



**Discours de Monsieur Jean DANET,  
Maître de Conférences à la Faculté de droit de Nantes, Avocat honoraire,  
à l'occasion du Congrès national  
des fédérations Citoyens et Justice et INAVEM, organisé par l'APERS**

---

**« La méduse et le dauphin »**

Mesdames et Messieurs, Chers amis.

Je suis très honoré de votre confiance d'autant que je n'ai guère de titre pour être là. Peut être seulement celui d'avoir comme avocat, accompagné pendant 21 ans victimes et auteurs d'infractions et puis le fait d'apprécier depuis longtemps votre travail aux uns et aux autres de sorte que je suis plus un vieux témoin qu'un grand témoin.

J'ai intitulé ce petit rapport « la méduse et le dauphin » (rires) et bien entendu, je vais faire comme Jeanne CLAVEL, je vais ménager le suspense et je ne dirai qu'à la fin pourquoi.

INAVEM et fédération Citoyens et Justice, un congrès commun ! Je ne suis pas sûr que vous réalisiez bien la force du symbole que vous avez posé là. Vous savez, vous, depuis longtemps ce qui vous rapproche mais du coup, je ne crois pas que vous soyez les mieux placés pour mesurer à quel point c'est une idée forte. Dans un contexte où la grande distribution médiatique sombre quotidiennement dans le simplisme, l'opposition schématique, manichéenne, votre initiative fait du bien, elle est courageuse et elle est réussie.

Le titre de votre congrès a eu beaucoup de succès auprès de vos invités vous l'avez remarqué. Tous vous l'ont répété à l'envie. Oui vous êtes au cœur des politiques publiques, formidables, irremplaçables, inégalables. Vous auriez pu prendre cela avec un brin de distance et d'ironie, nous verrons pourquoi à la fin, mais au fond ces compliments sont sans doute sincères. En tout cas, vos invités ont raison.

Mais votre message à vous n'était pas tout à fait celui là en fait. Votre message à vous, c'était plutôt, « des associations inquiètes sur leur place dans les politiques publiques ». C'est en tout cas ce que j'ai entendu. Vous avez voulu, et vous avez à mon sens bien fait, sortir du cadre strict qui est le vôtre pour prendre la mesure du caractère plus ou moins général, plus ou moins partagé de vos inquiétudes dans l'ensemble du monde associatif. Sommes-nous une exception dans le paysage associatif français ? Tel était, au fond, votre première question. Pas vraiment, vous a-t-on répondu.

Et sur l'ensemble du paysage en question, les nuages s'amoncellent ; baisse du financement, concentration des associations voire dualisation, transformation structurelle des sources de financement au détriment des subventions, inquiétudes sur l'évolution du bénévolat. Vous avez voulu prendre ou reprendre le pouls de l'évaluation au plan général des politiques publiques et la situation dressée, pour l'ensemble du secteur social et médico-social était très marquée par le contexte financier et pas très rassurante non plus.

L'évaluation des politiques publiques n'est pas vraiment rentrée dans les mœurs vous a-t-on dit. Elle est ou elle a été depuis longtemps, l'objet d'amalgame avec la RCB d'abord, ce qui ne nous rajeunit pas, puis avec la LOLF et la RGPP. Amalgamée avec la démarche qualité, avec la standardisation, avec le contrôle, elle peut être assimilée à la pire version du New Public Management où les technocrates pensent et les opérateurs exécutent ; elle peut susciter tension, contradiction mais elle peut être aussi un formidable outil si elle évalue et le projet et la prestation qui en découle. Elle peut être alors un outil de la dynamique du changement, elle permet de rendre visible, lisible une politique publique et de sortir de l'entre soi.

Mais on pourrait ajouter aussi- je me dois d'ajouter comme témoin ce que je vois à l'extérieur-, on pourrait ajouter que côté justice, l'évaluation est moins qu'ailleurs, hormis peut être l'université, entrée dans les mœurs. Je sors de deux ans passé au

comité d'organisation de la Conférence de Consensus, à la Commission NADAL, avec les auditions par les commissions DELMAS-GOYON, BEAUME, la synthèse d'un atelier du colloque « la justice du 21<sup>ème</sup> siècle » ... et je ne peux pas oublier les difficultés dans lesquelles se trouve la justice et comment après un silence de plomb pendant 5 ans, 7 ans, 8 ans, la crise explose et comment se disent très fortement des problèmes qui n'ont pas été pris au sérieux auparavant : le défaut d'attractivité des fonctions de substitut du procureur, le TTR en miette, à reconstruire ou en tout cas, un modèle aujourd'hui à repenser. Les pratiques diverses dans les parquets autour des schémas d'orientation, des Procureurs qui n'en ont pas, d'autres qui ne les transmettent pas à leur substitut. Je ne fais ici que répéter ce que j'ai entendu dans la Commission NADAL. Au contraire on a aussi des Procureurs qui les partagent, qui les font partager à leurs partenaires jusqu'aux barreaux et aux associations. Que de pratiques diverses ! Et pas évaluées.

J'ai en tête l'absence d'évaluation sur les nouvelles peines, les peines de stages. J'ai en tête les rapports de l'IGS. J'entends ici Madame le Procureur et je me dis, quand est-ce que l'on fait des protocoles avec l'Université ? Partout, pour que ce ne soit pas votre auditeur de justice madame le procureur qui ait l'obligation de mener ces études car enfin à l'université mais il y a de la ressource. Que les juristes sortent de leur fac et enfin travaillent sur le terrain avec vous !

Vous qui êtes, INAVEM et Citoyens et Justice, depuis longtemps convaincus de l'intérêt d'authentiques évaluations, vous œuvrez dans un contexte avec des partenaires qui, parfois, n'en ont pas encore la culture.

À mesure que nous avons resserré le champ de la réflexion sur votre secteur commun, des inquiétudes se sont accentuées, elles sont apparues plus vives, à commencer par un constat que j'ai senti teinté d'un brin d'amertume sur votre professionnalisation. Bien loin d'assurer aux associations une certaine forme de sécurité sur leur devenir, votre professionnalisation aura été suivie bien vite, de ce que vous vivez au fond comme une marchandisation, une réduction à une logique de service, à un rôle de prestataire de service, à une variable d'ajustement : tous ces mots ont été prononcés.

Mais au fil des débats, il m'a semblé que vos inquiétudes recouvraient trois formes assez distinctes. Une inquiétude devant la réduction économiste, une inquiétude devant ce que j'appellerai les masques régaliens et une inquiétude devant la tentation d'une justification par la loi de la concurrence.

La réduction économiste, celle qui veut