet et de possibilité d'inscription dans l'avenir. Se vivant sans parent, le mineur se perçoit sans passé, sans avenir et désinvestit l'école.

Dès lors, pour ces jeunes, les repères choisis sont des repères subis, souvent extérieurs à la famille, où l'information instantanée se substitue à la transmission. La structuration se fait par la contrainte du quartier, l'influence des pairs et l'échange d'informations via l'image.

Sans véritables repères, les sollicitations multiples conduisent à la mise en place de comportements désordonnés et dévalorisés soumis à des injonctions néfastes émanant des aînés, qui s'arrogent l'autorité des parents, ou des groupes inscrits dans la délinquance.

Cette dérive s'illustre de manière particulièrement caricaturale dans les rapports qu'entretiennent les garçons avec les filles. Ils veulent une femme, ils tentent de se l'approprier et souvent de façon violente. Cette violence est alors l'envers de leur incapacité familiale, éducative et affective.

On ne dira jamais assez que le mineur délinquant est souvent un mineur en rupture familiale. Même hébergé dans sa famille, il le reste car la déconstruction des figures parentales rend difficile voire impossible l'accès aux apprentissages et à la socialisation.

II- Construire une politique publique de la responsabilité parentale

Comme l'a expliqué à la mission, Marc-Philippe Daubresse, Ministre de la Jeunesse et des Solidarités Actives, « *la famille doit être un partenaire privilégié de toute action de prévention de la délinquance car elle constitue le premier cadre éducatif* ».

La crise de la parentalité cache en réalité une crise de confiance dans l'adulte. Celle-ci amène le mineur délinquant à défier puis à rejeter l'adulte. La défiance institutionnelle, celle exprimée successivement à l'égard du maître d'école, du professeur, du policier ou du juge procède de cet enchaînement destructeur.

Le problème des mineurs délinquants réside d'abord dans leur positionnement par rapport à l'autorité et donc par rapport à la loi.

Pour sortir de cette spirale qui annule progressivement tous les repères d'autorité, c'est sur la première d'entre elles qu'il faut travailler : l'autorité des parents. Philippe Jeammet, psychiatre, conforte cette idée en rappelant que « *mettre l'accent sur la responsabilisation des parents, c'est affirmer, à leurs yeux, et à ceux de leurs*

enfants, la réalité de leur importance. C'est valider et soutenir l'action éducative des parents, c'est-à-dire en reconnaître la valeur et la nécessité».

Au-delà des mesures techniques, il est aujourd'hui essentiel de construire une politique publique de la responsabilité parentale, avec un corpus de principes, une méthode et une communication institutionnelle.

A- L'autorité : un droit pour le mineur, un devoir pour ses parents

Les enfants ont des droits mais le premier d'entre eux est le droit à l'autorité. Ils sembleraient d'ailleurs le réclamer. A cet égard, il faut relever que selon un sondage de l'Institut CSA, réalisé en avril 2010 pour le quotidien La Croix, 79% des 15-24 ans interrogés attribuent une valeur positive à l'autorité. Selon la même enquête, 66% d'entre eux considèrent que les parents n'ont pas suffisamment d'autorité.

Dès lors, le système des devoirs imposés à un enfant ne peut avoir d'effectivité que s'il est accompagné par un adulte responsable et au premier chef par celui qui, au quotidien, exerce la parentalité. L'exercice de l'autorité parentale doit avoir un contenu.

Pour répondre à cette nécessité, la mission considère qu'il faut porter le débat public autour d'une question simple : Que veut dire être parent ? Comment exercer cette responsabilité ? Comment assurer son autorité ?

L'Etat, face à une parentalité en berne, en échec ou en difficulté, doit assurer la formation des parents en généralisant les écoles de parents, en développant le « coaching parental », en prenant appui sur les réseaux d'aide à la parentalité et en responsabilisant les parents par rapport à l'école.

1°) Réformer le contenu et la méthode des stages parentaux

Il ne s'agit ni plus, ni moins que de créer les conditions du rétablissement de la parentalité républicaine. L'enfant doit à ses deux parents respect et obéissance, mais, en retour, il est à leur égard créancier d'une éducation centrée autour de sa santé, sa sécurité, sa moralité.

Cette mission éducative des parents suppose notamment que soit surmontée l'incompréhension de certaines familles à l'égard du fait républicain.

Ainsi, certains parents d'origine étrangère ne perçoivent la France que comme un pays dans lequel il serait interdit de punir et interprètent la liberté comme un droit à la permissivité.

La liberté républicaine, ensemble de droits et de devoirs dont l'enfant est également débiteur, n'est pas suffisamment intégrée dans l'univers éducatif de toutes les familles.

Enfin, certaines populations d'origine étrangère connaissent des structurations familiales très différentes des nôtres. Force est de reconnaître que ni l'approche ethnopsychiatrique, qui donne des clés pour comprendre le fonctionnement de ces fratries, ni le recours à la médiation pour intervenir dans ces familles n'ont été couronnées de succès. En effet, aucune de ces approches expertales ne permet d'agir au sein de ces familles pour les inscrire dans un fonctionnement républicain.

Les stages parentaux, légalisés par la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance, constituent un outil efficace mais qui doit être renforcé.

Le stage parental met en évidence la responsabilité partagée du mineur et de ses parents et tente de convaincre les parents de se mobiliser sans prétendre modifier l'institution familiale. Les parents sont invités à devenir des partenaires éducatifs. L'enjeu pour les parents est de prendre part à cet événement significatif que représente la décision judiciaire. Cette intervention pédagogique et éducative, centrée sur une double approche généraliste et stratégique du système familial, cible la stimulation et la mise en valeur des capacités et des ressources parentales. Elle offre l'opportunité aux parents de s'affranchir d'un sentiment de honte et de culpabilité et d'avoir une prise sur la réalité.

Jean-Claude Marin, Procureur de la République de Paris

Ces stages, dont le bilan est contrasté en fonction de la manière dont ils ont été mis en place, devraient être multipliés et répondre :

- à une méthodologie plus stricte et mieux encadrée
- Imposer ces stages dans un cadre contraint à toute famille, dont les manquements sont avérés ;
- Aboutir, à l'instar de l'expérience menée par le TGI de Paris, à des engagements écrits pris par les parents consacrés par un protocole d'intervention, un rapport étant adressé au parquet mandant ;
- Assortir ces stages, en cas de non respect des convocations et de mise en échec volontaire, de sanctions et de poursuites systématiques sur la base des dispositions de l'article 227-17 du code pénal.

- à des objectifs de fond mieux définis
- diffuser les valeurs de la République auprès des parents en réaffirmant la valeur du travail comme mode d'émancipation et d'intégration ;
- décliner la liberté comme synonyme de responsabilité, tant du point de vue des adultes que de celui des enfants ;
- rappeler le principe de réciprocité et que les droits des individus s'exercent en contre partie de devoirs, notamment vis-à-vis de la société.

Le but de ces stages, qui pourraient d'ailleurs être solennisés et se tenir dans une Maison de Justice et du Droit serait d'introduire, notamment auprès des familles en difficulté avec leurs enfants, une conviction républicaine en lieu et place du scepticisme et de la culpabilité autour de l'exercice des responsabilités familiales. Un livret de la parentalité républicaine serait remis aux familles à l'issue de ces stages.

2°) Développer le soutien parental

Il s'agit de renforcer les capacités parentales et notamment les capacités de parents à parler avec leurs enfants par une approche comportementaliste de la parentalité qui repose sur des constats avérés.

Selon les dires du Président de la MILDT, M. Etienne APAIRE, en matière de lutte contre la toxicomanie, 28% des parents n'évoquent pas la question des drogues avec leurs enfants et la même proportion d'enfants réproouve le fait de ne pas en parler. Or, sur le plan de l'efficacité, les études ont montré qu'il existe une différence de 10 points entre deux populations témoins souffrant ou non de problème d'alcoolisme en fonction du discours ou de l'absence de discours parental.

Il faut renforcer les parents dans leur capacité parentale et éducative :

- par une reconsidération du rôle à long terme de leur parole et des interdits qu'ils formulent. La force unique de l'interdit parental exprimé doit être revalorisée.
- par la mise en confiance des parents dans la part qu'ils jouent dans le destin de leur enfant, même s'ils ont l'impression de n'avoir ni la légitimité, ni les moyens de lutter et qu'ils vivent parfois la délinquance comme une fatalité.

En France, ces techniques n'ont pas percé car la réponse à la défaillance parentale est soit celle de la sanction pénale ou morale, soit celle de l'excuse.

L'Etat reste trop largement, vis-à-vis de la défaillance parentale, dans la toute puissance et l'incantation, ou dans l'impuissance, sans avoir développé ni mis en œuvre de véritables techniques de réparation.

► ***Nécessité d'élaborer, sur la base des exemples étrangers et notamment australien, un programme national de coaching parental.***

① Bonne pratique

L'exemple Australien: The Triple P - Positive Parenting Program

Objectif : prévenir et soigner les problèmes de comportementaux, émotionnels et de développement

→ Collaborer avec les parents de manière à leur donner une plus grande autonomie

Méthode : renforcer les connaissances, les compétences et la confiance des parents

5 niveaux qui correspondent aux besoins différents des parents concernant le type et l'intensité du mode d'assistance.

De 1° Elaboration d'interventions légères pour les problèmes courants pour toucher un grand nombre de parents. Ex : faire des courses sans ennui, bagarre et agressivité, désobéissance, heure du coucher

A 2° conception d'interventions plus lourdes afin de cibler les populations mal desservies, dont les besoins sont les plus grands

Niveau 1 : accès à des informations sur la parentalité.

Pour tout le monde

Niveau 2 : brief + consultation individuelle ou en groupe avec les parents et travailleurs sociaux.

Pour ceux qui ont de légers problèmes comportementaux

Niveau 3 : 4 sessions avec notamment un entraînement pour acquérir certaines compétences parentales.

Pour ceux qui ont des problèmes comportementaux légers à modérés

Niveau 4 : 8-10 sessions individuelles ou en groupe / accompagnement des parents qui travaillent avec le manuel

Pour ceux qui ont de difficultés comportementales plus sérieuses

Niveau 5 : programme plus intensif quand la famille rencontre de réels soucis avec l'enfant

Différents modes de prestation : individuel, web, autodirigé, séries TV, téléphone, petit groupes, grands groupes

Périodes de l'enfance concernées : de la naissance à l'âge de 16 ans (période de la très jeune enfance / préscolaire / de l'école primaire / de l'adolescence). Pour chacune de ces périodes, l'ampleur de l'intervention varie de très large (concerne toute une population) à très restreinte (ne concerne que les enfants à haut-risque).

Ce programme s'est développé au travers de 30 ans de recherche et de tests cliniques.

La mise en œuvre de ce programme de soutien pourrait être confiée ou diffusée auprès des réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents.

Ces réseaux, qui existent en France depuis 1999 et qui font intervenir des parents pour aider d'autres parents pilotent en France aujourd'hui quelques 10.000 actions.

Comme l'a indiqué Nadine Morano, Secrétaire d'Etat chargé de la Famille et de la Solidarité, « *ces réseaux sont fondamentaux car ils ont en charge l'éducation des parents en s'adressant principalement à ceux qui méconnaissent les règles de vie dans notre pays* ».

Ces réseaux sont présents dans l'ensemble des départements et fédèrent des actions menées essentiellement par le secteur associatif. Ce dispositif souple offre une réponse adaptée aux besoins locaux et s'appuie sur la mise en réseau des professionnels, des bénévoles et des parents.

Les actions menées visent à soutenir par le dialogue et l'échange les compétences des parents, notamment lors de périodes charnières de développement de l'enfant où l'exercice de la parentalité peut être mis à l'épreuve.

Ce type d'action, fondée sur le soutien à la parentalité, existe naturellement à destination des familles monoparentales. La ville de Meaux connaît ainsi un dispositif novateur au travers une action intitulée « SOS-PARENTS ».

① Bonne pratique

SOS Parents-Ville de Meaux

1 – Contexte :

Cette action a été mise en place depuis 2006, dans le secteur A du quartier de Beauval à Meaux. Il s'agit d'un territoire où 43% des familles ayant un lien avec la CAF (c'est le cas de 80% des cas) sont des foyers monoparentaux. Ce qui a également contribué à déclencher ce projet est le témoignage du Commissaire Central de Meaux qui avouait ne pas savoir où orienter les familles des jeunes multirécidivistes quand ces dernières sollicitaient un soutien ou un accompagnement.

2 – Projet et son contenu :

Il est demandé au prestataire d'accorder une attention toute particulière aux familles monoparentales. De 2006 à 2008, ce projet n'a pas trouvé son public. Les partenaires hésitaient à y orienter les familles dont ils assuraient le suivi.

Il s'agissait de groupes de paroles suivis d'un accueil individuel. Compte tenu des difficultés rencontrées par ce projet sous cette forme, il a été décidé de le refondre dès 2009 en s'adaptant à la réalité sociologique de ce nouveau quartier. Nous avons rebaptisé cette action : « SOS Parents », les groupes de parole ont été supprimés pour ne conserver que les accueils individuels de parents en difficulté éducative. Une tournée importante d'information des prescripteurs a été de nouveau lancée, notamment auprès de la Police Nationale. A ce jour, la psychologue qui assure le suivi des victimes et d'auteurs d'infractions au commissariat de Meaux contribue à l'orientation des parents en difficulté vers le dispositif « SOS Parents ».

Depuis cette réorganisation, le projet fonctionne à plein.

3 - Fonctionnement et financement :

Une psychologue assure un accueil tous les mercredis après midi en fonction des rendez vous pris au long de la semaine auprès de l'accueil du centre social qui héberge le projet. Cette action vient compléter, dans le centre social un autre projet associé à la parentalité : « l'espace parents ». Ce lieu d'accueil des familles tend à devenir le centre de ressources parentalité et famille de la Ville de Meaux.

Ce projet est porté par un cofinancement de la Ville de Meaux et de la Politique de la Ville.

Développer un véritable programme de coaching parental en s'appuyant sur les réseaux d'accompagnement des parents (Proposition n°1).

3°) Replacer le père ou le tiers au cœur de l'autorité

Dans certains quartiers où explose la délinquance juvénile, plus d'un foyer sur deux est une famille monoparentale. Dans les foyers recomposés, lorsqu'il y a une présence masculine, elle est souvent changeante. Ainsi sur presque 3.800.000 enfants qui naissent chaque année en France hors mariage, 60 à 80.000 d'entre eux ne sont pas reconnus par leur père.

Par ailleurs, la disparition de la puissance paternelle et l'égalité homme/ femme dans le travail a largement contribué à réduire l'influence des hommes dans la vie familiale aussi bien sur le plan symbolique que réel.

De fait le père, souvent absent du processus éducatif, placé entre les mains des mères, ne joue plus son rôle de tiers séparateur. Dès lors, il n'assume plus sa fonction socialisante. Ce constat s'aggrave dans certaines familles d'Afrique noire où la mère s'occupe exclusivement des enfants pendant toute la période du primaire.

Ainsi, il ressort des auditions conduites qu'en primaire, 80% des convocations sont honorées exclusivement par les mères. De la même manière, les actions de soutien et de prévention en direction des familles n'atteignent presque que celles-ci.

Malheureusement, les fruits de ce travail entrepris en classes primaires se perdent au collège lorsque le père prend le relais. Le travail d'éducation à la parentalité doit, dès lors, recommencer à zéro.

De la même façon, dans certaines familles d'origine maghrébine, la mère joue à l'égard des garçons, un rôle de surprotection néfaste à l'acquisition des interdits républicains.

Il faut réintégrer les pères dans leurs responsabilités dans l'ensemble des prises en charge scolaires, sanitaires, éducatives ou sociales.

La mission a également constaté que le statut du beau-père restait un sujet complexe qui ne pouvait plus rester en jachère.

Ce débat initié le 13 février 2009 par le Président de la République mérite incontestablement d'être repris car il apparaît essentiel dans le fonctionnement des familles recomposées.

Bien souvent, dans les familles recomposées, c'est le beau-père ou la belle-mère, qui, en tant que tiers, assure de fait l'exercice de l'autorité sur l'enfant. Se pose alors la question de la place du majeur qui doit pouvoir exercer une autorité sur les actes de la vie courante de l'enfant avec lequel il partage le quotidien.

Il faut éviter que, devant celui qui n'est ni le père ni la mère mais qui contribue à son éducation, l'enfant ne puisse opposer un refus (« tu n'es pas mon père »).

Pour reprendre les propos du père Jean-Marie Petitclerc « l'explosion de la famille a laissé des traces et il faudrait au moins que l'autorité du beau-père ou de la belle-mère soit reconnue par l'institution. Plutôt que d'évoquer le(s) parent(s) démissionnaire(s), il faudrait plutôt parler d'un parent ou d'un beau-parent licencié qui ne sait pas ce qu'il doit ou ne peut faire ».

Confier un statut aux beaux-parents (proposition n°2).

B - Responsabiliser les parents par rapport à l'école

La responsabilité des parents, notamment par rapport à l'école et au respect de l'obligation scolaire, est à juste titre pointée du doigt. Pourtant, le paradoxe veut qu'ils ne soient pas suffisamment associés à la vie scolaire et aux dispositifs qui intègrent une dimension de prévention.

De manière emblématique, les commissions de vie scolaire n'intègrent pas les parents alors même qu'il s'agit de réfléchir au comportement perturbateur d'un élève.

Les commissions de vie scolaire permettent aux membres d'une équipe pédagogique ou éducative d'examiner ensemble la situation d'un élève dont le comportement est inadapté aux règles de vie dans l'établissement. Devant cette commission, l'élève perturbateur entendra les reproches qui lui sont faits et devra expliquer son attitude. La finalité de cette procédure est d'amener l'élève à prendre conscience des conséquences de son comportement et à appréhender positivement le sens des règles qui régissent le fonctionnement de la vie sociale dans l'établissement.

La commission de vie scolaire ne doit pas être assimilée par l'élève à un conseil de discipline, auquel elle ne se substitue en aucun cas. Elle ne peut prononcer en effet aucune sanction.

Source : Ministère de l'Éducation Nationale

La mission considère qu'il faut trouver les moyens de mieux conjuguer sanctuarisation de l'école et responsabilisation des parents dans la vie scolaire de leur enfant. Ces deux objectifs sont en effet indissociables.

1°) Mieux impliquer les parents dans la scolarisation de leur enfant

Déjà, les classes-relais fournissent un modèle prometteur. Dans ces structures qui accueillent, avec l'accord des parents, des élèves entrés en rupture avec l'institution scolaire, rien ne se fait sans les parents qui participent de la remobilisation de leurs enfants en déshérence.

Les parents défaillants ou qui ne répondent pas à un rendez-vous peuvent se voir convoquer, le cas échéant, par les services de police. Le dispositif relais comporte une dimension de contrainte que la mission souhaite généraliser à d'autres dispositifs visant à impliquer fortement les parents.

L'obligation scolaire doit être aussi l'obligation des parents qui doivent se l'approprier.

Cette optique est d'ailleurs partagée par l'Education Nationale qui, depuis la rentrée 2010, a installé dans chaque Académie un référent parents d'élèves chargé de développer la politique de participation des parents à la vie de l'école et de veiller à la mise en cohérence de leur action avec les dispositifs de soutien à la parentalité.

Dans cette même logique, des solutions, pour certaines faciles à mettre en œuvre, doivent être préconisées.

► *L'inscription des enfants à l'école, au collège, puis au lycée devrait s'accompagner d'une démarche personnelle des parents reçus par le chef d'établissement et de réunions régulières et nominatives rythmant l'année scolaire.*

Il est vital que le suivi scolaire de l'enfant soit mieux partagé. La seule communication par les bulletins de notes et les carnets de liaison ne saurait constituer la seule forme d'échanges. Autant que de besoin, il faut établir un contact oral, direct et continu qui plus est vis-à-vis de certaines familles qui ne lisent plus leur courrier.

Dans cette optique, il conviendrait donc d'organiser différemment l'accueil en direction des familles, trop souvent vécu comme infantilisant ou culpabilisant (accueil en classe à la place de l'élève ou dans le cadre d'une convocation disciplinaire ou d'un problème particulier).

Il faut créer un autre lien avec les familles, constant, pacifié et habituel entre l'école et les parents qui n'existe pas aujourd'hui.

L'école doit prendre en compte les mœurs des parents et non plus être vécue comme une institution extérieure à la famille, incompréhensible, hostile et

culpabilisante. Cette démarche procède d'une idée simple, il faut éduquer les enfants avec les parents et non sans eux.

Eric Debarbieux, Président de l'Observatoire national de la lutte contre les violences scolaires fait observer qu'une telle pratique existe, par exemple, au Brésil dans les quartiers les plus difficiles et les plus exposés à la violence. Dans ces territoires, l'école ne pose pas de problème car les parents sont dans l'école. Il existe une prise en charge globale et collective de l'éducation, l'école étant appréhendée comme une valeur sociale d'intérêt général et à ce titre sanctuarisée. Même si la guerre des gangs fait rage, l'école demeure intouchable.

A cet égard, la mission se félicite que le dispositif de « La Mallette des Parents » se généralise. Cette bonne pratique, initiée dans l'Académie de Créteil, permet de nouer le dialogue avec les parents et en particulier avec ceux qui sont les plus éloignés de la structure scolaire, dans une dynamique de coéducation.

Elle constitue un levier permettant d'accompagner les parents et de soutenir leur implication, en rendant plus compréhensibles le sens et les enjeux de la scolarité et le fonctionnement de l'institution scolaire.

① Bonne pratique

« La Mallette des Parents » Académie de Créteil

Ce dispositif permet d'accompagner les parents et de soutenir leur implication, en rendant plus compréhensibles le sens et les enjeux de la scolarité, le fonctionnement de l'institution scolaire et ses attentes vis-à-vis des parents, membres de la communauté éducative. Il contribue notamment à la prévention de l'absentéisme. Cette expérimentation a été menée durant l'année scolaire 2008-2009 dans 37 collèges, dont 21 ZEP ou REP. Environ 5000 collégiens ont été concernés. Elle fait partie des actions financées dans le cadre de l'appel à projets du Haut-commissariat à la Jeunesse.

Cette action a fait l'objet d'une évaluation rendue publique en janvier 2010 qui a confirmé les effets positifs constatés par les équipes pédagogiques : moins d'absentéisme et meilleures notes de vie scolaire. Devant ce succès, Luc Chatel et Marc-Philippe Daubresse ont décidé que 1300 collèges supplémentaires seront concernés pour l'année scolaire 2010-2011.

2°) Mieux ouvrir l'école aux familles pour leur intégration.

Il ressort des auditions réalisées que l'analphabétisme ou l'absence de maîtrise orale ou écrite de la langue française, qui sévit dans certaines familles, constitue un obstacle majeur à tout suivi scolaire digne de ce nom.

L'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » lancée en 2008-2009, conjointement par le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Immigration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, opérationnelle aujourd'hui dans trente départements s'adresse à ces publics spécifiques.

Elle repose actuellement sur le volontariat des parents et vise à familiariser les parents avec l'institution scolaire et à leur permettre de maîtriser la langue française.

Trois objectifs sont recherchés :

- L'acquisition de la maîtrise de la langue française ;
- La présentation des principes de la République et de ses valeurs ;
- Une meilleure connaissance des droits et devoirs des élèves et des parents.

A l'instar du contrat d'accueil et d'intégration, mis en œuvre par le Ministère de l'Immigration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire, afin de subordonner l'obtention du titre de séjour à la maîtrise de la langue et des principes républicains, la mission considère qu'il est aujourd'hui nécessaire de rendre contraignant le dispositif précité.

Mieux maîtriser la langue française, mieux appréhender l'Ecole républicaine constitueraient une chance pour les parents et renforceraient leur légitimité, donc leur autorité, aux yeux de leur enfant.

Comme le remarque avec justesse Fadela Amara, Secrétaire d'Etat chargé de la Politique de la Ville, « *l'enfant qui est allé à l'école sait plus de choses que ses parents, ce qui modifie, de fait, son statut au sein de sa famille et humilie du même coup ses parents* ». Au cours de son audition, elle préconise, sur la base du modèle suédois, la mise en œuvre d'un contrat d'insertion sur cinq ans, fondé sur le caractère « obligatoire » de l'engagement des parents illettrés à une remise à niveau des bases de lecture, d'écriture et d'apprentissage des valeurs républicaines.

Au cours de son audition, Abdelhak Eddouk, Imam à la mosquée de Grigny et aumônier à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, constatant que « *les enfants ne se*

généraient pas pour utiliser à leur profit et contre leurs parents ce qu'ils apprenaient à l'école sur les droits et les devoirs, et sur les valeurs de la France », a également souligné « la nécessité de procéder à un travail de communication auprès des parents ».

Corollairement, la mission préconise une meilleure formation des personnels de l'éducation nationale à la connaissance des fonctionnements familiaux d'origine étrangère.

Il est nécessaire que ces personnels appréhendent mieux les conduites parentales spécifiques afin de pouvoir les faire évoluer. Un exercice de décryptage de ces systèmes familiaux s'impose. Il requiert une formation spécifique des personnels d'encadrement de l'éducation nationale et notamment des chefs d'établissements, plus particulièrement en primaire et au collège.

Ces connaissances et aptitudes à traiter avec des populations d'origine étrangère doivent être intégrées dans la formation initiale des chefs d'établissements. Elles doivent être reprises en formation continue obligatoire et développées en fonction des spécificités propres à chaque établissement.

Rendre obligatoire la participation des parents signalés à une mise à niveau linguistique et républicaine (proposition n°3).

III- Pour une nouvelle économie de la sanction parentale

Toute politique de prévention de la délinquance juvénile n'a de sens que si des sanctions accompagnent systématiquement la mise en échec volontaire des mesures prononcées pour l'accompagnement des familles.

La pénalisation de l'irresponsabilité parentale est le pendant de l'aide et du soutien apportés à ces responsabilités.

La sanction doit être appréciée non seulement comme une menace, mais aussi comme un levier de la responsabilité parentale et des obligations qui y sont liées.

Cette nouvelle politique que la mission appelle de ses vœux doit mobiliser tous les acteurs ayant à connaître des défaillances de l'autorité parentale. De l'échelon local à l'échelon national, en passant par les départements, une pédagogie des sanctions applicables doit être mise en œuvre.

A - Conforter le maire dans la chaîne des sanctions

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a fait du maire le chef de file de cette politique. Pour autant, elle n'a pas clarifié sa position et ne lui a pas donné les moyens de mettre en œuvre les dispositifs d'accompagnement des familles qu'elle lui a confiés.

Devant la mission, Pierre Cardo, ancien maire de Chanteloup-les-Vignes (78), Philippe Houillon, député-maire de Pontoise (95) et Louis Nègre, sénateur-maire de Cagnes-sur-Mer (06) ont souligné l'importance du rôle du maire, notamment auprès des plus jeunes.

Il existe dans les quartiers les plus difficiles ce besoin d'un lien oral avec l'édile, élu de proximité, nécessaire pour nouer ou renouer un contact sans lequel la socialisation se construit souvent contre tous.

Le maire, dont la première des missions de police administrative est d'assurer la tranquillité publique, est un démineur de situations, centré sur le contact, le dialogue, la médiation et la résolution des conflits.

Ni maire « sheriff », ni maire mué en travailleur social, ses compétences méritent aujourd'hui d'être clarifiées. Nombre de maires ont l'impression que l'Etat voudrait leur confier des compétences qui ne sont pas les leurs sans allouer les moyens budgétaires appropriés.

A cet égard, la mission recommande de distinguer clairement les missions qui relèvent de l'Etat et celles qui échoient aux maires. A ce titre, elle préconise de :

1°) Développer les mesures de rappel à l'ordre

Ces procédures permettent aux maires de convoquer les mineurs et leurs représentants légaux pour leur rappeler les termes de la loi. Elles sont prévues par l'article 11 de la loi du 5 mars 2007 « *lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique, le maire ou son représentant désigné peut procéder à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publiques, le cas échéant en les convoquant en mairie. Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient sauf impossibilité en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur* ».

Ce dispositif permet au maire d'adresser aux mineurs et à leur famille des injonctions verbales en vertu de ses pouvoirs de police.

Ces procédures devraient être développées en lien avec les parquets pour délimiter le champ du rappel à l'ordre, en cohérence avec les prérogatives de l'autorité judiciaire.

La mission propose de concevoir leur utilisation dans le cadre d'une alternative aux poursuites ou d'un classement sous condition ordonné par le parquet, ce qui permettrait de les inscrire dans le champ des réponses à apporter aux premiers actes de délinquance. A cet égard, elle se réjouit que le développement de cette mesure, sous la forme d'une contractualisation entre maire et procureur, ait été préconisé par le Premier Ministre lors de la présentation, le 2 octobre 2009, du Plan national de prévention de la délinquance.

2°) Donner une plus forte visibilité aux Conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF)

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a institué un outil original de proximité d'aide à la parentalité qu'il convient aujourd'hui de renforcer afin de faire du CDDF un point d'ancrage local d'une politique de prévention définie nationalement. Toutefois au regard de sa constitution qui reste facultative, il n'en existe aujourd'hui seulement qu'une quarantaine.

Ces instances municipales permettent pourtant :

- d'entendre une famille pour l'informer de sa situation, de ses droits et devoirs envers l'enfant ;
- d'examiner les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées.

Lorsque l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique sont menacés en raison d'un défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur, le maire propose aux parents du mineur concerné un accompagnement parental.

L'intérêt majeur d'un tel dispositif de soutien à la parentalité réside dans la réponse souple et graduée adressée aux familles :

- simple rappel des droits et devoirs des parents ;
- proposition d'accompagnement ;
- saisine du Conseil général pour la mise en place d'un dispositif plus contraignant allant jusqu'à la suppression des allocations familiales ;
- saisine du juge des enfants en cas de danger pour l'enfant.

Plusieurs témoins auditionnés par la mission ont mis en lumière le caractère innovant et efficace de ce dispositif. Ainsi, Brice Hortefeux, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, Nadine Morano, Secrétaire d'Etat chargé de la Famille et de la Solidarité, Brigitte Barèges, député-maire de Montauban, et Jacques-Alain Benisti, député-maire de Villiers-sur-Marne, Florent Montillot, adjoint au Maire d'Orléans, en ont appelé à sa généralisation au regard des succès rencontrés.

① Bonne pratique

Deux exemples de CDDF

1) Ville de Fontenay le Fleury (78)

Le CDDF a été créé à la suite d'un diagnostic intercommunal, réalisé en partenariat avec le Conseil général. Ce diagnostic mettait en avant les carences en matière éducative et de responsabilité parentale de certaines familles.

Le conseil est composé du maire, du bailleur social de la commune, d'un représentant de l'éducation nationale, du commissaire de police et d'un représentant du Conseil général.

L'information donnée au CDDF remonte par le coordonnateur du CLSPD qui la reçoit des bailleurs sociaux, des principaux de collège, des directeurs d'écoles...

Avant toute saisine, le coordonnateur procède à une évaluation sociale de la situation et des acteurs à mobiliser ; il établit pour ce faire un rapport ensuite présenté aux membres du CDDF et aux élus lors d'une réunion préparatoire.

Si la famille se trouve devant une difficulté ponctuelle (financière, éducative, sociale ou culturelle) la convocation devant le CDDF n'est pas obligatoire. Une évaluation de la situation suivie d'une rencontre avec les parents et d'un projet d'accompagnement peuvent être suffisantes.

Le Conseil est mis en action en cas d'urgence ou quand l'accompagnement ne recueille pas l'adhésion des parents.

Les parents sont alors convoqués par la police municipale. La réunion du Conseil s'ouvre par un rappel des obligations parentales et des conséquences, y compris pénales, auxquelles ils s'exposent, en cas de mise en échec de la procédure d'accompagnement.

Dans un second temps, un diagnostic des difficultés rencontrées est établi avec les parents. Un protocole d'accord contenant les missions d'éducation que les parents s'engagent à remplir est signé par ces derniers, lesquels se voient apporter en contrepartie une aide (cours d'alphabétisation, soutien scolaire, place en crèche provisoire...). A l'issue d'un délai de trois mois, les parents sont à nouveau convoqués pour un bilan, écrit, acté et signé. En cas d'échec, le Conseil saisit le Président du Conseil général.

En dernier recours, dès lors que chaque étape de la procédure a été conduite sans succès, le dossier contenant le projet d'accompagnement est transmis au procureur de la République, lui permettant de caractériser les manquements des familles pour d'éventuelles poursuites pénales.

2/ Ville de Montauban (82)

Brigitte Barèges, député-maire, a fait le choix d'un conseil limité dans ses membres, pour permettre un vrai dialogue avec la famille et l'enfant concerné.

Le CDDF est composé de 11 personnes:

-7 élus : 6 appartiennent à la majorité. Il y a donc le maire qui préside, avec son écharpe pour que cela soit plus solennel, et 5 de ses adjoints (dans les domaines de sécurité, éducation, jeunesse, parentalité, social et politique de la ville). Le dernier élu appartient à l'opposition municipale sur la base du volontariat.

-4 techniciens : le directeur de la police municipale, le directeur général des services, le directeur adjoint du pôle solidarité et le directeur du CCAS. On pense élargir l'expertise en demandant au directeur de l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF) de se joindre au conseil sans participer au débat.

Le public ciblé est celui de mineurs qui n'ont pas respecté certaines règles. A titre d'exemple, les deux premières séances concernaient des jeunes qui avaient été arrêtés pour ne pas avoir respecté l'arrêté d'interdiction de circulation des mineurs de moins de 14 ans non accompagnés par un adulte à partir de 22 heures. Dans d'autres cas, nous avons eu affaire à des jeunes qui se baignaient dans la piscine municipale à 2 heures du matin, ou qui avaient insulté un agent dans l'exercice de ses fonctions. Depuis 2009, le CDDF a concerné 16 jeunes de 12 à 15 ans, dont 11 garçons.

La saisine du CDDF est effectuée par la police municipale, son travail permettant de faire remonter les informations. Celle-ci est en capacité de détecter certains comportements et peut saisir le CDDF lorsqu'elle voit des incivilités commises par les jeunes comme des chahuts ou des tags. Ce ne sont que des

incivilités, ou des “premières bêtises”, ces enfants ne peuvent pas être considérés comme des délinquants. Ces mineurs ne sont ni en situation de délit, ni d'infraction. Le CDDF ne remplace pas la justice. Ce n'est ni un tribunal ni une juridiction.

Concernant la convocation, la police municipale se déplace au domicile des parents, leur explique précisément de quoi il s'agit et leur remet la convocation officielle en main propre. Jusqu'à présent toutes les familles sont venues. Il est nécessaire que les deux parents soient présents. On n'accepte pas que la mère vienne seule, elle doit être accompagnée du père de l'enfant même s'ils sont divorcés.

Avant la tenue du CDDF, en amont, le Conseil Général est saisi par écrit pour savoir s'il existe une mesure en place. Il sera aussi consulté en aval. S'il existe un problème qui dépasse la fonction du CDDF, le juge des enfants peut être saisi afin que ce soit lui qui propose une solution éducative ou pénale. Il n'y a bien évidemment pas d'interférence avec la justice. Quand une procédure judiciaire est ouverte, le CDDF ne peut être saisi.

Le CDDF siège dans la salle du conseil municipal. La solennité est absolument nécessaire afin de donner un certain poids à la démarche. Ceci vient peut être de mes habitudes d'ancienne avocate. Le conseil est réuni tard le soir, avec l'enfant et les parents et les membres du conseil. Quelqu'un rappelle les faits. On demande sa version à l'enfant. Puis il y a un échange informel avec les parents. Les parents n'étaient d'ailleurs pas forcément au courant des faits. Cela leur permet de découvrir ce qui se passe, le comportement de leur enfant. On s'intéresse particulièrement à l'enfant et à son parcours scolaire.

Selon les cas, un travail est réalisé sur l'autorité parentale en rappelant les droits et les devoirs des parents. Ceci n'est pas toujours possible. Il arrive parfois que des parents viennent avec un interprète ou ne parlent pas assez bien le français. D'autres fois, c'est le rôle des parents qui doit être expliqué, car on constate que le père est absent et que la mère, complètement débordée, laisse tout faire. Ceci est au cœur du problème éducatif. Ainsi, l'autorité du père doit parfois être réaffirmée, et on essaie d'épauler la mère.

Concernant la solution, nous nous adaptons selon les situations. Nous, gardiens de la sécurité publique, parlons des risques des comportements invoqués, de la raison pour laquelle ils sont présents autour de la table. Pour les enfants, on essaie selon les cas de les occuper pour qu'ils ne traînent pas dans la rue, et de les aider scolairement, en leur trouvant des dispositifs appropriés comme les Programmes Réussite Educative. Ainsi, à l'issue du CDDF, celui-ci peut saisir le Conseil général afin d'obtenir une aide éducative. Pour les parents, on étudie aussi leurs besoins de logement ou de travail, plutôt que de chercher tout de suite une aide financière qui ne pourra être que ponctuelle.

A la fin de la séance, un contrat d'engagement, écrit à la main, est signé. Dans cet écrit, l'enfant reconnaît les faits et s'engage à certaines choses, comme à réparer le préjudice causé s'il y en a un. Par exemple, les enfants qui avaient insulté l'agent ont dû lui faire des excuses publiques, participer à une action citoyenne et enfin écrire une rédaction sur "comment puis-je faire pour participer au mieux vivre ensemble en tant qu'adolescent?". Il peut aussi y avoir une contravention de première classe à payer par le mineur. Le contrat est co-signé par tout le monde: le maire, l'enfant, les parents.

Concernant le suivi, le procès verbal du CDDF est renvoyé en copie au Conseil Général afin que cela soit inscrit en complément dans le dossier de la famille. Un référent est alors attribué aux familles. C'est un mélange entre le rappel à l'ordre et l'aide à la cohésion sociale.

Généraliser les CDDF dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants (Proposition n°4).

B - Redonner un nouvel élan au Contrat de Responsabilité Parentale

Il est dommageable que ce dispositif novateur ait été caricaturé par ses contradicteurs qui l'ont réduit, souvent pour des raisons partisanses, à une mécanique froide de suspension des allocations familiales.

Institué par la loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 il est d'une durée de 6 mois renouvelables (durée maximale d'un an).

Ce contrat est proposé par le Président du Conseil général aux parents ou au représentant légal du mineur, qui disposent d'un délai de quinze jours pour donner leur accord. Il est proposé :

- Soit de la propre initiative du Conseil général ;
- Consécutivement à la saisine du Conseil général par l'Inspection Académique pour des situations d'absentéisme ;
- Consécutivement à la saisine du Conseil général par le chef d'établissement pour des troubles causés au sein de l'établissement ;
- Consécutivement à la saisine du Conseil général par le Préfet, le Maire, l'Inspecteur d'Académie, le chef d'établissement ou l'organisme débiteur des prestations familiales pour toute difficulté liée à une carence de l'autorité parentale.

Le contenu du contrat énonce les motifs de sa mise en place, il rappelle les obligations légales, l'engagement des parents, il formule des mesures d'aide et d'action sociale. Il fixe une durée et des modalités de réexamen de la situation et rappelle les sanctions encourues.

Sanctions prévues en cas de non-signature du contrat ou du non-respect de ses obligations :

- Sur procédure engagée par le Conseil général suspension (et non mise sous tutelle) de tout ou partie des prestations familiales afférentes au mineur en question (articles L 222-4-1 du CASF et L 552-3 du code de la Sécurité Sociale).

- Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial sur saisine du juge des enfants.

Force est de constater que ces dispositions sont très inégalement appliquées par les Conseils généraux au motif que la suspension des allocations familiales porterait préjudice à l'ensemble de la famille et en particulier au mineur.

La mission constate pourtant que plusieurs des personnalités auditionnées ont déploré le faible recours à cet instrument alors qu'il apparaît à l'usage comme extrêmement performant.

Ainsi Eric Ciotti, Président du Conseil général des Alpes-Maritimes, a fait valoir lors de son audition que la simple menace de la sanction avait un effet dissuasif. Ainsi sur les 145 contrats signés en région PACA, la procédure de suspension des allocations familiales n'a jamais été menée à son terme ; les difficultés se résorbant d'elles mêmes.

Devant la nécessité de solidifier ce dispositif et de surmonter les résistances constatées, la mission recommande d'intégrer audit contrat l'exécution d'un stage parental au titre des obligations imposées aux familles.

Généraliser le Contrat de Responsabilité Parentale (Proposition n°5).

C - Créer les conditions d'une politique pénale des manquements volontaires à l'exercice de l'autorité parentale

L'ensemble des partenaires et professionnels constatent que les sanctions prévues par la loi sont aujourd'hui peu appliquées et notamment sur le plan pénal. Devant les situations rapportées à la mission, il est aujourd'hui nécessaire de mettre en application une politique pénale des manquements volontaires à l'exercice de l'autorité parentale placée sous l'autorité des parquets.

1°) Le cadre légal actuellement en vigueur

L'article 227-15 du code pénal incrimine la privation d'aliments et de soins susceptible de compromettre la santé d'un mineur :

« Le fait par un ascendant ou toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou ayant autorité sur un mineur de 15 ans, de priver celui-ci d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100.000 euros d'amende ».

L'article 227-17 du même code punit de deux ans d'emprisonnement et de 30.000 euros d'amende *« le fait pour le père ou la mère de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur ».*

Ces dispositions constituent le pendant de l'article 375 du code civil. Il dispose que la santé, la sécurité, la moralité sont les composantes de l'exercice normal de l'autorité parentale, dont la défaillance, constitutive du danger, justifie l'intervention éducative sociale ou/et judiciaire.

L'article 227-17-1 du code pénal poursuit la caractérisation du manquement en permettant d'incriminer spécifiquement et de condamner à 6 mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende *« le fait, par les parents d'un enfant ou toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, de ne pas l'inscrire dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'inspecteur d'académie ».*

Cet article permet de lutter plus efficacement contre l'absentéisme et le décrochage scolaire, et de renforcer le respect par les parents de l'obligation scolaire.

2°) Un constat sans appel : des poursuites trop peu nombreuses

L'application de l'article 227-17 du Code Pénal n'est pas aisée. La mission a pu le constater à la lecture des condamnations prononcées à titre principal sur ce fondement par les juridictions correctionnelles depuis 2005 (source DACG).

2005	20
2006	21
2007	17
2008	12
2009	16

A l'identique, l'article 227-17-1 du Code Pénal fait l'objet de condamnations de l'ordre du résiduel :

2005	5
2006	5
2007	3
2008	3
2009	7

Des auditions réalisées, il apparaît que, sauf cas de délaissement grave et parfaitement caractérisé, les parquets traitent ces questions selon trois moyens :

- la voie civile et notamment par la saisine du juge des enfants en assistance éducative ou pour la mise en place d'une tutelle aux prestations familiales ;
- la voie pénale en utilisant les alternatives aux poursuites ;
- la saisine d'un tribunal correctionnel devant lequel la caractérisation de l'infraction est rendue difficile par deux réserves contenues dans les textes (l'absence de motif légitime ou d'excuse valable mentionnée dans les dispositifs des articles 227-17 et 227-17-1). Dès lors, ces infractions sont très débattues à l'audience et sont diluées dans un contexte faisant apparaître des carences massives de tous ordres. Les relaxes sont alors fréquentes et dangereuses car elles relégitiment les parents défaillants et les privent d'une prise de conscience salutaire.

Faciliter le recours aux poursuites pénales pour les parents défaillants en abrogeant les notions « de motif légitime » ou « d'excuse valable » prévues par les articles 227-17 et 227-17-1 du Code Pénal (Proposition n°6).

Partie 2 : Restaurer la citoyenneté

La citoyenneté, c'est-à-dire l'appartenance et l'adhésion aux valeurs d'une communauté nationale qui transcende les particularismes, se construit dans le creuset républicain incarné par l'école.

Si l'institution scolaire constitue le point de passage obligé du privé au public, de la famille à la société, pour autant cette transition ne se déroule pas sans difficulté. Parfois se créent des fractures invisibles, qui, plus tard, généreront des passages à l'acte contre la famille, le monde des adultes, l'école puis toutes les formes d'autorité.

Comme l'a justement expliqué le professeur Marcel RUFO au cours de son audition : « *ces omissions de souffrance nées de transitions mal gérées, de l'école maternelle au primaire, puis et surtout du primaire au collège, vont tout au long du parcours qui mène à l'âge d'homme obérer l'acquisition de la citoyenneté* ».

Restaurer la citoyenneté, c'est assurer cette transition dont l'école est le maillon indispensable, avec évidemment pour objectif d'éviter chez les élèves une construction identitaire fondée sur le rejet de l'autorité et la rupture avec la loi commune.

Pour relever ce défi, la mission préconise que l'action de l'Etat se concentre autour de trois problématiques majeures :

- Lutter contre l'absentéisme et le décrochage scolaires ;
- Accentuer la lutte contre les violences scolaires ;
- Réintroduire le travail social à l'école.

Pour autant, la reconquête de la citoyenneté passe aussi par la prise en compte, souvent délicate, des phénomènes de communautarisme. Une attention spécifique et ordonnée doit être portée à ces situations susceptibles de retarder ou d'empêcher, parfois de manière irréversible, l'accès à la citoyenneté. A cet égard, la mission souligne l'importance du rapport du Haut Conseil de l'Intégration (HCI) qui constate que l'école républicaine, rempart fondamental à la communautarisation de la société n'arrive plus, sur de nombreux territoires, à jouer son rôle. Comment pourrait-elle le faire alors que « *certaines classes primaires et de collèges sont entièrement composées d'élèves d'origine étrangère, partageant la même confession* » ?

I- Garantir l'accès à la citoyenneté par l'école

La mission est convaincue que la prévention de la délinquance des jeunes passe par une école qui les fait réussir et qui valorise l'élève à la mesure de ses talents. Cependant, la mission a pu constater le décalage entre cet idéal et la réalité des choses.

Face à l'absentéisme scolaire, l'Etat se trouve engagé dans une lutte de chaque instant d'autant plus complexe à mener qu'elle est souvent obscurcie par des idées reçues. Ainsi, Eric Debarbieux, directeur de l'Observatoire européen de la violence scolaire, rappelle que 20 à 25% des absentéistes le sont parce qu'ils ont peur de la violence dont ils sont victimes et en aucun cas pour des raisons liées à une quelconque insuffisance familiale.

Garantir l'accès à la citoyenneté par l'école requiert donc un combat centré sur l'absentéisme et le décrochage scolaires mais aussi sur les violences et le harcèlement dont les élèves peuvent être les victimes.

A - Mieux lutter contre l'absentéisme et le décrochage scolaire

1°) Un constat de forte mobilisation du Ministère de l'Education Nationale

L'absentéisme atteint aujourd'hui 30% des élèves dans 1 établissement sur 10. S'il s'avère moins grave que le décrochage scolaire, il constitue un symptôme de désintérêt et de désinvestissement de l'école de la part des élèves, voire de ses parents. Il est souvent le signe annonciateur de mauvais résultats scolaires, voire d'une dérive conduisant le passage du mineur de l'absentéisme vers le décrochage.

Environ 60.000 jeunes sortent chaque année du système scolaire. Le rapport des corps d'Inspections Générales du Ministère de la Justice concernant les Etablissements Pénitentiaires pour Mineurs fait apparaître que l'ensemble des détenus rencontrés dans ces établissements sont tous des exclus du système scolaire. Même si le décrochage ne conduit pas nécessairement à un parcours de délinquance, force est de constater que ces deux phénomènes se recoupent.

De la même façon, dans son rapport sénatorial intitulé « La République en quête de respect » et dédié à la délinquance des mineurs, Jean-Pierre Schosteck, Sénateur des Hauts-de-Seine affirmait en 2002 : « *Précurseur ou générateur de délinquance, il est impossible d'affirmer que l'échec scolaire, pas plus que les difficultés familiales, fabrique à lui seul de la délinquance.* »

Pour autant, plusieurs indicateurs mettent en évidence le rôle qu'il joue dans le basculement. En effet, si tous les jeunes en échec scolaire ne sont pas des délinquants, une immense majorité de ces derniers n'a pas réussi à l'école ».

Au fil de ses auditions, la mission a pris la mesure de la mobilisation, impulsée par le Président de la République, du Ministère de l'Education Nationale, consacrée par plusieurs dispositifs particulièrement innovants qu'il convient de systématiser.

- Les dispositifs relais

Ainsi, les dispositifs relais, créés en 1998, et les ateliers relais, ouverts depuis 2002, accueillent temporairement des élèves, en voie de déscolarisation et de désocialisation, qui ont déjà bénéficié de toutes les possibilités de prise en charge prévues par les dispositifs d'aide et de soutien qui existent au collège.

Depuis 2007, ont été développés des modules relais, structures plus légères mises en place dans les établissements.

En 2009-2010, on compte ainsi 449 dispositifs relais (305 classes et 144 ateliers). Par ailleurs, 149 modules relais existent dans 8 académies.

L'affectation en dispositif relais intervient après l'accord du jeune et de sa famille pour obtenir un véritable engagement dans la démarche. L'objectif des dispositifs relais est de réinsérer les jeunes dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle.

A la sortie du dispositif relais, 64% des élèves de classe relais et 81% des élèves d'atelier relais retournent en collège, 3% d'entre eux partent dans la vie active.

- Les micro-lycées

Ce sont des structures expérimentales qui s'insèrent dans le dispositif dit de la deuxième chance. Ils constituent une solution appropriée pour les élèves décrocheurs en mesure de reprendre des études générales, après quelques semaines, voire quelques années d'interruption de scolarité.

Chaque micro-lycée accueille entre 80 et 100 élèves volontaires, aux parcours complexes, sans solution de scolarité.

Comme pour d'autres lycées expérimentaux, le travail des équipes repose sur un fonctionnement collégial, la polyvalence et la formation continue.

Depuis 2000, trois micro-lycées ont été créés au sein de l'Académie de Créteil, soit un par département.

A l'instar de cette expérimentation, une dizaine d'autres établissements implantés dans six autres Académies (Aix-Marseille, Caen, Grenoble, Nantes, Paris, Poitiers) s'inscrivent dans la même finalité de « raccrochage ».

- Les Etablissements de Réinsertion Scolaire (ERS)

Ils proposent à des élèves perturbateurs de 13 à 16 ans, ayant fait l'objet de multiples exclusions mais ne relevant ni de l'éducation spécialisée, ni d'un placement dans le cadre pénal, de bénéficier d'une prise en charge d'au moins un an.

Cette scolarisation adaptée vise à les réinsérer dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle.

Ces structures légères, capables d'accueillir 20 à 30 élèves, favorisent la prise de conscience de ces jeunes quant à l'importance du respect des règles de la vie sociale et scolaire. Elles permettent également au jeune de définir un projet d'orientation afin de le réinsérer dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle.

Les équipes d'encadrement sont constituées de personnels de l'éducation nationale, d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), d'intervenants associatifs, de volontaires du service civique ou de personnels dépendant d'autres organismes.

L'objectif actuel est d'atteindre l'ouverture d'une vingtaine d'ERS alors que onze projets sont d'ores et déjà identifiés pour 2010-2011.

- La réinsertion des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme

Sous l'impulsion du plan « Agir pour la jeunesse », présenté par le Président de la République en septembre 2009, la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, a introduit dans le Code de l'éducation nationale une nouvelle obligation faite aux acteurs de la formation initiale, en direction des jeunes (élèves ou apprentis) sortant sans diplôme du système de formation initiale. Cette disposition vise à leur apporter sans délai des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi.

Sont concernés les jeunes qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation diplômant (qui sont sortis sans le diplôme qu'ils visaient).

La loi prévoit que, dans chaque département, le dispositif soit mis en œuvre et coordonné sous l'autorité du représentant de l'État.

Les échanges d'informations s'effectueront à un niveau national entre les listes localement disponibles permettant ainsi d'identifier les jeunes qui ne sont plus inscrits en formation initiale et qui ne sont pas suivis par une mission locale. L'implication du Secrétariat d'Etat chargé de l'Emploi constitue un gage de réussite de ce dispositif.

Comme l'ont rappelé à la mission Luc Chatel et Laurent Wauquiez, la mise en œuvre juridique et technique de ce dispositif est actuellement en cours d'examen devant la CNIL.

2°) Des dispositifs opérationnels et partenariaux de proximité qui mériteraient d'être systématisés.

Les collectivités territoriales se sont, depuis plusieurs années, fortement investies dans la lutte contre le décrochage scolaire. Plusieurs dispositifs efficaces ont ainsi été mis en place pour prendre en charge tant l'exclusion temporaire que définitive. La mission a notamment pu apprécier, grâce aux auditions de Jean-François Copé et d'Hibat Tabib, les projets mis en œuvre avec succès par les communes de Meaux (77) et de Pierrefitte-sur-Seine (93).

① Bonnes pratiques

1/ Le fil continu

Association pour la Formation, la Prévention et l'Accès au Droit (AFPAD) de Pierrefitte-sur-Seine (93)

Ce projet, qui constitue la seconde étape d'un dispositif intitulé « les enfants décrocheurs », a vocation à répondre aux problématiques d'insécurité qui se posent à la fois dans et hors des collèges de la ville. L'action vise à renforcer la protection des collégiens, à travers la prise en charge d'adolescents se signalant par des comportements violents. Les collèges, les parents d'élèves, le Service Jeunesse de la commune, la prévention spécialisée et le centre social constituent le socle efficace de ce partenariat.

Cette bonne pratique est ciblée sur les enfants exclus de l'un des trois collèges de la ville. Après accord du jeune et de ses parents, il est proposé un programme d'actions individuelles ou collectives ayant pour but la réappropriation des règles de comportement au collège et sur l'espace public. L'ensemble du travail est centré sur « l'accroche » du jeune et sur une explicitation de la sanction et de son sens ; des contacts avec les bailleurs sociaux ou des policiers sont organisés dans le cadre de l'expérience pour redonner aux intéressés une autre image de la loi et d'eux-mêmes. En 2010, cette structure a accueilli 154 élèves.

Cette action a été nominée dans le cadre du Prix Français de Prévention de la Délinquance 2008.

2/ Le « Dispositif de Poursuite de Scolarisation- le DPS»

Collège Henri Dunant et Ville de Meaux

La mise en place du DPS est la conséquence de l'augmentation à 56 du nombre d'exclusions définitives prononcées par les collèges meldeois au cours de l'année scolaire 2006-2007 contre 26 l'année scolaire précédente.

Ce dispositif est au carrefour des différentes interventions déjà effectuées autour d'un élève. Souvent, en effet, les familles éprouvent une difficulté à comprendre le sens des différentes actions conduites. Ce dispositif s'efforce de donner une cohérence à l'accompagnement global.

Tous les intervenants du DPS, éducation nationale, PJJ, psychologues, référent de l'équipe de réussite éducative, échangent entre eux des informations nominatives, dans le respect du secret professionnel et dans un but uniquement opérationnel, à savoir la rescolarisation des jeunes dans un nouvel établissement.

Les parents sont associés à la démarche et l'équipe reste en permanence en contact avec eux pour revenir sur le conseil de discipline, évoquer les progrès de leur enfant ou préparer l'admission dans un nouvel établissement.

L'objectif est de lever chez le mineur les mécanismes défensifs qui détruisent sa scolarité et l'empêche d'être membre à part entière d'un groupe scolaire.

Le travail accompli repose d'abord sur la confiance de l'élève. Il ne s'agit pas tant et d'abord d'un rattrapage de connaissances que d'un travail sur le groupe.

Ainsi que l'explique Siham Kabous, le psychologue du dispositif « au collège, il faut choisir son groupe : celui des bouffons à savoir les bons élèves ou celui qui intègre le plus facilement, les perturbateurs. Leur identité est celle du mauvais élève. Quoiqu'ils fassent, ils ont l'impression qu'on ne reconnaît que cela en eux, donc ils développent une capacité à provoquer le rejet. »

Au sein du dispositif, le petit groupe permet une autre gestion des émotions, de lever les mécanismes défensifs.

De même une psychologue clinicienne propose aux élèves des ateliers de groupe trois fois par semaine ; il s'agit de libérer la parole sur la violence, la sexualité, l'estime de soi, l'école, avec une règle qui encadre les échanges, le respect et l'absence de jugement. A chaque séance, le lien est établi avec la classe, son fonctionnement, la place de l'élève dans le groupe. Le règlement intérieur de

l'établissement, les devoirs des parents, l'autorité parentale sont des sujets qui permettent de présenter la loi comme une protection et non exclusivement comme une sanction.

Cette prise en charge est obligatoire pour l'élève exclu dans les deux jours ouvrables de son exclusion jusqu'à sa réaffectation effective. Ce dispositif repose sur l'engagement des Ministères de l'Education Nationale et de la Justice qui fournissent des personnels spécialisés, une dotation informatique et des interventions des Délégués du Procureur. La Ville de Meaux s'engage à la mise à disposition des locaux et assure la prise en charge des frais de fonctionnement. Le dispositif prévoit aussi une association active du Conseil général dans la mesure où les élèves sont déjà pris en charge.

Le projet individuel établi comprend quatre temps :

- 1) réflexion sur le ou les actes commis ;
- 2) travail sur les potentialités de l'élève ;
- 3) travail sur les apprentissages scolaires et la remise en confiance ;
- 4) préparation à la rescolarisation et suivi du jeune dans le nouvel établissement.

Au total, 73 jeunes ont été accueillis dans le DPS, dont 40 depuis la rentrée 2009. Le coût de fonctionnement est de 142.000 euros par an, dont 127.000 euros supportés par l'éducation nationale.

Parallèlement, ont été développés des modules-relais pour prendre en charge les élèves faisant l'objet de mesures d'exclusion temporaire. Le prix français de prévention de la délinquance est venu récompenser en 2009 ce dispositif d'excellence.

Ce type de prise en charge alternative d'élèves en voie de rupture apporte des réponses complémentaires aux dispositifs propres à l'Education Nationale, qui visent des prises en charge plus longues dans des situations où la rupture avec la scolarité est déjà patente.

La mission constate que ces dispositifs alternatifs présentent un intérêt majeur. Ils permettent, en effet, de mettre en place une politique de prévention très en amont tant en direction des exclusions temporaires que définitives afin que ce temps ne soit pas encore plus propice au désœuvrement, au décrochage scolaire et à la transgression des règles. La création dans chaque département, sur la base d'un partenariat entre l'Inspecteur d'Académie, le procureur de la République, les collectivités territoriales volontaires et le monde associatif, d'un dispositif de prise en charge des élèves exclus pourrait renforcer le dispositif existant.

B - Pour la réintroduction du travail sanitaire et social à l'école

En cohérence avec plusieurs autres personnalités auditionnées, Jean-Pierre Rosenczveig, vice-président au tribunal de grande instance de Bobigny, rappelle que *« l'école est le lieu de repérage le plus en amont possible des enfants en difficulté. Dès 3 ans, la quasi-totalité d'entre eux se retrouvent à l'école qui est le lieu idéal pour repérer les élèves en difficulté et mobiliser l'aide qui leur est nécessaire tant pour eux que pour leurs parents ».*

La présence des travailleurs sociaux dans les établissements scolaires est une nécessité. Les enseignants ne sont pas des assistantes sociales et se refusent, à juste titre, à le devenir.

Il faut, dès lors, considérer l'école comme la passerelle privilégiée entre la protection de l'enfance et la prévention de la délinquance. La mission estime qu'il s'agit là d'un enjeu de politique majeure tant au niveau local que national.

Force est de constater, aux dires mêmes de tous les professionnels impliqués, que les deux lois du 5 mars 2007 ne sont pas parvenues encore à créer ce lien.

La mission est convaincue qu'il est aujourd'hui nécessaire que l'école réinvestisse le travail social et que le travail social réinvestisse l'école.

Pour atteindre cet objectif, il faut, par convention passée entre l'Etat et le département, créer une permanence de l'aide sociale à l'enfance dès l'école primaire puis au collège. L'enjeu est de passer ainsi d'une logique de signalement à une logique proactive de détection.

La loi sur la protection de l'enfance du 5 mars 2007 a certes mis en place, dans chaque département, des cellules de signalement chargées de recueillir les informations préoccupantes relatives aux mineurs.

L'éducation nationale participe activement à ces cellules et à leur alimentation. Pour autant s'impose un plan de rénovation de la médecine scolaire, appelé de ses vœux, en 2007, par Valérie Pécresse, alors rapporteur du projet de loi et qui constatait que : *« Les conditions d'exercice de la médecine scolaire et de l'action sociale dans les établissements sont très dégradées... la moyenne du nombre d'élèves par médecin est de 5650... les infirmières ne sont présentes que dans le second degré, à raison de 1840 élèves par infirmière... la mission de l'infirmière d'établissement est essentielle. Elle a un rôle de conseiller en matière de prévention et elle est particulièrement bien placée pour contribuer au dépistage des souffrances de toute nature des adolescents. Le nombre des psychologues scolaires s'établit à 3600 ; leurs fonctions exercées uniquement à l'école maternelle et en primaire, recouvrent essentiellement des actions en faveur des enfants en difficulté d'apprentissage ».*

Ce diagnostic, toujours d'actualité, appelle à une véritable réforme du service de santé scolaire souhaitée par les professionnels de l'enfance et de l'adolescence.

Cette réforme pourrait s'articuler autour de deux axes majeurs.

► ***L'élévation du seuil de compétence de la Protection Maternelle et Infantile de 6 à 12 ans pour assurer un véritable suivi sanitaire des enfants.***

Les auditions réalisées parmi les professionnels de la protection de l'enfance et notamment de juges des enfants décrivent, en effet, chez beaucoup de mineurs un état sanitaire très dégradé même si comme le rappelle Marc-Philippe Daubresse « *la consommation régulière de tabac, d'alcool et de cannabis, notamment celle du tabac quotidien est globalement en baisse depuis 2005 chez les 15-24 ans* ».

Afin de retisser le lien entre l'école et la PMI, il est donc essentiel que le conseil général, dont ce service relève, favorise l'exercice de son activité de détection au sein des établissements scolaires.

► ***La création d'un réseau partenarial réunissant éducation nationale, centres médico psycho-pédagogiques et services de psychiatrie infanto-juvénile.***

Il est aujourd'hui nécessaire de créer une synergie entre l'ensemble de ces services pour évaluer les besoins par établissement et assurer le suivi des élèves qui présentent des troubles psychologiques voire psychiatriques.

Outre la prise en charge, ce réseau doit permettre au sein des établissements scolaires, notamment au niveau des collèges, la création d'équipes pluridisciplinaires (orthophonistes, psychologues, éducateurs de rue, ASE, éducation nationale) en charge de détecter et de répondre à des comportements d'enfants difficiles.

Cette démarche est selon le Professeur Marcel Rufo indispensable. Les études démontrent en effet que 15% des enfants sont vulnérables, c'est à dire incapables de répondre, de manière adaptée, à l'agressivité interne ou externe à laquelle ils sont exposés.

Cette vulnérabilité pourrait pourtant être repérée chez les petits entre 2 et 3 ans. C'est à ce stade que doit être posé sur l'enfant un regard pluridisciplinaire visant à rechercher s'il existe à ces troubles une cause médicale ou familiale. Or, selon ce praticien, ce regard n'existe malheureusement pas aujourd'hui.

A l'identique, le Conseil Economique, Social et Environnemental, dans un projet d'avis intitulé « La pédopsychiatrie : prévention et prise en charge » publié le 10 février 2010 remarquait « *que le retard dans le dépistage des troubles du comportement était d'autant plus préjudiciable qu'il annonçait des difficultés supplémentaires dans le traitement...Il en appelait à favoriser un dépistage plus précoce des troubles mentaux des enfants et des adolescents* ».

Sans volonté de relancer la polémique sur ce sujet, une prise en charge précoce des difficultés des enfants ne serait-elle pourtant pas préférable à l'attitude actuelle qui consiste à attendre les passages à l'acte pour agir ? Il est en effet communément admis, y compris auprès de praticiens pourtant opposés au rapport de l'INSERM publié en 2006, l'importance de repérer le plus tôt possible un enfant en souffrance.

A cet égard, la mission souligne la forte convergence qui existe entre professionnels de santé (Marcel Rufo, Philippe Jeammet), personnes qualifiées (Eric Debarbieux, Jean-Pierre Rosenczweig, Daniel Auverlot, Patrick Beau, Gilles Pinard), grands élus (Jean-Pierre Chevènement, Louis Nègre) et acteurs associatifs de terrain (Sonia Imloul) pour faire de la problématique du diagnostic avancé l'enjeu d'un vrai débat.

Ces éléments militent aujourd'hui pour la mise en place d'un repérage précoce des enfants en souffrance (proposition n°7).

C - Lutter contre les violences scolaires

Les problématiques de sécurité sont malheureusement rentrées au cœur de la vie des établissements scolaires. Nombre des personnes auditionnées ont mis en lumière les corrélations évidentes qui existent entre décrochage scolaire et violences à l'école.

Ces personnalités déplorent que certains établissements soient aujourd'hui le creuset d'attitudes antisociales et d'encouragement à l'échec. D'autant que la ségrégation des « mauvais éléments » et leur regroupement dans les mêmes classes contribuent à la création de noyaux durs de perturbateurs.

Et Eric Debarbieux d'ajouter que l'école « *participe bel et bien à la construction des bandes en favorisant le regroupement dans les mêmes classes d'élèves s'identifiant progressivement contre l'école* ».

Il n'est pas inutile de souligner que 95% des phénomènes de violences sont internes aux établissements et sont commis entre pairs, les intrusions extérieures ne recouvrant que 5 % des faits recensés.

Il est donc évident que les phénomènes de violences scolaires, qui sont devenus des violences commises en groupe, ne doivent, en aucun cas, être confondus avec les phénomènes de violences urbaines.

Si l'augmentation du phénomène de violence est attestée, en revanche, la connaissance des faits diminue, d'autant que ces violences entre pairs sont souvent commises à l'abri du regard des adultes.

Ce phénomène est celui de la haine de proximité ou du harcèlement scolaire sachant qu'un élève victime court quatre fois plus de risques qu'un autre de développer des tendances suicidaires.

Ces violences scolaires sont génératrices d'absentéisme, d'échec scolaire, de dépression, voire de violences en réponse. Ainsi, des études menées par le FBI démontrent que 75% des « school shooters » avaient eux-mêmes été victimes de harcèlement à l'école; armés à l'origine pour se protéger, ils le furent ensuite pour se venger.

Ces phénomènes de constitution de groupes de pairs, en lien avec la rue et l'augmentation de la violence de groupe dans les établissements scolaires, appellent des réponses d'urgence et mieux adaptées à ces enjeux.

1°) Mieux lutter contre le racket scolaire

Auditionnés par la mission, Luc Chatel, Ministre de l'Education Nationale et Alain Bauer, Président de l'Observatoire national de la délinquance, ont fait profiter la mission de travaux récents conduits dans le cadre des Etats généraux de la Sécurité à l'Ecole.

La lutte contre le racket constitue plus que jamais aux yeux de la mission un enjeu qui requiert une mobilisation partagée.

Face au danger de l'omerta qui souvent entoure ces actes de délinquance juvénile, le groupe de travail préconise, sur la base d'une plate-forme stratégique entre les Ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Education Nationale et de celui de la Santé, le lancement d'une grande campagne nationale d'incitation visant les enfants à s'exprimer et à dénoncer les faits dont ils pourraient être victimes.

Une campagne nationale de communication reprise au sein des établissements scolaires doit permettre de dénoncer la réalité et de mettre en lumière les effets du racket et du harcèlement scolaire. Il faut dire qui est l'agresseur, qui sont les victimes et décrire le processus et les effets de ces agressions, micro-violences

répétées ou violences plus graves. Il faut rendre visible le phénomène pour éviter la culpabilisation, la honte et le silence surtout au sein des populations les plus jeunes.

A cet égard, il ressort des chiffres de la Direction centrale de la Sécurité Publique que 25% des faits constatés de racket concernent des mineurs de moins de 13 ans et 47 % des mineurs de 13 à 16 ans.

Or, il apparaît que la dernière campagne nationale française d'information et de lutte contre le racket remonte à l'année scolaire 1999-2000. Trois millions de dépliants, rappelant le numéro de téléphone de « SOS Violence », avaient alors été distribués à tous les collégiens.

Plus récemment, certaines collectivités territoriales, dont le Conseil régional d'Ile de France, ont développé des initiatives locales intéressantes et notamment, comme l'a rappelé Brigitte Barèges, la campagne « Le racket : parlons en ! » fondée sur la distribution dans les collèges de Montauban de tracts de sensibilisation. Plusieurs actions menées en Belgique ont également attiré l'attention de la mission.

① Bonnes pratiques

1/Stopracket - Bruxelles

Le projet consiste en une approche globale du phénomène du racket par la collaboration avec les partenaires sociaux locaux. L'objectif est de sensibiliser les jeunes à ce fléau et de leur apporter des outils pédagogiques de prévention. L'innovation principale du projet est la création d'une adresse e-mail : stopracket@zpz5340.be par laquelle il est proposé aux adolescents de communiquer de manière anonyme avec les enquêteurs spécialisés du service jeunesse & famille de la police de Bruxelles. Un échange d'informations est donc possible entre les services de police et les jeunes permettant d'orienter le travail de terrain, de donner des conseils et de convaincre la victime de la nécessité de porter plainte.

2/ Le racket, la balle est dans ton camp - Ville de Huy, Service communal de Prévention.

Sur la base des faits relevés par la Police, une action de sensibilisation anti-racket a été mise en place durant l'année scolaire 2008/2009 à destination des 12-15ans. Le but poursuivi est non seulement de pouvoir aider les victimes mais aussi de responsabiliser les auteurs de ce genre de délinquance. La commune a fait le choix d'un support adéquat pour chaque tranche d'âge, à savoir une représentation théâtrale pour les plus jeunes (6e primaire) et un support ludique de proximité (roue de la fortune) pour les élèves plus âgées (1er et 2e primaires).

Lancement d'une campagne interactive d'information nationale contre le racket scolaire (proposition n°8).

2°) Mieux lutter contre le harcèlement scolaire

Il ressort d'une étude menée par l'association québécoise des psychologues scolaires que 10% des élèves seraient victimes d'intimidation. Il a été rapporté à la mission par Eric Debarbieux l'émergence d'un phénomène nouveau de « cyber harcèlement » dont 20 à 25% des adolescents seraient victimes. Tendence confirmée par Ghislaine Baumann, proviseur de lycée, qui indique à la mission que « *la culture médiatique, le voyeurisme, les vidéos et internet, toute cette prise d'images aggrave le phénomène* ».

Devant l'ampleur de ce phénomène de « School Bullying », des programmes innovants ont été développés sur le continent Nord américain (Canada, Etats-Unis) et dans certains pays d'Europe du Nord (Finlande, Suède, Norvège, Allemagne). Ils visent autant à agir sur le comportement des élèves qu'à épauler les enseignants afin de leur permettre de mieux comprendre le développement des conduites agressives dans une classe.

A titre d'exemple, il faut mentionner les programmes développés aux Etats-Unis (Anger Coping Program) qui aident les jeunes concernés à identifier leurs problèmes et à trouver des solutions alternatives à la colère.

Ces dispositifs reposent sur l'utilisation de vidéos qui montrent les transformations physiques générées par la colère incitant les élèves à prendre conscience des effets néfastes de cet état pour trouver, en groupe, des solutions alternatives.

Au cours d'un déplacement effectué à Berlin, la mission a également pu constater le succès rencontré par un programme de maîtrise de la violence qui s'adresse aux adolescents.

① Bonne pratique

L'exemple Berlinoise des entraînements anti-violence

Les entraînements anti-violence ont été expérimentés pour la première fois en 1987 à l'initiative du Ministère de la justice du Land de Basse Saxe. Ils s'adressent aux adolescents à partir de l'âge de 14 ans mais aussi à de jeunes adultes (de moins de 21 ans) auteurs d'infractions violentes.

Les résultats encourageants, évalués pour la première fois en 1989, ont incité certains services de l'aide sociale à l'enfance et associations habilitées à les expérimenter.

A ce jour, cette mesure est dispensée soit dans un cadre purement préventif notamment dans certaines structures scolaires, soit dans un cadre judiciaire au titre des mesures éducatives prononcées par le juge des enfants en cas d'infraction.

Dans le premier cas qui nous intéresse, la participation du jeune à un tel dispositif repose sur son volontariat. On parle alors de « coolness Training » ou encore de « Be cool Training ». Dans le second cas, on parle alors de « Anti Gewalt Training » (entraînement anti-violence), la participation du jeune à la mesure étant alors obligatoire.

La mesure vise à explorer les facteurs favorisant le passage à l'acte violent ou à l'agressivité et à confronter l'individu à ces propres déterminations. Les participants travaillent sur des situations concrètes en étudiant les différentes possibilités d'y faire face, de la moins violente à la plus violente. Les participants sont alors placés dans des jeux de rôles, soit en qualité de victime ou d'auteur pour favoriser une modification de leur perception de leur propre violence.

Le concept de cette mesure est protégé auprès de l'office fédéral des brevets. Trois instituts en Allemagne dispensent l'enseignement de cette méthode qui aboutit à une certification de la personne formée.

Ces formations sont organisées sous la forme de réunions hebdomadaires d'un groupe de six à dix personnes pendant plusieurs mois (six mois en général).

Il est à noter que les différentes évaluations menées depuis 1989 démontrent les points suivants :

-l'adhésion des praticiens, éducateurs et juges, à la mesure ce qui explique sans aucun doute le succès dont elle jouit auprès des communes qui sont toujours plus nombreuses à l'introduire dans le panel des mesures éducatives mises en œuvre par leurs services,

-la constatation que les personnes ayant suivi ces entraînements font montre d'une meilleure maîtrise de leur agressivité, d'une propension moins importante aux comportements violents par rapport aux personnes ayant le même parcours délinquant mais n'ayant pas bénéficié de la mesure.

La mission a également pu constater que le traitement du harcèlement scolaire et de ses conséquences constituait également en Europe du Nord un pilier fort de la politique de prévention.

① Bonnes pratiques

1/-L'exemple Finlandais

Le programme KIVA de lutte contre les phénomènes d'intimidation à l'école a été récompensé en 2010 par le prix européen de prévention de la criminalité.

KIVA dans le primaire

Dans un établissement scolaire, le programme KIVA débute toujours par un questionnaire que chaque enfant doit remplir sur une page-internet dédiée, accessible par un mot de passe. A l'aide de ce questionnaire, l'enfant donnera les informations les plus précises sur l'atmosphère de sa classe, sur les camarades avec lesquels il a de bons rapports, sur les notions de respect mutuel et les codes de communication.

Impulsé en 2007 autour de 117 établissements pilotes, le programme regroupe aujourd'hui 1400 établissements sélectionnés, soit la moitié des établissements scolaires du pays.

En plus de l'application de KIVA, un groupe spécial, composée du chef d'établissement assisté de quelques enseignants, effectue un suivi quotidien du comportement des élèves.

Ce programme se déroule en 20 heures de séances dispensées au cours d'une année scolaire. Au stade de l'école primaire, quatre phases devront être abordées: une première discussion collective en phase 1, des travaux de groupe en phase 2, des séances de vidéo montrant des exemples de harcèlement en phase 3, des exercices de jeux de rôles en phase 4. En fin d'année, chaque classe se fixe délibérément un règlement interne propre, que chaque élève doit signer.

KIVA au collège

Dans une classe de collège, quatre nouveaux thèmes apparaissent: dans la phase 1, sensibiliser la classe à l'idée de la dangerosité d'intimider les autres ; en phase 2, susciter de la compréhension à l'égard des victimes ; en phase 3, élaborer des stratégies permettant aux enfants de soutenir leurs camarades brimés y compris en prenant leur défense.

Enfin la phase 4 vise à améliorer des capacités d'auto-défense des élèves en proie à ces brimades. De fait, le programme est étayé par la distribution d'un guide indiquant aux enseignants ce qu'il leur faut concrètement effectuer dans chaque cas de figure. Si les garçons sont plus directs et physiques, une responsable du programme confirme que l'intimidation est loin d'être absente des classes de filles.

Simplement elle se déroule de façon moins visible: “Les filles ont tendance à brimer l’autre indirectement par les fausses rumeurs, la calomnie. Dans ces cas-là, il s’agit de manipuler les autres élèves afin qu’elles aient une opinion négative de la victime. Donner des surnoms rabaissant à l’autre, l’insulter devant le groupe est aussi une pratique très fréquente en Finlande. Ces rumeurs sont même propagées au moyen des SMS des téléphones portables”. En revanche, les professionnels révèlent qu’il existe très peu de cas de brimades entre filles et garçons, comme si les pratiques d’intimidation restaient spécifiques à chacun des deux sexes.

2/-Le programme Olweus de prévention de l’intimidation.

Créé en Norvège par le Professeur Dan Olweus, ce dispositif est aujourd’hui reproduit dans une douzaine de pays dont l’Allemagne, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Canada. Ce programme global, qui vise les 6-15 ans, a pour objectif de prévenir l’intimidation dans les écoles en restructurant l’environnement scolaire, en améliorant les relations entre les élèves et en réduisant les occasions d’intimidation et les avantages qui en découlent au moyen d’une plus grande implication des personnels de l’école. Reposant sur des séances individuelles ou collectives de formation, il implique les élèves, les enseignants et tous les personnels de l’établissement scolaire.

Il se divise en trois éléments distincts :

-les interventions à l’échelle de l’école comprennent l’élaboration d’un règlement sur l’intimidation, la mise en place d’un système de surveillance des élèves pendant les récréations et l’administration d’un questionnaire sur l’intimidation et ses victimes, que les élèves remplissent anonymement ;

-les interventions en salle de classe portant sur l’intimidation et les relations entre les élèves. Elles comprennent également des réunions de parents et l’établissement d’un règlement contre le harcèlement ;

-les interventions personnelles sont spécialement axées sur les victimes et les auteurs d’intimidation. Elles reposent sur des discussions avec les élèves, leurs parents, les enseignants et les personnels de l’école.

Les évaluations opérées ont démontré une réduction entre 30 et 70% des déclarations des cas d’intimidation soit par les auteurs, soit par les victimes. En outre, une diminution nette des actes de vandalisme et de vol a été relevée.

Ces programmes participent incontestablement de l’enseignement du respect mutuel, indispensable dans les apprentissages fondamentaux des plus jeunes. La mission déplore le retard pris par la France dans le développement de tels

programmes. Elle souhaite vivement qu'un tel retard soit comblé et que ce dispositif puisse s'étendre aux relations garçon-fille.

Le programme mené par la protection judiciaire de la jeunesse au sein du Centre d'Action Educative de Belfort et visité par la mission, mérite à cet égard une attention particulière.

① Bonne pratique

Relations amoureuses et respect mutuel –les abus sexuels et la loi-

Menée depuis 8 ans par le centre d'action éducative de Belfort, cette action s'adresse aux adolescents de 13 à 18 ans. Elle a été retenue au niveau national comme une action de prévention de la délinquance remarquable et présentée en 2003 au concours international de Copenhague.

Chaque année, plus de 900 lycéens et collégiens bénéficient de cette action financée en partie par le fonds interministériel de prévention de la délinquance. Une conteuse professionnelle et un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse se rendent dans les collèges et lycées, afin de parler aux élèves de la relation amoureuse.

Trois contes traditionnels, parlant d'histoires d'amour consenties et non consenties sont racontés.

Ils sont ensuite décodés avec les jeunes, pour mettre en évidence, à partir de leurs réflexions, les codes sociaux contenus dans chaque histoire. Ceci donne lieu à des débats permettant d'aborder les notions de respect mutuel, de consentement, et d'expliquer comment elles se vivent dans une relation amoureuse entre adolescents (rencontre, étapes de séduction...).

Ces notions servent ensuite d'appui au professionnel de la protection judiciaire de la jeunesse pour expliquer, que, si elles ne sont pas respectées, il ne s'agit plus de relations amoureuses mais d'abus sexuels qui entraînent des réponses judiciaires.

Développer dès l'école primaire des programmes de prévention des comportements violents et discriminatoires (proposition n°9)

II - Reconquérir la citoyenneté dans les quartiers en difficulté

La mission a constaté, au fil de ses auditions et déplacements à Sarcelles (95), Meyzieu (69) et Roubaix (59), que dans les quartiers en difficulté l'acquisition de la citoyenneté française faisait véritablement question. C'est la capacité même des institutions à faire prévaloir les valeurs de la République qui est alors en cause.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène, ainsi que l'explique Hugues Lagrange dans son ouvrage « Le déni des cultures » en évoquant « *la consistance des derniers faits migratoires, l'absence de mixité sociale dans certains quartiers et le progrès sensible du fait religieux, auquel il est donné une interprétation particulière au sein de certaines communautés et plus spécifiquement chez les jeunes* ».

Le groupe de travail considère que le temps est venu d'en finir avec le déni des réalités, rupture intellectuelle et morale indispensable à l'élaboration de politiques publiques réellement efficaces.

A - Pour un état des lieux sans complaisance

Il ressort du diagnostic effectué par Hugues Lagrange plusieurs faits significatifs. Si, dans les années 1960, l'immigration européenne s'élevait à 79%, elle ne représentait plus en 1999 que 45%, le solde majoritaire étant constitué d'une immigration africaine, turque et asiatique.

A cela, il faut ajouter que les dernières vagues migratoires ont vu l'arrivée sur notre sol, depuis le début des années 1990, de populations africaines venues du Sahel (Mali, Mauritanie, Sénégal, Guinée-Bissau, Burkina Faso, zones septentrionales de la Côte d'Ivoire et du Niger).

Ces populations, reléguées dans les quartiers en difficulté, ont une structuration familiale très forte mais perturbée par le fait de la migration. Le nombre d'enfants y est en effet plus important que dans les autres familles africaines et ces populations, majoritairement musulmanes, sont socialement plus fragiles au regard de leur précarité financière et scolaire.

En outre, l'autorité masculine ne peut s'exercer correctement car les hommes sont fragilisés par la disparition du cercle traditionnel des hommes matures qui, en Afrique, exerçait une autorité collective et masculine sur l'ensemble des garçons. Les pères pallient cette difficulté par un autoritarisme exacerbé à l'égard des femmes sans parvenir pour autant à restaurer une véritable autorité.

Se voyant ainsi reléguées et rabaissées aux yeux notamment des garçons, les mères se voient elles-mêmes dépossédées de toute autorité qui leur permettrait de conduire leurs enfants sur le chemin de l'autonomie.

Dès l'adolescence, les garçons s'engouffrent alors dans cette brèche pour contester l'autorité ou pour mimer le modèle patriarcal défaillant, en exerçant une sorte de tutelle néfaste de l'ainé sur les cadets.

A cet élément constant, il faut ajouter le fait que ces populations vivent dans des quartiers dans lesquels la mixité sociale a cessé de jouer un rôle régulateur. Ainsi dans la ZUS de Mantes la Jolie (78) ou des Mureaux (78), on enregistre, entre 1990 et 2000, des soldes migratoires négatifs qui illustrent un réflexe d'évitement de ces quartiers et une migration vers d'autres quartiers, des populations immigrées les mieux intégrées et insérées.

Il en résulte une absence d'émulation qui pourrait être générée par des exemples de réussite pouvant tirer l'ensemble des habitants vers le haut.

Mais surtout, la mission a constaté, tant au cours de ses déplacements que de ses auditions, un phénomène qui inquiète les acteurs de terrain (élus locaux, autorités de l'Etat, monde associatif) à savoir la propagation du fait religieux islamique justifiant de la part des pouvoirs publics une réflexion lucide.

Tout se passe comme si on assistait à la tentative de reconstituer au sein des quartiers une tradition a posteriori, avec un régime et des signes de vie distinctifs et notamment par un contrôle des femmes et une appropriation religieuse de l'espace public.

Ainsi que le souligne Hugues Lagrange « *ces quartiers ne sont pas simplement la transposition dans les pays développés de l'importance du local en Afrique et en Asie, mais une production sui generis de néo-communautés qui véhiculent des normes d'opposition à la modernité classique, notamment à la mixité et au respect des différences individuelles* ». Cette reconquête des esprits dans un sens fondamentaliste peut souvent s'accompagner de manifestations hostiles à l'égard de la France en tant que nation républicaine attachée au principe de laïcité.

Cette volonté qui vise à faire prévaloir un contrôle des mœurs peut aller jusqu'à l'adoption de comportements d'intimidation ou d'attitudes violentes à l'égard de ceux ou de celles qui ne satisfont pas aux exigences « communautaires ».

Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il s'appuie sur l'échec scolaire et le sentiment d'exclusion ressenti par les jeunes des cités.

Pour ces derniers, la souffrance est transcendée par la religion et l'estime de soi retrouvée par l'adhésion aux valeurs d'un Islam considérablement appauvri.

Il faut souligner que cette adhésion religieuse ne constitue pas un retour à la foi de leurs parents, considérés péjorativement comme coupables d'avoir abandonné les obligations de la foi véritable au profit d'un occident dévoyé.

B - Pour une action mieux ciblée

De trop rares communes ont d'ores et déjà tiré les conséquences de cette situation avec lucidité en mettant en œuvre des actions en direction de ces populations. Tel est le cas de la ville de Meaux dont le maire Jean-François Copé a tenu à rappeler les axes essentiels de l'action Afrique Conseil.

① Bonne pratique

Association Afrique Conseil-Ville de Meaux

1 – Le contexte :

Cette action a vu le jour en 2003 consécutivement au travail de réflexion mené par divers professionnels du champ éducatif de Meaux dans le cadre de l'accompagnement social du programme de rénovation urbaine de la ville.

Il a été constaté un très fort taux d'échec scolaire, d'absentéisme et de retard dans les écoles primaires du quartier de Dunant à Meaux. Ces problématiques touchent massivement les jeunes issus de la communauté malienne. Ce groupe social se caractérise par la présence de grandes, voire de très grandes familles, la persistance de nombreuses situations de polygamie, par l'entassement de ces foyers dans des logements trop petits et par le fait que toutes ces familles sont issues d'une culture exclusivement orale.

Ce projet vise à mobiliser les familles sur l'enjeu scolaire. Il s'agit en effet de travailler au développement de la dimension de « parent d'élève ». Il intervient également pour améliorer l'intégration de ces familles dans l'ensemble culturel d'accueil, notamment en leur donnant à comprendre les modalités institutionnelles qui organisent leurs vies et celles de leurs enfants.

2 – Le projet et son contenu :

Pour mettre en œuvre ce projet, la commune a fait appel à une association de travailleurs sociaux et psychologues africains, tous diplômés en France.

Les intervenants, bien qu'africains, n'appartiennent pas à la même origine que le public suivi de sorte que les messages portés ne soient pas affectés par des considérations culturelles ou affectives.

Ainsi l'intervention de l'Association Afrique Conseil se déroule de la façon suivante :

a – Les groupes de parole :

Tous les 1^{er} et 3^{ème} mercredis de chaque mois, l'Association Afrique Conseil accueille des groupes de parents, essentiellement des mamans, qui viennent évoquer, dans le cadre d'une « causerie », animée par un psychologue de l'association, les divers problèmes rencontrés avec les enfants. Dans un premier temps chaque sujet est revu par le groupe qui tente d'y apporter une réponse collective. Le psychologue d'Afrique Conseil conduit et oriente les débats. Il peut orienter les échanges vers les solutions les plus appropriées mais toujours sur le mode de l'échange collectif.

b - Les accueils individuels :

Après chaque groupe de parole, le psychologue se tient à la disposition du public pour des entretiens individuels. Cela permet aux parents qui le désirent d'exposer les problématiques personnelles en toute intimité et toute confidentialité. Cet accueil concerne essentiellement les difficultés éducatives rencontrées par certaines familles essentiellement avec les adolescents.

c – « coaching » familial :

Un ensemble de 10 familles a été identifié à travers la grande fréquence des interpellations (5 à 8 fois) dont un de leur enfant a été l'objet. Ces interpellations déclenchent la prise de contact avec la famille concernée par l'intervenant de l'association Afrique Conseil. Ce dernier, souvent après une longue période d'approche, « entre dans la famille » où il travaille à l'amélioration des rapports entre les enfants et les parents afin de restaurer l'autorité parentale.

1°) L'échec scolaire constitue un facteur de rejet de nos institutions

Cet échec est lui même lié à plusieurs facteurs sur lesquels il est possible d'agir.

a) Par l'alphabétisation

Il existe une corrélation étroite entre le niveau d'alphabétisation d'une famille et sa capacité à entraîner leurs enfants sur le chemin de la réussite ou de l'échec scolaire.

En 1990, 30% des élèves en fin d'année de cours préparatoire étaient incapables de déchiffrer ou d'écrire un mot, beaucoup d'enfants n'ayant pas réussi à acquérir au cours préparatoire les bases de la langue.

Il est évident que ces difficultés d'origine feront la différence entre l'ensemble des élèves au niveau de la sixième et scelleront leur sort au collège. Le décrochage scolaire est déjà inscrit en filigrane dans les difficultés du primaire, qui sont d'abord linguistiques.

Comme le précise Xavier Lemoine, maire de Montfermeil (93), « *certaines enfants n'entendent parler le français qu'à l'école et souvent d'ailleurs au seul contact de l'enseignant, puisque dans la cour de récréation ils ne parlent pas français. En outre, nombre des familles ont à leur domicile un accès à des chaînes de télévision ou à des sites internet dans leur langue d'origine* ».

Les migrants doivent être soumis à l'obligation d'apprendre notre langue, le cas échéant avec la possibilité de suspendre les allocations familiales en cas d'évitement de la famille. La mission considère que les droits sociaux doivent être accordés en contrepartie du devoir d'intégration, l'acquisition de la langue en étant le préalable. Cette recommandation s'inscrit parfaitement dans la logique du contrat d'accueil et d'intégration qui subordonne le renouvellement du titre de séjour à la capacité du migrant à progresser dans le maniement de la langue du pays d'accueil et s'inscrit pleinement dans le sens des préconisations déjà abordées dans le soutien à la parentalité (cf partie 1). La mission se réjouit à cet égard du lancement le 14 octobre dernier par Eric Besson, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, d'un nouveau programme de formation linguistique des étrangers résidant en France dans une perspective d'intégration au marché du travail.

b) Par le travail des femmes

Dans les familles issues de l'immigration, il existe une corrélation entre le travail des femmes et la réussite scolaire des enfants.

Souvent, pour les pères la réussite scolaire de leur enfant n'est pas perçue comme une priorité par rapport au soutien des parents restés au pays et, en conséquence, à l'affirmation de leur propre prestige.

Cette position n'est pas celle des femmes et leur inscription dans une démarche d'autonomie est pour les enfants un signe d'inscription dans la modernité et dans l'avenir du pays dans lequel ils vivent. Ainsi, le travail des mères agit comme un puissant levier d'intégration pour leurs enfants. Des études démontrent, par exemple, que dans plusieurs communes sensibles d'Ile de France, les différences de taux d'activité des mères sont corrélées avec les taux de réussite au baccalauréat de leurs enfants.

A cet égard, Nadine Morano a expliqué à la mission que « le plan Espoir Banlieue » comprenait une ligne de crédits pour les crèches dans les quartiers prioritaires. Elle constatait que dans ces quartiers, le travail des femmes était de dix points inférieurs à ce qu'il est ailleurs. En agissant sur les modes de garde, on permet ainsi aux femmes de travailler et de constituer un modèle pour leurs enfants.

A l'identique, Fadela Amara considère que le débat doit se recentrer sur la femme et la mère. Elle explique « *qu'en soutenant son émancipation, l'Etat fera de la femme un vecteur de prévention, le prisme qui permettra de tirer toute la famille vers le haut* ». Abdelhak Eddouk a confirmé le caractère essentiel de cet objectif en insistant sur le travail qui doit être concentré sur les femmes étrangères qui arrivent sur le sol français.

La mission s'inscrit pleinement dans ces propositions et considère que les femmes ont un rôle crucial à jouer dans l'élévation des quartiers.

c) Par l'amélioration de l'offre scolaire

Contrairement aux idées reçues, la création de filières d'excellence dans les zones difficiles n'est pas impossible. Il faut identifier et valoriser les élèves méritants et mettre en œuvre localement des dispositifs de préparation aux concours des grandes écoles ou d'accès à la fonction publique

Comme le souligne justement Daniel Auverlot, Inspecteur de l'Académie de Seine-Saint-Denis, la réussite dans l'esprit des plus jeunes ne se fait plus par la scolarité et de rappeler la nécessité de construire « *un travail de revalorisation de l'école et de donner des exemples positifs qui montrent la valeur du travail par rapport aux autres expériences non scolaires qui sont, elles, trop largement médiatisées* ».

Au cours de son audition, il indiquait que son Académie avait ainsi remis à l'honneur la distribution des prix en associant les familles et les élèves à une cérémonie de remise du brevet.

Avec le même objectif, ont été mis en œuvre d'autres dispositifs simples et peu coûteux comme :

- célébrer des élèves qui ont réussi en les faisant venir dans leur collège ou lycée d'origine ;
- développer « Les cordées de la Réussite » en faisant travailler un lycée en parrainage avec une grande école.

Le développement d'une offre éducative locale de qualité constitue une exigence qui doit recevoir un soutien durable des pouvoirs publics.

2°) Valoriser la culture française, dans l'ensemble de ses aspects, civils ou religieux.

La mission considère qu'il faut affirmer la valeur humaniste de la culture nationale telle qu'elle s'illustre dans des savoirs, dans une histoire et même dans un certain art de vivre fédérateur et intégrateur. Aux affirmations culturelles et culturelles parfois ostentatoires dans les quartiers, nous devons être capables symétriquement d'afficher notre propre héritage humaniste et universaliste avec pédagogie et confiance en nos valeurs.

► *Travailler à la diffusion de la culture française*

Il est indispensable d'inciter les populations des quartiers à s'approprier notre culture et à cultiver l'idée d'un respect mutuel. Etre d'une autre culture ne signifie pas devoir y renoncer, la République respecte les différences culturelles et il appartient à tous les acteurs publics de respecter et de valoriser la diversité des cultures d'origine.

Ce respect doit néanmoins être réciproque. La République, contrairement au modèle anglo-saxon, ne reconnaît pas les communautés, l'espace public ne saurait se concevoir comme une juxtaposition de particularismes déconnectés les uns des autres. La République met étymologiquement en avant l'idée que nous avons quelque chose en partage, un legs commun dont nous sommes dépositaires d'où que nous venions. Ce lien est consacré par la volonté de garantir un égal accès à la culture française afin de forger les citoyens de demain et de perpétuer une France républicaine, unie et riche de ses différences.

Il faut faciliter cet accès et si possible également de manière sensible comme l'explique justement le maire de Montfermeil «on ne respecte que ce que l'on aime, or pour aimer il faut connaître ».

① Bonne pratique

Le défilé des costumes à Montfermeil

Organisé depuis 5 ans avec un succès croissant, ce défilé se décompose en deux temps.

La première partie de soirée est placée sous l'angle d'un tour du monde des costumes avec la présentation des tenues traditionnelles d'une trentaine de pays (Chine, Algérie, Maroc, Turquie, France, Nouvelle-Zélande, Sri Lanka, Guinée...).

Dans un second temps sont présentées les créations des couturières locales, inspirées par les créations des grands peintres ou des grands couturiers français. En 2008, les peintres comme Picasso, Utrillo, Degas et Cézanne et leurs toiles ont inspiré les compositions vestimentaires du défilé.

En 2009, les maisons de haute couture Rykiel, et LVMH ont participé à l'événement.

Cette manifestation constitue une passerelle entre les différentes populations. Elle permet aux communautés de mieux se connaître et de découvrir l'ensemble des cultures présentes à Montfermeil, notamment la culture française.

Ce travail sur le goût permet ainsi aux habitants de s'impliquer dans la découverte du patrimoine français et de se l'approprier autour d'un travail et d'une communion esthétique ; on ne partage pas ici des idées mais du beau, dans le respect mutuel des uns et des autres.

Dans le même esprit, à Montfermeil, sont organisées au profit des jeunes des visites institutionnelles (Sénat, Assemblée Nationale, musées...) visant à promouvoir la richesse de l'espace public et à ouvrir ainsi l'horizon des adolescents trop souvent confinés entre la cage d'escalier et l'assistante sociale.

► *Opérer un travail sur la laïcité*

La République admet et protège la liberté de culte, qui découle de la liberté de conscience, elle ne la considère pas comme une liberté absolue en la subordonnant au respect de l'ordre public.

Or, un certain islam, tel qu'il est véhiculé de manière radicale dans les quartiers, sous la forme d'un contrôle social renforcé, contribue à la mise en cause des libertés individuelles.

Parfois, une telle pratique de l'Islam est entourée de justifications hostiles aux valeurs de la République : l'école coranique prend alors la place de l'école primaire et les préceptes du Coran sont interprétés comme contraires aux règles de la laïcité alors qu'il serait possible de structurer un Islam de France respectueux de ces principes.

Ici commencent la dissimulation des femmes, la fin de la mixité et le rétablissement d'un ordre masculin, inégalitaire et suspicieux à l'égard de tout ce qui n'est pas conforme à un Islam souvent réinventé.

Au prosélytisme en vigueur dans certains quartiers, il devient urgent d'opposer une laïcité plus offensive.

Si, dans les programmes scolaires, figure aujourd'hui une présentation du fait religieux et des différentes religions, cet enseignement n'est pas directement relié à un discours sur la laïcité.

La mission considère comme indispensable de rétablir un discours sur les faits religieux, avec une mise en perspective des religions du livre pour montrer leur origine commune. Une approche objective historico-critique et dépassionnée des religions et notamment du fait religieux monothéiste mérite d'être intégrée dans l'enseignement français.

Cet enseignement permettrait d'expliquer que la République garantit le droit de croire ou de ne pas croire, à travers une conception non restrictive de la liberté de conscience. Celle-ci constitue une émancipation individuelle et non une oppression collective. La mission considère que l'éducation au fait religieux, comme partie intégrante de l'histoire des civilisations, doit devenir une partie significative de l'éducation à la citoyenneté.

Partie 3 : Reconquérir l'espace public

La prévention de la délinquance des mineurs passe aussi par une reconquête de la rue, par l'Etat. Cet espace public constitue le territoire de ceux qui, déjà exclus de l'école et en rupture avec leur propre famille, l'occupent dans des conditions nuisibles à l'équilibre quotidien des quartiers et à la tranquillité de leurs habitants.

Comme le rappelle Jean-Claude Marin, procureur de la République de Paris, *« l'absence du père et la fragilité du modèle familial incitent les adolescents à chercher dans la bande les repères, la reconnaissance et la protection qu'ils ont le sentiment de ne plus trouver à la maison. »*

Un tel constat, vérifié au cours de ses déplacements par la mission, requiert une mobilisation de l'ensemble des services de l'Etat afin d'apporter des réponses efficaces, rapides et adaptées à la mesure du phénomène.

La restauration de l'ordre public nécessite une présence policière au quotidien soutenue par l'autorité judiciaire, les élus locaux et une plus grande implication des citoyens. Elle en appelle également à un travail social plus performant en remettant les éducateurs au cœur de leur terrain naturel d'intervention.

I- Quand les lois de la rue défient l'ordre public et la laïcité

Le temps d'un jeune est classiquement partagé en trois séquences : familiale, scolaire et celui de la rue.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, l'entrée dans la délinquance, est souvent concomitante avec la rupture des liens familiaux. Advient alors l'instauration d'un lien familial perverti via les grands frères, dans une configuration délinquantielle, où le mineur participe à l'économie familiale, en prenant sa place dans l'économie souterraine et l'argent facile.

Le temps scolaire, quant à lui, est vécu comme un temps subi, un temps mort. L'école est assimilée au lieu où l'on n'apprend rien, désinvestie psychologiquement elle l'est aussi physiquement, le désintérêt cédant la place progressivement à l'absentéisme, puis au décrochage selon des scénarii d'évitement progressif ou de violences.

A l'inverse, pour ces jeunes, le temps de la rue devient un temps primordial pendant lequel les pairs, les grands-frères, les bandes sont les vecteurs d'information de ceux qui sont en déshérence au sein de l'espace social et qui entendent trouver un statut dans l'occupation de l'espace public.

Comme le constate Pierre Cardo, « *la rue n'est plus tenue par la police ou les éducateurs mais par les dealers ou les intégristes* ».

La rue devient un creuset où se forment des attitudes violemment antisociales se manifestant au travers des bandes, des trafics et du prosélytisme islamiste dirigés contre les institutions de la République. Pour reprendre la formule juste de Florent Montillot, adjoint au maire d'Orléans pour la sécurité, il faut trouver les moyens de « *faire sortir les mineurs de l'Ecole de la rue, pour leur faire rejoindre l'Ecole des parents et l'Ecole de la République* ».

A- La rue entre les mains des ennemis de l'ordre

La mission a pu constater que dans les quartiers difficiles, les autorités publiques ont de moins en moins de prise sur la rue. Les policiers et l'ensemble des représentants de l'Etat sont confrontés quotidiennement, dans l'exercice de leur métier, à des agressions verbales et physiques ainsi que l'ont montré les événements de l'été 2010, notamment ceux commis à Grenoble. Comme l'a indiqué à la mission Brice Hortefeux, la hausse de la délinquance juvénile n'est pas une vue de l'esprit dès lors que l'on observe que le nombre total de mineurs mis en cause est passé de 98 284 en 1990 à 214 612 en 2009, soit une hausse de 118%.

1°) Les bandes

Ce phénomène n'est pas nouveau. Chacun se souvient qu'au début du 20ème siècle, sévissait déjà à Paris la bande des « Apaches » composée de jeunes de 15 à 20 ans. Plus récemment, dans les années 1960, les blousons noirs ont parfois défrayé violemment la chronique en se livrant à des vols et à des actes de vandalisme. Le Père Guy Gilbert a pu en expliquer le fonctionnement à la mission.

Pour autant, ce phénomène, qui a toujours été anxiogène, s'est modifié et amplifié.

Les pouvoirs publics doivent faire face, en zones urbaines, à des violences commises contre les biens publics, les forces de l'ordre et les services de l'Etat, voire à des affrontements entre bandes rivales. En 2009, une étude de la Police Nationale recensait 2453 individus formant les noyaux durs de 222 bandes dont 156 centrées sur le trafic de stupéfiants. Affinant le propos, Frédéric Péchenard, Directeur Général de la Police Nationale, a distingué devant la mission deux situations différentes :

- les bandes de circonstance, non structurées, se constituant de manière spontanée, éphémère et souvent selon des critères d'opportunité. L'effet de nombre et l'anonymat, l'usage fréquent d'alcool et de stupéfiants les rendent dangereuses et facilitent le passage à l'acte.

- les bandes constituées représentant 45% des groupes recensés. Dotées d'une structuration plus ou moins formalisées en fonction de leur hiérarchie propre, elles sont constituées de "meneurs" et de "suiveurs".

Ces bandes se rassemblent souvent dans l'objectif avéré de passer à l'acte. Les violences urbaines préméditées en fournissent l'illustration la plus aiguë (embuscades envers les forces de l'ordre et de sécurité, incendies divers...).

Ces bandes évoluent dans un contexte de violence banalisée (Internet, jeux vidéos, médias ...) conjuguée à l'utilisation de plus en plus fréquente d'armes à feu, les premiers morts liés aux affrontements entre bandes ayant été recensés en 2003 et 2005 en région parisienne.

Aux dires du Général Mignaux, Directeur Général de la Gendarmerie Nationale, leurs homologues provinciaux sont moins nombreux (20% des bandes répertoriées) et majoritairement peu structurés. Ces bandes se composent principalement de jeunes appartenant à un même quartier.

Les affrontements en bandes qui surviennent ont souvent pour origine des facteurs bien identifiés : défense ou main mise sur un territoire, opposition entre quartiers plus ou moins proches, rivalité amoureuse, défense de l'économie souterraine et des trafics.

Quelques exemples recensés en 2009 en zone gendarmerie

Le 6 janvier 2009 au Pontet (84), des violences opposent deux bandes rivales, turque et maghrébine. Un jeune homme d'origine Cap-Verdienne est mortellement blessé par arme blanche alors qu'il tente de s'interposer. Les auteurs, d'origine turque, appartenant à une même fratrie sont rapidement interpellés.

Le 16 février 2009 à Farébersviller (Moselle - ZGN), une bande constituée d'une vingtaine de jeunes du quartier de la cité commet de nombreux actes de VTU (dégradation de la brigade locale et plusieurs incendies) suite au différend, portant sur les horaires d'ouverture du foyer de jeunes, qui l'oppose à la gestionnaire.

Le 2 avril 2009, dans le quartier du Plateau à Fosses (Val d'Oise), une rixe oppose des jeunes de la localité à une bande rivale provenant des communes de Louvres et de Sarcelles. Ce sont ainsi près d'une centaine de jeunes qui s'affrontent. L'intervention d'une centaine de gendarmes est nécessaire pour ramener le calme.

Les 02 et 03 mars 2009 à Fosses, puis à Louvres (Essonne), une trentaine de jeunes de la cité Corot affronte une vingtaine de jeunes de la cité de la Tramontane en raison d'une rivalité amoureuse.

Dans la soirée du 22 au 23 septembre 2009, à Jouy-le-Moutier, Cergy, et Vauréal (Val d'Oise), des groupes de jeunes, armés, s'affrontent avec trois épisodes majeurs de violences. Deux blessés, dont l'un par balle, sont à déplorer. Un contentieux lié à des véhicules volés pourrait être à l'origine de ces violences.

Source : Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

Plusieurs intervenants, dont Fadela Amara, Michel Gaudin et Sébastien Roché, sociologue, ont alerté le groupe de travail sur l'augmentation inquiétante des faits de délinquance (vol, violences volontaires, outrages) mettant en cause des bandes de filles lesquelles semblent mimer des conduites jusqu'à présent masculines.

Alain Bauer a confirmé cette tendance lourde en soulignant que, selon les chiffres recueillis par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, la mise en cause de jeunes filles dans les infractions de violences volontaires a augmenté de 97,5 % entre 2004-2009, une progression de 75,5% étant également observée sur la même période s'agissant des violences sur personnes dépositaires de l'autorité publique.

Devant cette situation, la mission recommande la constitution d'un groupe de travail visant à mieux appréhender qualitativement et quantitativement ce phénomène afin de décliner des outils de prévention adaptés.

Concevoir et mettre en œuvre une politique de prévention et d'action spécifiquement ciblée sur les bandes de filles (proposition n°10).

2°) Les trafics et l'économie souterraine

La rue constitue le lieu de tous les trafics, autour desquels se structurent l'activité des bandes. Si celles-ci sont aujourd'hui capables de réagir à des interventions des forces de l'ordre par des tirs à balle réelle, c'est que le trafic d'armes, en provenance d'Europe de l'Est, est étroitement associé au trafic de produits stupéfiants.

► Les armes

Ainsi que l'exprimait un commissaire de police en avril 2009, « les jeunes sont passés du jet de pierre, du caillassage contre la police au gomme cogne, au pistolet d'alarme, au fusil de chasse et à des armes à feu qu'ils utilisaient lors

d'affrontements entre eux et qu'ils retournent aujourd'hui contre les forces de l'ordre ».

Les services de renseignements de la police constatent une augmentation significative de l'usage des armes à feu dans les quartiers difficiles dans une stratégie de contrôle de l'espace public et d'intimidation. Ils s'inquiètent notamment de la fascination exercée par les armes à feu sur les plus jeunes et de l'utilisation de cités tranquilles pour y stocker de véritables arsenaux.

Ainsi, en février 2009, les forces de l'ordre ont pu saisir dans la tranquille cité Emmaüs de Viry-Châtillon (91) de nombreuses armes à feu (fusils à pompe, pistolets mitrailleurs, révolvers, pistolets automatiques et fusils de chasse).

Plus qu'une augmentation du nombre d'armes dans les quartiers sensibles, le rapport d'information parlementaire Baudin-Leroux consacré aux violences par armes à feu, déposé en juin dernier, concluait à un phénomène de mutualisation dans l'accès aux armes. Celles-ci font l'objet d'une utilisation collective et sont en quelque sorte mises en libre service, les bandes, connaissant leur localisation, échangeant seulement des informations sur leur disponibilité.

Par ailleurs, les délinquants, auteurs de trafic, en exhibant, notamment par internet, les armes en leur possession renforcent le sentiment d'une multiplication des armes circulant dans les quartiers sensibles.

Au cours de la mission, certaines Cours d'appel, à l'instar de celle de Fort-de-France, se sont d'ailleurs inquiétées que « l'examen des différents indicateurs permettait de corrélérer l'augmentation et la gravité de la délinquance juvénile à la circulation et de détention des armes ».

► *Le trafic de produits stupéfiants*

Le trafic de produits stupéfiants constitue l'une des activités illicites les plus répandues dans les banlieues françaises.

L'augmentation de la demande est liée à plusieurs facteurs : la baisse significative du coût du gramme de cocaïne (60 à 100 euros le gramme contre 150 à 200 euros il y a 10 ans), l'arrivée de nouveaux produits comme les drogues de synthèse (ecstasy, GHB), le regain de la consommation d'héroïne par inhalation et l'importance du nombre de consommateurs de cannabis (42,2 % des jeunes de 17 ans ont expérimenté en 2008 ce stupéfiant selon l'OFDT).

Pour illustrer ces tendances, la mission souhaite rappeler qu'entre 2000 et 2008, le nombre des mineurs de 17 ans ayant consommé de la cocaïne est passé de 0,9% à 3,3 % (source OFDT).

Madame Roselyne Bachelot-Narquin, Ministre de la Santé et des Sports, a confirmé le caractère inquiétant de cette progression révélant par la même occasion que la prise de ce stupéfiant était même devenue, au sein de cette population, plus courante que la consommation d'ecstasy.

Face à un tel enjeu de santé publique, la mission se réjouit de la mise en œuvre du Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et toxicomanies (2008-2011), du Plan « Santé des jeunes » et du Plan pour la prise en charge et la prévention des addictions (2007-2011) s'appuyant notamment sur des campagnes médiatiques consacrées aux dangers des produits stupéfiants.

L'accès à des substances illicites est facilité et stimulé par la démultiplication des routes de la drogue : la cocaïne en provenance d'Amérique du sud via l'Afrique de l'Ouest, la résine de cannabis en provenance de la vallée du Rief marocain, via l'Espagne, l'héroïne venue d'Afghanistan via les Balkans et la Turquie et les drogues synthétiques produites aux Pays-Bas et en Europe de l'Est.

Une organisation spécifique et un quadrillage méticuleux de l'espace public préside à l'écoulement dans les banlieues des marchandises importées.

Anatomie d'un trafic dans une cité de l'agglomération parisienne

L'importateur

Résident de la cité, il est en contact avec les exportateurs à l'étranger, auprès desquels il se déplace pour aller récupérer la drogue et l'acheminer en véhicule, bateau ou avion.

Les caïds ou têtes de réseau

Au contact des gros importateurs, parfois en association avec des caïds d'autres cités, ils font venir d'importants stocks de drogue de l'étranger pour alimenter le trafic de la cité. Les caïds assurent la sécurité des trafics en veillant sur leur territoire d'implantation. Ils emploient souvent des « hommes de main » chargés de veiller à ce que des rivaux ne viennent concurrencer le trafic.

Pour autant, chaque jour, des dealers essayent d'empiéter sur le territoire des autres, créant des règlements de compte qui peuvent impliquer des dizaines d'individus. Pour dissuader toute « concurrence déloyale », le caïd doit procéder régulièrement à des démonstrations de force.

Le lieutenant ou bras droit

Il sert d'intermédiaire entre les caïds auprès desquels il s'approvisionne et les dealers auxquels il procure les stupéfiants demandés.

La nourrice

Il s'agit d'une personne de la cité isolée et en difficulté financière. En échange du paiement de son loyer par les trafiquants, elle prête une pièce de son appartement pour le stockage de la drogue.

Les dealers

Ceux qui travaillent sur le terrain reçoivent le consommateur au pied des immeubles ou dans les halls, prenant leur argent liquide avant de leur livrer le produit, qu'ils vont chercher dans les gaines d'aération ou les parties communes. Parfois, ils obtiennent le produit stupéfiant auprès d'un deuxième, voire d'un troisième dealer, soigneusement cagoulé, situé dans les étages. A ce stade, le produit stupéfiant n'est pas directement récupéré auprès de la nourrice, chargée d'abriter le stock principal alimentant le trafic.

Ce système d'intermédiaires permet au dealer de hall de ne pas être en possession de drogue en cas d'interpellation. Le chiffre d'affaires d'un dealer intermédiaire peut atteindre 8000 euros par jour, un petit dealer de hall peut espérer gagner entre 100 et 200 euros par jour.

Les guetteurs

Chargés d'alerter les dealers en cas d'arrivée de la police ou d'un individu suspect dans le quartier, ces jeunes sont rétribués jusqu'à 100 euros par jour et sont la plupart du temps déscolarisés.

Source : Préfecture de Police

B - La rue entre les mains des ennemis de la laïcité

S'appuyant sur les mouvements de réislamisation, actifs en France depuis les années 1980, le prosélytisme islamique trouve à s'exprimer dans les quartiers difficiles et offre à ses fidèles « une contre-société » construite en opposition avec la société d'accueil.

Plusieurs mouvements sont impliqués dans ce phénomène, dont les Frères musulmans et le Tabligh, tous deux axés sur une interprétation fondamentaliste des textes sacrés.

Le phénomène de radicalisation est encore plus inquiétant chez les Salafistes, qui prônent une lecture littérale du Coran et ne font pas mystère de leur volonté de rupture avec le mode de vie occidental. Ils seraient, aujourd'hui, selon les services de police, au moins 12.000 en France.

Peu de régions échappent à ce phénomène concentré principalement dans les grandes agglomérations (Ile de France, banlieue lyonnaise, Nord-Pas-de-Calais).

L'action prosélyte de ces groupes trouve à s'exprimer dans la prise de contrôle des mosquées, nombre d'entre elles étant victimes depuis quelques années de tentatives de déstabilisation.

Depuis le début des années 2000, ce sont 80 salles de prières qui ont fait l'objet de tentatives de déstabilisation de la part de groupuscules Salafistes.

Les jeunes en particulier, français convertis ou immigrés issus de la troisième génération, constituent des cibles favorites. Aux dires de Sonia Imloul, Présidente de l'association Respect 93, on recenserait jusqu'à cent conversions par jour à l'Islam en Seine-Saint-Denis.

Dans ces lieux de culte, certains imams tiennent des propos violents et hostiles à l'égard de l'occident. On peut s'émouvoir de l'action des prêcheurs dans les quartiers difficiles, exerçant un contrôle insidieux sur l'espace public.

Ce prosélytisme s'exprime fortement par le canal d'internet avec la multiplication de sites et de forums de discussion.

Cette stratégie d'influence s'exprime également par un maillage territorial constitué d'associations locales, sportives ou culturelles. Derrière une façade respectable, ces structures dissimulent des vues orientées vers la pratique d'un Islam radical pouvant même conduire à des actions terroristes. La mission a notamment pu vérifier que les principaux activistes des attentats de Marrakech commis en 1994 avaient fréquenté les mêmes associations à Orléans et à La Courneuve.

Enfin, depuis le début des années 2000, les mouvements islamistes ont investi le champ de l'éducation allant jusqu'à inciter les familles à retirer les enfants des écoles publiques pour les inscrire dans des écoles coraniques ou pour leur faire bénéficier d'un soutien scolaire.

Cette démarche militante vise à soustraire les enfants d'un enseignement laïc, jugé incompatible avec le Coran, et à contraindre les filles, en âge scolaire, au port du voile. Le développement de ces pratiques contribue à l'instauration d'un système éducatif parallèle, incompatible avec les valeurs de la République.

Sonia Imloul observe qu'en Seine-Saint-Denis le soutien scolaire constitue un véritable « substitut à la défaillance parentale » et plus largement à l'éclipse de l'Etat dans l'espace public.

La République doit aujourd'hui, pour apporter ses propres réponses, prendre la mesure de cette radicalisation et donner un signal fort à ces populations avec l'objectif d'entamer dans ces quartiers, un travail de reconquête afin de prémunir les plus jeunes du danger de l'obscurantisme et de la délinquance.

Cette démarche exige que les pouvoirs publics redonnent une vraie densité au lien indéfectible entre ordre public et travail social d'autant que la mission considère qu'il existe plusieurs gisements de compétences manquant de visibilité et d'optimisation.

II- L'autorité judiciaire, partie intégrante de l'espace public

L'autorité judiciaire doit s'approprier l'espace public et pour ce faire l'investir concrètement. La décision judiciaire a une force symbolique qui, au-delà de son prononcé, garantit son effectivité.

Une mesure de réparation ordonnée par le juge a une signification plus forte que celle qui serait prononcée à l'identique par une autorité administrative. Ce pouvoir demeure insuffisamment exploité alors même que les mineurs ont une vision personnelle de l'autorité du juge des enfants qu'il convient d'incarner au plus près des personnes et des situations.

Sa théâtralisation dans le seul cadre des tribunaux ne lui permet pas d'être pleinement reçu, le mineur au tribunal n'étant pas celui du quartier.

Puisque la sectorisation des juges des enfants le permet, la mission considère que le temps est venu pour les magistrats de la jeunesse de descendre dans les quartiers.

A cet égard, Patrick Beau, magistrat et Président de l'association « Mission Possible », a rappelé à la mission le travail effectué par son épouse juge des enfants aujourd'hui décédée.

Le groupe de travail préconise la mise en œuvre de mesures simples, peu coûteuses et sans risque pour l'organisation interne des juridictions, visant à créer une visibilité et une reconnaissance forte autour de l'action des magistrats de la jeunesse. A cet égard, la constitution d'un trinôme judiciaire autour du juge des enfants, du parquet des mineurs et de la protection judiciaire de la jeunesse constitue une avancée qui, conformément aux préconisations du plan national, devrait être étendue à l'ensemble des tribunaux de grande instance.

A - Inscrire le juge des enfants comme membre à part entière du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance.

Le juge des enfants est un magistrat dont l'action est inscrite au cœur du partenariat et de l'interdépendance avec les services. Il coordonne et anime l'action qu'il a mandatée.

Pour autant et paradoxalement, la mission a constaté que les juges des enfants sont largement absents des dispositifs partenariaux et locaux de prévention de la délinquance juvénile. Les élus locaux auditionnés se sont largement faits l'écho de cette situation pour la déplorer et en appeler à une plus forte implication de ce magistrat au sein de ces structures.

Auditionnée sur ce point, Catherine Sultan, Présidente de l'Association des Magistrats de la jeunesse, s'est également dite favorable à ce que les juges des enfants « disposent du temps suffisant » pour s'engager dans le partenariat local afin d'éclairer leur pratique et de susciter des actions de prévention.

Il est dommageable que les groupes d'échange d'informations nominatives, dans lesquels le point de vue du juge qui assure le suivi du mineur est essentiel, soient privés du regard de celui qui décide. Garantir la présence du juge des enfants en qualité de membre de droit des CLSPD pourrait constituer une première avancée.

B - Mieux garantir la cohérence et la célérité de la réponse pénale sur l'ensemble du territoire

Ainsi que l'a souligné au cours de son audition Alain Bauer, la cohérence et la lisibilité de notre action en direction des mineurs requiert aujourd'hui « *la mise en place d'une conférence nationale annuelle de politique pénale rassemblant les magistrats, policiers, gendarmes, travailleurs sociaux et représentants des collectivités locales pouvant se tenir alternativement à l'ENM, à l'ENSP ou à l'ENPJJ* ».

Cette proposition de conférence annuelle est déjà partagée par les chefs de cour de la Cour d'appel d'Amiens sous la forme « d'une politique de juridiction » associant les acteurs du siège et du parquet mais aussi de la société civile, en lien avec la politique de la ville et le secteur associatif.

Garantir la cohérence de la politique pénale applicable aux mineurs par l'organisation d'une conférence annuelle (proposition n°11).

C - Multiplier les audiences en dehors de la juridiction

Les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial, anciennement tutelle aux prestations sociales, pourraient être prononcées dans les locaux de la Caisse d'Allocations Familiales afin d'assurer une meilleure compréhension de la décision par les familles, l'exécution plus rapide de la mesure et la rencontre immédiate entre le juge, les familles et le délégué en charge de l'exécution et du suivi de la mesure.

De même, certaines mesures de placement en assistance éducative pourraient être prononcées au plus près du service en charge de l'exécution de la mesure.

Ce choix de la proximité permettrait de rendre le placement moins traumatisant pour les familles et faciliterait le travail des structures concernées quant au maintien des liens familiaux.

D - Garantir une prise en charge immédiate des mesures éducatives ordonnées

Prévenir la délinquance des mineurs, c'est garantir la certitude de l'intervention éducative. La nécessité de réponse pénale immédiate ne fait plus débat depuis 2002, avec notamment l'introduction de procédures rapides (comparution à délai rapproché, présentation immédiate). Grâce à ces réformes, le taux de réponse pénale en 2008 atteignait 91,1%, soit une hausse de quatorze points par rapport à 2001.

En revanche, la question de la certitude de l'intervention éducative, tant en matière d'assistance éducative qu'en matière pénale, demeure. Ainsi la cour d'appel de Paris, dans le cadre de sa contribution à la mission, écrit-elle « *dès lors que des mesures éducatives alternatives ou de placement sont prises, elles doivent être mises en place rapidement. De cette rapidité dépend la crédibilité de l'intervention judiciaire. La direction régionale de la PJJ reconnaît que le délai moyen de prise en charge est de 60 jours après la notification de la décision. Dans le Val de Marne, par exemple, 170 mesures pénales et 200 mesures éducatives en milieu ouvert demeurent en attente. Les magistrats n'ont aucune souplesse de fonctionnement selon*

les difficultés du mineur et il n'est pas rare que ce dernier réitère les faits de délinquance alors même que la première mesure n'a pas encore été mise en œuvre ».

Ainsi, dans un département aussi sensible que la Seine-Saint-Denis, Jean-Pierre Rosenczweig s'inquiète également que plusieurs centaines de mesures de protection judiciaire ne soient pas exécutées.

Quand la notion d'urgence sociale fait défaut, c'est la crédibilité de tous les intervenants précédents -policiers, travailleurs sociaux, parquets- et de toute la chaîne pénale qui est ébranlée. Pour reprendre les propos de Catherine Sultan, « au regard de ces retards, parfois supérieurs à une année, l'intervention judiciaire devient inefficace et se trouve disqualifiée ».

Le groupe de travail considère que de tels dysfonctionnements ne doivent pas rester sans réponse. Il faut à ce stade faire un audit méthodique de l'ensemble des points de blocage répertoriés pour apporter à chaque étape des réponses satisfaisantes. La qualité de la réponse est, en ce domaine, indissociable de la célérité.

Elaboration d'une charte de qualité visant à la réduction des délais d'exécution des mesures éducatives judiciaires (proposition n°12).

III- Le maire : acteur majeur de la reconquête des quartiers

La loi prévoit, aux termes de l'article L 2211-4 du code général des collectivités territoriales, que le maire est l'animateur, sur le territoire de sa commune, de la politique de prévention de la délinquance dont il coordonne la mise en œuvre.

Mais, avant toute chose, le maire a la proximité et la légitimité de l'élu. Il est l'homme du contact avec ses administrés, dont il reçoit les doléances. C'est à lui qu'incombe, au premier chef, de garantir la tranquillité publique, de désamorcer les tensions, conflits et incompréhensions qui minent le lien social sur le territoire de sa commune.

Il est, comme tel, le garant d'un climat et d'une relation qui est celle de tous à l'autorité publique. Il n'est d'ailleurs pas rare que le maire, dans les communes moyennes, soit directement apostrophé dans la rue, notamment par les jeunes et qu'il aille à leur contact pour exercer son autorité, y compris sur un mode oral et direct.

Cette position d'écoute et d'obligé lui confère aux yeux de tous et des jeunes en particulier, une véritable responsabilité.

Ainsi l'exprime d'ailleurs, Jean-Luc Deroo, maire d'Halluin (59) : « Une troisième conviction repose sur le fait que seule la parole peut induire de vraies transformations. C'est elle qui permet de véhiculer la prise de conscience d'un état de fait; c'est elle qui engage et qui implique les interlocuteurs ... Que fait donc le maire ? Il est sur le terrain en s'exposant à la rencontre des fauteurs de troubles; calme et ferme, il discute. Il reçoit dans son bureau parents et jeunes afin de connaître les motivations de leurs actes et d'éclairer les interlocuteurs sur les intentions réelles. Il jalonne avec eux des parcours de réussite qui les arrachent aux systèmes d'enfermement dans lesquels ils se sont complaisamment fourvoyés... Combien de fois ai-je pu, personnellement, me rendre compte de la force d'une parole qui redonne de la crédibilité, qui reformule et oriente »

La présence du maire dans les quartiers est indispensable pour désamorcer la confrontation et apaiser les antagonismes. Ce contact direct est aussi, selon Louis Nègre, Sénateur-maire de Cagnes-sur-Mer (06), « la première digue susceptible de prévenir les violences ».

C'est ce qu'exprime également Pierre Cardo, ancien maire de Chanteloup-les-Vignes (78) et Président de la communauté d'agglomération des deux rives de la Seine. « J'ai vécu l'avant et l'après des émeutes de 2005. Ma commune n'a pas été touchée. Si je n'avais représenté pour les jeunes qu'une sanction désincarnée, cela se serait mal passé. Le dialogue que j'ai instauré, même si certains pouvaient être agressifs, a permis d'éviter que la commune ne s'enflamme.

J'ai eu de fortes altercations avec eux, mais au moins ils se sentent exister. Il faut un maire qui aille au contact sur le terrain ».

A l'image de son action en matière de parentalité, le maire, premier actif de la ville, doit jouer un rôle majeur dans la reconquête de l'espace public et des quartiers.

L'occupation de l'espace doit s'accompagner d'une organisation du temps. Il s'agit de créer ou recréer du collectif avec des adultes pour rétablir la confiance et incidemment le contrôle social.

Ainsi que l'exprime encore Jean-Luc Deroo : « le maire doit veiller à ce que la richesse du territoire soit partagée et qu'elle parvienne à irriguer les déserts sociaux. La force associative ambitieuse, la proposition d'équipements sportifs de qualité avec des bénévoles et des encadrants formés, l'expression culturelle qui fait rayonner les cultures différentes, la solidité des structures scolaires, la promotion sociale par l'émergence de nouvelles élites issues de ces quartiers réputés difficiles, tout cela mérite d'être soutenu. Et parce que cela est soutenu, comme les piliers d'un pont, cela permet de relier, de faire comprendre l'inconnu qui fait peur, de faire communiquer ceux qui refusaient d'entrer en dialogue responsable ».

① Bonne pratique

L'expérience de Chanteloup-les-Vignes (78)

Objectif : refaire de la rue un espace éducatif pour favoriser le contrôle social

Réalisation d'un cahier des charges : qui a la capacité de réinvestir la rue pour opérer un contrôle social ?

Recherche d'un effet de masse et gestion sur plusieurs fronts. A eux-seuls, les Clubs de prévention, comme la police, ne peuvent pas tout faire.

Méthode : La Compagnie des Contraires. Des arts éducatifs avec mises en scène d'urgence.

Une part avec des professionnels / une part de coproduction par les jeunes à qui on réserve un espace d'expression.

Résultat : le rapport entre les jeunes et les institutions a été profondément modifié. Les violences dans les quartiers ont beaucoup baissé et ils ont été épargnés par les émeutes depuis 5 ans.

Cet investissement direct de l'espace public par les maires, sous la forme d'activités qui n'ont pas seulement une valeur occupationnelle mais socialisante, doit être promu comme un outil efficace des politiques de prévention, notamment dans la gestion des quartiers les plus exposés à la violence.

Ce rôle d'animation fait toute la différence entre les maires acteurs impliqués dans une démarche de prévention et ceux qui demeurent passifs limitant leur action à une gestion formelle des dispositifs partenariaux.

Encore faut-il pour cet élu disposer des outils nécessaires pour assurer jusqu'au bout sa mission de prévention.

Comme l'ont fait remarquer à la mission les élus locaux, et notamment le Sénateur Louis Nègre, « *si le maire ne dispose pas de pouvoir de coercition, il perd de son autorité. C'est un coup d'épée dans l'eau. Il faut avoir les moyens de contraindre* ».

Son action de proximité en direction des mineurs a une réelle efficacité qui mérite aux yeux du groupe de travail d'être valorisée et systématisée.

A titre d'exemple, pour obtenir de la part du mineur une réparation matérielle des dégradations qu'il a commises, il faudrait pour le maire engager une procédure judiciaire pouvant déboucher sur une mesure de rappel à la loi et le cas échéant la mise en œuvre concomitante d'une mesure de réparation.

Cette procédure est lourde et nécessairement lente, elle n'est pas toujours adaptée à la nécessité d'une réponse visible et rapide pour le mineur, tant par son contenu que par l'autorité qui la prononce. A cet égard, le CDDF, instance collégiale, apparaît être l'instance requise pour décider de ces mesures de réparation.

IV - Mieux utiliser les forces disponibles pour restaurer l'ordre public

La visibilité du travail éducatif est trop faible et l'action des éducateurs n'est pas suffisamment soutenue par un discours politique qui en justifierait la nécessité et en valoriserait ses acteurs.

La mission déplore à cet égard que la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse souffre d'un déficit de considération au sein du Ministère de la justice et des Libertés. Pourtant, il ressort des auditions réalisées que les efforts déployés notamment dans le rajeunissement de ses cadres, la modernisation de ses techniques de management et du recentrage sur l'activité pénale s'avèrent particulièrement prometteurs.

Cette direction rénovée, par le travail qu'elle fournit, les acteurs et les moyens qu'elle mobilise, constitue pourtant un vecteur d'action incontournable dédié à la protection de la jeunesse.

Il faut adresser aux travailleurs sociaux, ainsi d'ailleurs qu'aux juges des enfants et à l'ensemble des professionnels du secteur, un message politique fort visant à reconnaître et à valoriser la mission de service public qu'ils exercent de manière conjointe.

A - Donner une meilleure visibilité à la prévention spécialisée et au métier d'éducateur de rue.

Né après la guerre, le métier d'éducateur de rue est originellement un métier dédié à la lutte contre la délinquance et à l'action de proximité auprès des jeunes délinquants.

Conçue en réaction contre les éducateurs d'établissement et les logiques d'internat, l'idée qui a prévalu, à sa création, est celle d'un engagement, au départ d'ailleurs bénévole, auprès des bandes, pour agir sur elles et dans leur milieu.

Dans un article publié dans le Figaro en 1949, on pouvait lire ainsi : *« on a dit et écrit bien des sottises sur ces bandes de gamins qui foisonnent dans Paris. Ils forment des bandes qui cherchent d'abord à se procurer des moyens d'existence. Le cinéma, les bistrots, les fêtes foraines sont leur oasis.*

Les placer dans un internat, si merveilleux que vous puissiez le rêver, ce serait en faire des révoltés irréductibles ; il faut les sauver de leur milieu, dans la bande, et je dirai même, comme au billard, par la bande. Il faut se mêler à eux et choisir la bonne bifurcation qui les ramènera dans la règle d'un contrat social».

Comme l'a rappelé Guy Gilbert, prêtre et éducateur, cette action au sein des bandes, qui procède de la pénétration des groupes, obéit à un travail qui repose sur « l'accrochage affectif des jeunes », travail sur la confiance et le lien social dont l'objet est de ramener les mineurs vers le monde des adultes.

Ainsi que l'explique Jean-Pierre Rosenczveig « *La rue, c'est le territoire du gosse. Il faut créer une relation à partir de rien, contrairement au foyer où il existe des règles, des espaces communs, un rythme... c'est un duel* ».

Ce maillage des quartiers, via des équipes mobiles agissant de manière informelle, caractérise l'action présente des éducateurs et des clubs de prévention. La mission en appelle à une rénovation de la doctrine d'emploi des éducateurs de rue au sein des quartiers difficiles.

En effet, ce métier demeure encore trop lié à la protection de l'enfance comme en témoigne l'arrêté du 4 juillet 1972, indiquant très clairement que « l'activité du club ou équipe agréée s'intègre dans les actions de prévention de l'aide sociale à l'enfance ». Son caractère trop restrictif constitue en l'état une limite à l'efficacité de son action.

Dès lors, ce métier, profondément différent de celui d'éducateur d'établissement, peine à trouver sa place dans l'univers éducatif, alors même qu'il constitue, par ses méthodes informelles et par l'engagement de ceux qui l'exercent, souvent la seule manière d'entrer en contact avec des jeunes délinquants.

Devant ce constat, la mission en appelle à un retour des éducateurs sur la voie publique, au contact direct des jeunes et ce dans un objectif de reconquête des territoires.

Faire revenir l'éducateur de rue dans l'espace public (proposition n°13).

B - Optimiser l'action de la Police Nationale vis-à-vis des mineurs par une formation adaptée

La relation entre les mineurs et les services de police dans les quartiers s'avère de plus en plus difficile et tendue, ainsi que l'ont montré les récents événements de Grenoble.

Outre la prise à partie verbale des policiers par les jeunes, les agressions physiques dont ils sont victimes, le contact quotidien entre les policiers et les jeunes se caractérise par un rejet et une hostilité réciproque.

L'appropriation de l'espace public par les bandes et les trafics constitue l'un des éléments d'explication, tout autant pertinent que la banalisation des armes et l'augmentation constatée, depuis 2004, des violences non crapuleuses contre les personnes.

Frédéric Péchenard, Directeur Général de la Police Nationale, constate que *« 80% des bandes recensées sont implantées en région parisienne et que la moitié des individus interpellés dans le cadre de leur démantèlement sont des mineurs. La violence, majorée par l'effet de groupe et la criminalisation des bandes atteint donc de manière privilégiée les mineurs »*. A l'identique, Michel Gaudin, Préfet de Police de Paris, a fait état de son inquiétude quant à l'augmentation de 19 %, depuis le début de l'année 2010, de la délinquance des mineurs dans la capitale.

Or des auditions réalisées avec le Directeur Général de la Police Nationale et les syndicats de police, il s'avère que la région parisienne est celle qui accueille les plus jeunes gardiens de la paix sortants d'école. A contrario, ces mêmes interlocuteurs témoignent du fait que les policiers les plus chevronnés sont majoritairement affectés en province, privant donc les moins aguerris de leur maturité et de leur expérience.

Ces jeunes policiers se retrouvent ainsi dans les endroits les plus ingrats, confrontés à une jeunesse des quartiers qu'il découvre avec anxiété. Ils peuvent faire montre de réactions maladroitement face à des situations d'agressions, réelles ou ressenties comme telles.

L'ensemble des personnes auditionnées en attestent : il faut mettre la formation des jeunes policiers au contact des jeunes de quartier au cœur de nos préoccupations.

Comme l'a indiqué Sylvie Feucher, Secrétaire général du Syndicat national des Commissaires de Police, des expériences ont été conduites en ce sens mais n'ont malheureusement été poursuivies, faute de moyens, à l'instar de celle du centre de formation de Gif-sur-Yvette. Il s'agissait, via l'intervention de comédiens et le recours à de jeux de rôles, de former des agents des brigades anti criminalité à des mises en situation où la montée de la tension s'accompagne d'un apprentissage de la gestion du stress.

D'autres modules de formation, intégrés au programme des écoles de police et centrés sur une meilleure prise en compte de la dimension relationnelle dans la formation des jeunes policiers comportent plusieurs thématiques :

- L'intégration du facteur humain en intervention ;
- L'identification des causes, des mécanismes et des conséquences du stress ;
- L'identification des stratégies relationnelles ;
- La dynamique de groupe dans les relations professionnelles ;
- La réaction face aux situations de détresse.

Ces modules constituent un progrès sensible dans la formation des élèves gardiens de la paix.

Pour autant, selon le groupe de travail, ils ne constituent pas une formation complète articulée autour d'une problématique relationnelle spécifique à l'égard des jeunes et des autres acteurs de la prévention. Ainsi, la mission a découvert qu'aucun stage de ce type n'était organisé entre les Ecoles de gardiens de la paix et l'Ecole Nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Outre une meilleure connaissance de la problématique, ces stages permettraient de créer un lien entre éducateurs et policiers afin non seulement de prévenir les incompréhensions réciproques sur le terrain, mais surtout de favoriser la communication en affirmant l'unité de la politique de prévention.

Création dans les écoles de police d'un module de formation centré sur la connaissance des mineurs et des acteurs de la prévention (proposition n°14).

C - Créer les conditions d'un bénévolat citoyen

Autrefois, prévalait une responsabilité collective et bénévole des adultes à l'égard des mineurs fondée sur une forte consistance du lien civique, l'adulte témoin d'un comportement inapproprié d'un mineur n'hésitant pas à intervenir en usant de ses prérogatives d'adulte. La montée de l'individualisme contemporain autant que la crainte des représailles contribuent à un relâchement de cette forme de contrôle social. La mission considère que cette forme de citoyenneté doit être remise à l'ordre du jour.

Comme l'a expliqué Rama Yade, Secrétaire d'Etat chargé des sports, de nombreuses associations et fédérations sportives montrent quotidiennement comment le potentiel du sport peut être utilisé à des fins d'éducation, d'insertion et de prévention. Ainsi plusieurs initiatives fondées sur la pratique de la boxe, de l'athlétisme ou du judo ont permis de recréer le lien social entre adultes référents et mineurs par la promotion des règles de conduite et d'hygiène.

Il convient aujourd'hui d'en appeler à une responsabilité collective, en sollicitant la mobilisation de tous les adultes désireux d'exercer leurs responsabilités. Comme l'indique justement Jean-Olivier Viout, Procureur général près la cour d'appel de Lyon, la prévention de la délinquance juvénile est « un problème de la société dans sa globalité qui concerne tout autant les citoyens que les instances spécialisées ».

Des opérations ponctuelles, le plus souvent estivales, ne sauraient suffire. Le groupe de travail est convaincu de la nécessité de créer une mobilisation civique inscrite dans la durée et portée par un appel solennel au niveau national dans le cadre d'une campagne de communication. Plusieurs expériences internationales et locales s'inscrivent dans cette démarche.

① Bonnes pratiques

Trois exemples étrangers de recours au bénévolat

1/ L'association de prévention de la délinquance NEUSTART.

NEUSTART (en allemand : « Nouveau départ ») est une association autrichienne dont l'objectif est de combattre la criminalité et toute forme de violence en aidant les condamnés en facilitant leur intégration à la sortie de prison, les condamnés avec sursis, et les victimes. Elle effectue également un grand travail de prévention, notamment dans les écoles.

Sa devise pourrait être « Maîtriser le passé, garantir le présent et assurer l'avenir »

Cette association privée, créée en 1957, est financée à 90% par le Ministère fédéral de la justice. Les fonds restants proviennent de sponsors et de donateurs. Elle agit en toute indépendance mais doit impérativement respecter des délais dans la mise en œuvre des décisions de justice et fait par ailleurs l'objet d'un contrôle financier très strict.

Au fil des années et des réformes judiciaires, Neustart a étendu son domaine de compétence : introduction du travail d'intérêt général, de l'aide aux victimes, du concept de justice réparatrice (médiation pénale, arrangement amiable).

Actuellement près de 1500 personnes (dont 605 permanents, 893 bénévoles, 20 conscrits effectuant un service civil), réparties dans 14 centres, travaillent pour cette association.

Au cours de ces dernières années (2002-2008), il est à noter une augmentation de 66% de la délinquance imputable aux mineurs.

Par mineurs, il faut entendre les jeunes âgés de 14 à 18 ans. En Autriche, les «jeunes majeurs» âgés de 18 à 21 ans, forment par ailleurs une catégorie pénale particulière.

Dans le cadre des atteintes aux personnes, 25% des faits sont imputables aux mineurs contre 23% des faits dans le cadre des atteintes aux biens. C'est pourquoi l'association Neustart mène un important travail de prévention dans les établissements scolaires, auprès des élèves, des parents d'élèves, des enseignants, à l'aide de séances d'information, d'entretiens individuels ou de travaux de groupe, pour la prévention de la violence, la résolution des conflits, la prévention de l'alcoolisme et de la drogue.

Au regard du succès constaté, le land de Bad-Wurtemberg (Allemagne) a donné son accord pour accueillir cette structure sur son territoire.

2/ L'exemple suédois de la « community care »

Il s'agit d'un travail social communautaire qui permet de prendre soin d'autrui et de soi-même sur un territoire donné, à échelle intelligible et à taille humaine, dans lequel on se connaît les uns les autres et on prend soin les uns des autres. Lorsqu'une situation de délinquance survient, les parents n'ont parfois pas toutes les clés culturelles et normatives pour en parler à leurs enfants. De plus, les familles récemment arrivées n'ont pas tous les codes locaux. Par exemple à Stockholm et sa banlieue, si un enfant a commis une infraction, une mise en contact s'établit avec une famille suédoise du voisinage, cette dernière étant appelée « famille de correspondance ». Cette famille va être chargée de la recevoir et d'établir des contacts et de guider la première famille « à risque » (c'est à dire considérée comme étant en situation de besoin d'aide...) dans les démarches avec les institutions suédoises mais aussi dans le quartier, les écoles, le club de sport. Tous les codes de rapports sociaux « normés » vont donc se transmettre d'une famille à une autre, par osmose ou imprégnation organisée. Cette aide aux parents est organisée par les travailleurs sociaux locaux. Il n'y a pas d'échange marchand entre les familles, pas de dépense publique de frais de grade, et donc très peu de coût induit directement pour les pouvoirs publics dans cette mesure d'accompagnement « entre pairs » (« peer interaction »).

3/ Les volontaires de la Police de Stockholm (Suède)

Cette activité, qui repose sur le volontariat et l'implication individuelle de citoyens, a pour objectif de rendre visible la participation d'hommes et de femmes aux actions de prévention de la délinquance juvénile conduite par la police. Elle repose sur une présence des volontaires sur la voie publique et susciter le partage d'informations avec la police. Cette expérience est également de nature à améliorer l'image de la police et la compréhension de son travail au sein de la population.

Ce dispositif d'appel à des bénévoles pourrait notamment être développé dans le cadre d'un appel au parrainage de jeunes. Jacques-Alain Benisti, Député-maire de Villiers-sur-Marne (94), Ghislaine Baumann, proviseur, Philippe Houillon, Député-maire de Pontoise (95), ont notamment décrit à la mission les bénéfices constatés à l'aune de ces expériences.

① Bonne pratique

L'ESCALE : un dispositif novateur à Villiers-sur-Marne (94)

Dans cette commune, a été mis en place, en 2006, un dispositif de parrainage des jeunes par des élus. Ce dispositif s'adresse à des jeunes de 16 à 18 ans qui ont quitté le système scolaire ou qui sont en passe de le quitter.

L'objectif du parrainage est de rescolariser ces jeunes ou de leur permettre d'acquérir une qualification professionnelle. Le projet est techniquement piloté par une association L'Escale, le proviseur du lycée Max Dormoy et le directeur du centre social, en lien avec la mission locale.

Les parrains sont des élus qui offrent aux mineurs leurs réseaux et leur expérience. Il s'agit de personnalités civiles reconnues et qui ont comme telles valeurs d'exemple pour les mineurs.

Généraliser un mouvement de parrainage civique des mineurs en rupture scolaire (proposition n°15).

*

**

**

Monsieur le Président,

La politique de prévention que nous avons le devoir d'approfondir à l'égard de la question cruciale de la délinquance des mineurs est, par essence, une démarche transversale.

Elle constitue le volet d'une politique ambitieuse de la jeunesse que vous appelez précisément de vos vœux lors de votre discours prononcé à Avignon, le 29 septembre 2009.

Si la nation française se définit selon Ernest Renan, « comme le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune », la pérennité de ce pacte républicain est évidemment subordonnée à la capacité que nous aurons à associer la jeunesse de France -telle qu'elle est- à ce grand dessein. Pour tracer cette perspective d'avenir, capable d'entraîner notre jeunesse et de répondre à ses aspirations, il nous faut à l'évidence prendre à bras le corps tout ce qui fait obstacle au vouloir vivre ensemble.

Le premier grand défi, vous le savez, est celui de l'école et, plus précisément, ce trou noir où disparaissent chaque année des élèves victimes de ce qu'on appelle le décrochage scolaire qui est le premier symptôme de la rupture sociale.

Le second défi est celui de l'accès à la citoyenneté qui est à la source du républicanisme français, celui de nos grands ancêtres, et qui transcende les clivages partisans. La République n'est ni de droite ni de gauche, elle est la maison commune sur laquelle nous avons le devoir de veiller et qui implique que chacun en franchisse le seuil pour y prendre sa place et s'engager.

La jeunesse comme la société française, toutes générations confondues, a besoin d'un idéal et d'une action qui permettent le dépassement de soi. La citoyenneté apporte une réponse républicaine moderne qui est le pivot de cette reconquête des esprits et des territoires à laquelle nous devons œuvrer.

N'est-ce pas là une exigence élémentaire, quotidienne, que de prétendre continuer à habiter un monde commun, à la condition bien-sûr de ne laisser personne se l'approprier à des fins particulières, qu'elles soient dédiées à la délinquance, aux trafics ou aux communautarismes ?

En retour, la République doit veiller au respect du principe d'égalité entre les hommes et les femmes, les jeunes et les moins jeunes, les Français dits de souche et ceux dont les parents sont étrangers ou naturalisés.

Pour autant, égalité ne veut pas dire égalitarisme : la République se doit de favoriser les capacités de chacun selon ses compétences et ses mérites. En tout

domaine, elle doit valoriser l'excellence, stimuler l'émulation, valoriser les vertus cardinales que sont le travail et l'effort.

Mais la citoyenneté a besoin de repères clairs. Elle constitue un ensemble indissociable de droits et de devoirs qui requiert un temps d'apprentissage, d'écoute et d'acceptation des figures qui doivent pouvoir continuer à faire autorité. La compréhension, l'empathie n'excluent ni la fermeté ni l'exercice de la contrainte.

Cette démarche ne peut que nous inciter à une vigilance accrue afin d'agir dès que les signaux les plus ténus laissent entrevoir une rupture coûteuse pour notre jeunesse comme pour la cohésion nationale. Tel est le sens de cette politique de prévention que nous devons renforcer et enrichir.

Cet idéal de la citoyenneté n'est-il pas le point de confluence entre les dispositifs de prévention de la délinquance des mineurs et cette politique d'ensemble que nous devons à notre jeunesse ?

N'est-ce pas le cœur du message que nous avons à transmettre à celles et ceux et qui incarneront la France de demain ?

Trop d'individualisme a perverti l'idée de citoyenneté. La revendication des droits de la personne pour légitime qu'elle soit a contribué à laisser de côté la question des devoirs alors que, de manière bien inconséquente, une partie de nos élites semblait justifier en tout domaine la transgression des interdits, la remise en cause de l'autorité.

Et c'est le troisième défi que nous devons relever, celui-là véritablement situé au plan de la morale collective.

La promotion de l'individu a ses vertus émancipatrices : elle garantit à chacun la liberté de croire ou de ne pas croire, de vivre dans le respect des lois selon ses aspirations et son système de valeurs. Cette liberté des modernes permet de s'affranchir du fardeau des héritages et des déterminismes subis.

Mais elle comporte aussi une face sombre qui se révèle dans une relativisation de l'idée de bien commun dont il résulte un certain relâchement du lien social et civique observable à maints égards. Nous avons le devoir, en tant que décideurs publics et représentants du monde adulte, de croire en nos valeurs et de tenir notre rang.

Tel est le socle moral -j'en ai la conviction- indispensable pour bâtir une politique cohérente de prévention de la délinquance des mineurs.

A l'issue de cette mission et dans le prolongement des débats qui se sont tenues aux Assises de la Prévention de la Délinquance juvénile placées sous votre haut patronage, je veux vous le dire, Monsieur le Président, votre parole est attendue par tous les enfants de la République et sur tout le territoire. La jeunesse a besoin d'une identification positive et je gage que votre volontarisme sera pour eux un repère, une énergie transformatrice.

Note méthodologique

La politique que je vous propose, Monsieur le Président, ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur les moyens budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. Je reste convaincu qu'il existe de multiples leviers permettant de rationaliser le financement de la prévention de la délinquance juvénile à condition qu'ils soient préalablement soigneusement recensés.

Depuis environ dix ans, à côté des moyens traditionnels d'intervention, hors vidéoprotection, consacrés par l'Etat et les Conseils généraux, les moyens mis en œuvre par les communes se sont considérablement accrus. En effet, dans le cadre des CLSPD, de nombreuses actions, reposant sur l'appel à des professionnels qualifiés, ont été financées par les villes et l'intercommunalité dans le domaine de la prévention. A telle enseigne qu'aujourd'hui se posent davantage de questions autour du partenariat, de l'articulation et de la coopération entre tous les acteurs.

Il me paraît également indispensable de jeter les bases d'une culture d'évaluation adaptée aux enjeux de ce chantier majeur. Il s'agit enfin de formuler quelques recommandations visant à mieux délimiter le périmètre budgétaire et de poser les jalons afin de développer les formules d'un partenariat public/privé y compris en ce domaine.

I - Un instrument budgétaire clairement identifié au plan national

A- Le FIPD un instrument novateur qui consacre le volontarisme gouvernemental

Le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD) est un instrument créé par l'article 5 de la loi du 5 mars 2007 géré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Il a pour objet de financer les actions mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national dans le cadre du plan dédié à cet enjeu.

Il dote les pouvoirs publics d'un levier financier leur permettant d'orienter les actions conduites au plan local dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'Etat et les collectivités territoriales s'agissant de la politique de la ville.

En 2010, le FIPD est doté de 48,7 millions d'euros auxquels s'ajoutent 1,6 millions d'euros de reports de crédits 2009 soit au total 50,3 millions d'euros, ce qui place cet instrument à son plus haut niveau depuis sa création.

En revanche, on constate qu'avec 30 millions d'euros consacrés à la vidéoprotection l'enveloppe dédiée aux autres actions de prévention s'avère cette année d'un montant inférieur.

Aux termes de la circulaire du SGCIPD du 5 mars 2010, ses orientations ont été recentrées sur les thèmes ci-après :

- accueil et orientation des victimes et prévention des violences intrafamiliales,
- prise en charge des auteurs et prévention de la récidive,
- prise en charge des mineurs et actions de soutien à la parentalité,
- actions de prévention en milieu scolaire,
- médiation et éducation à la citoyenneté,
- dépenses liées à la mise en œuvre du plan national de prévention de la délinquance.

B- Eléments de bilan sur les actions de prévention soutenues par l'Acse en lien avec les orientations de la présente mission.

Au sein des actions de prévention, hors vidéoprotection, les axes d'intervention qui ont été privilégiés s'inscrivent dans la cohérence du présent rapport

- Prévention de la délinquance des mineurs :

En 2009, un même montant de 2,3 M€ a été mobilisé sur cette thématique, sur les crédits Ville (237 actions) et sur les crédits FIPD (302 actions).

A la fin septembre 2010, ce sont 1,09 M€ qui ont été mobilisés sur les crédits Ville (19% des actions de prévention et 15% des crédits) et 0,9 M€ sur le FIPD (11% des actions et des crédits).

- Prévention et lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires :

Dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire, les initiatives concernées ont pour objectif que les jeunes quittant prématurément le système scolaire, et qui sont les plus exposés aux risques de délinquance, bénéficient d'un accompagnement individualisé.

Cet axe d'action constitue l'une des priorités du FIPD : en 2009, un montant de 605 000 € a été consacré au soutien de 63 actions ; en 2010, 228 000 € permettent de soutenir 20 actions.

- Soutien à la parentalité :

Les actions visent à poser un cadre structurant aux enfants dans une perspective d'écoute et de dialogue. Ces démarches tendent à valoriser les compétences des parents, même lorsque ceux-ci sont « défailants », afin qu'ils puissent effectivement assurer leurs droits et obligations.

Les actions soutenues à ce titre relèvent principalement du champ des crédits de la politique de la ville étant précisé que la majorité de ces actions ne visent pas spécifiquement les familles les plus en difficulté et en risque de délinquance.

En 2010, 3,1 M€ ont été engagés sur les crédits Ville et 31 918 € sur les crédits du FIPD.

- Coordination des acteurs :

Il s'agit du financement des postes de coordonnateurs des contrats locaux de sécurité (CLS) et conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance (CLSPD) ou des postes de chargé de mission prévention de la délinquance.

Sur le FIPD, 75 postes ont été soutenus (950 000 €) en 2009 et 20 postes (223 000 €) en 2010, sachant que 28 autres postes sont en cours de financement.

Au titre des crédits-Ville, 18 postes (305 000 €) ont été financés en 2009 et 21 (259 000 €) en 2010.

C- De la nécessité de garantir la pérennité des moyens financiers accordés à la prévention de la délinquance juvénile

En dépit du contexte budgétaire contraint, de nombreuses personnalités qualifiées en ont appelé à une vigilance particulière quant aux moyens nécessaires à la prévention éducative et sociale pour 2011. En complément des crédits Ville consacrés à la prévention (14 M€ prévus en PLF 2011), il apparaît légitime de préserver les moyens consacrés aux actions de prévention, hors vidéoprotection, dans le cadre du FIPD.

Cette vigilance concerne en particulier les actions de prévention de la délinquance des mineurs et de la récidive, les opérations de prévention des violences intrafamiliales, d'aide aux victimes ou de médiation sociale pour lesquelles les associations constituent une très forte majorité des porteurs de projets, en particulier dans les quartiers populaires.

Pour ce faire, il conviendrait de susciter de nouveaux partenariats financiers tels que les crédits du FSE dédiés aux publics en grande difficulté ou le développement des partenariats publics-privés.

II- De la nécessité d'instaurer une culture de l'évaluation comparatiste

La multiplication, parfois anarchique, des métiers engagés sur le champ de la prévention et la diversité de leurs formations et domaines d'intervention (métiers des champs éducatif, social, de la médiation, de la sécurité, de la justice, de la gestion de proximité...) ainsi que de leurs donneurs d'ordre (villes, départements, Etat, associations, bailleurs, régies de transport...) nécessitent d'une part de poursuivre le travail de clarification des compétences et conditions d'intervention entre les différentes institutions et collectivités concernées, et d'autre part de construire les bases d'une véritable culture partagée de la prévention.

A- Construire une démarche d'évaluation des actions de prévention de la délinquance juvénile

Comme l'ont souligné Alain Bauer et Sébastien Roché, il est aujourd'hui indispensable d'intégrer systématiquement la démarche d'évaluation comme une condition du financement des projets de prévention de la délinquance. Il s'agit à la fois d'une exigence démocratique quant au bon usage des deniers publics et d'une nécessité pour établir la pertinence et l'efficacité de la prévention. Il faut avoir le courage politique de dépasser les simples indicateurs de réalisation d'une action et de s'interroger sur les objectifs poursuivis par chaque projet. A l'instar de plusieurs travaux dont ceux du Comité International pour la Prévention de la Criminalité publiés en juin 2008, le temps est venu de réconcilier prévention et évaluation.

La mobilisation du champ scientifique pour mesurer les effets d'actions de prévention permettrait de faire appel à une autre forme d'évaluation, quasi inexistante en France, qui compléterait d'autres outils d'évaluation. Les pouvoirs publics devraient d'ailleurs eux-mêmes investir cette approche de l'évaluation pour le pilotage de leurs politiques. C'est une condition indispensable son succès.

Elles doivent être développées et affinées afin que la culture de l'évaluation s'impose peu à peu en France, et que celle-ci ne soit plus subie, mais devienne une évidence, et ce, dans l'intérêt même des acteurs et du public visé par ces politiques.

B- Instaurer un « benchmarking » appuyé sur les expériences conduites en Europe.

En fonction de l'histoire, de l'organisation politique et administrative, de la culture et des formes de délinquance, plusieurs pays d'Europe ont développé ces dernières années des politiques volontaristes, mettant l'accent sur telle forme de prévention ou sur telle priorité. A titre d'exemple, les Pays-Bas affectent 10 % du budget de tout projet de prévention à son évaluation. Mais le plus souvent, les politiques développées reposent sur des réponses « mixtes », même dans des pays marqués culturellement par un modèle de prévention. Il serait ainsi aujourd'hui abusif de cantonner la France à la prévention sociale et la Grande-Bretagne à la prévention situationnelle. Ainsi, la Grande-Bretagne a développé, par exemple, un dispositif poussé et novateur par la mise en place d'une « équipe de suivi des jeunes délinquants » (« Youth Offending Team », YOT). Ces équipes territorialisées sont composées de policiers, de travailleurs sociaux, d'enseignants ou encore de professionnels de la santé, et construisent un projet individualisé avec le jeune.

*
* *

Au regard de ces éléments, la mission vous propose les présentes recommandations :

1/ Renforcer la démarche d'évaluation des politiques de prévention de la délinquance en lien avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et l'Agence Nationale de la Recherche. Il s'agira d'élaborer une méthode d'évaluation, reposant notamment sur la prise en compte des différents modèles de prévention à l'étranger et des différentes méthodes d'évaluation qui les accompagnent.

2/ A partir de ces travaux, définir des champs d'intervention et des actions de prévention prioritaires dont le contenu a été évalué comme efficace et reste évaluable dans sa mise en œuvre dans le cadre d'un programme national.

3/ Faire réaliser une étude de besoins dans chaque département pour alimenter les Plan Départementaux de Prévention de la Délinquance d'un volet prévention de la délinquance juvénile spécifique permettant d'adapter ce programme aux réalités de chaque territoire.

4/ Etablir une distinction claire au sein du FIPD entre l'enveloppe consacrée à la vidéoprotection et celle dédiée au financement des autres actions de prévention afin de rendre lisibles et clairement identifiables les sommes annuellement allouées à ce deuxième dispositif.

5/ Réalisation par la Cour des Comptes d'une mission de contrôle en liaison avec les cours régionales afin de dresser un état des lieux quant à l'articulation des politiques nationales et locales.

6/ Faire des partenariats privés/publics un vecteur de financement complémentaire par la mobilisation des Fondations reconnues d'utilité publique.

Table des matières

PRÉAMBULE	4
<i>Ne pas confondre délinquance et déviance</i>	8
<i>Le jeune, une catégorie difficile à cerner</i>	8
PARTIE 1 : SOUTENIR LA PARENTALITÉ	11
I- L'ABANDON DES SCHÉMAS TRADITIONNELS	11
<i>A- L'autorité parentale : une notion qui reste à définir</i>	11
<i>B- Une conséquence évidente : la solitude des plus jeunes</i>	12
II- CONSTRUIRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LA RESPONSABILITÉ PARENTALE	13
<i>A- L'autorité : un droit pour le mineur, un devoir pour ses parents</i>	14
1° Réformer le contenu et la méthode des stages parentaux	14
2° Développer le soutien parental	14
3° Replacer le père ou le tiers au cœur de l'autorité	20
<i>B - Responsabiliser les parents par rapport à l'école</i>	21
1° Mieux impliquer les parents dans la scolarisation de leur enfant.....	22
2° Mieux ouvrir l'école aux familles pour leur intégration.	24
III- POUR UNE NOUVELLE ÉCONOMIE DE LA SANCTION PARENTALE	25
<i>A - Conforter le maire dans la chaîne des sanctions</i>	26
1° Développer les mesures de rappel à l'ordre	26
2° Donner une plus forte visibilité aux Conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF).....	27
<i>B - Redonner un nouvel élan au Contrat de Responsabilité Parentale</i>	31
<i>C - Créer les conditions d'une politique pénale des manquements volontaires à l'exercice de l'autorité parentale</i>	32
1° Le cadre légal actuellement en vigueur.....	33
2° Un constat sans appel : des poursuites trop peu nombreuses	33
PARTIE 2 : RESTAURER LA CITOYENNETÉ	35
I- GARANTIR L'ACCÈS À LA CITOYENNETÉ PAR L'ÉCOLE	36
<i>A - Mieux lutter contre l'absentéisme et le décrochage scolaire</i>	36
1° Un constat de forte mobilisation du Ministère de l'Education Nationale.....	36
2° Des dispositifs opérationnels et partenariaux de proximité qui mériteraient d'être systématisés.....	39
<i>B - Pour la réintroduction du travail sanitaire et social à l'école</i>	42
<i>C - Lutter contre les violences scolaires</i>	44
1° Mieux lutter contre le racket scolaire	45
2° Mieux lutter contre le harcèlement scolaire.....	47

II - RECONQUÉRIR LA CITOYENNETÉ DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ	52
<i>A - Pour un état des lieux sans complaisance</i>	52
<i>B - Pour une action mieux ciblée</i>	54
1°) L'échec scolaire constitue un facteur de rejet de nos institutions.....	56
2°) Valoriser la culture française, dans l'ensemble de ses aspects, civils ou religieux.	58
PARTIE 3 : RECONQUÉRIR L'ESPACE PUBLIC	61
I- QUAND LES LOIS DE LA RUE DÉFIENT L'ORDRE PUBLIC ET LA LAÏCITÉ	61
<i>A - La rue entre les mains des ennemis de l'ordre</i>	62
1°) Les bandes	62
2°) Les trafics et l'économie souterraine.....	64
<i>B - La rue entre les mains des ennemis de la laïcité</i>	67
II- L'AUTORITÉ JUDICIAIRE, PARTIE INTÉGRANTE DE L'ESPACE PUBLIC	69
<i>A - Inscrire le juge des enfants comme membre à part entière du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance</i>	70
<i>B - Mieux garantir la cohérence et la célérité de la réponse pénale sur l'ensemble du territoire</i>	70
<i>C - Multiplier les audiences en dehors de la juridiction</i>	71
<i>D - Garantir une prise en charge immédiate des mesures éducatives ordonnées</i>	71
III- LE MAIRE : ACTEUR MAJEUR DE LA RECONQUÊTE DES QUARTIERS	72
IV - MIEUX UTILISER LES FORCES DISPONIBLES POUR RESTAURER L'ORDRE PUBLIC	75
<i>A - Donner une meilleure visibilité à la prévention spécialisée et au métier d'éducateur de rue</i>	75
<i>B - Optimiser l'action de la Police Nationale vis-à-vis des mineurs par une formation adaptée</i>	76
<i>C - Créer les conditions d'un bénévolat citoyen</i>	78
NOTE MÉTHODOLOGIQUE	85
I - UN INSTRUMENT BUDGÉTAIRE CLAIREMENT IDENTIFIÉ AU PLAN NATIONAL	85
<i>A - Le FIPD un instrument novateur qui consacre le volontarisme gouvernemental</i> ...	85
<i>B - Eléments de bilan sur les actions de prévention soutenues par l'Acse en lien avec les orientations de la présente mission</i>	86
<i>C - De la nécessité de garantir la pérennité des moyens financiers accordés à la prévention de la délinquance juvénile</i>	87

II- DE LA NÉCESSITÉ D'INSTAURER UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION COMPARATISTE..... 88

A - Construire une démarche d'évaluation des actions de prévention de la délinquance juvénile..... 88

B - Instaurer un « benchmarking » appuyé sur les expériences conduites en Europe.... 89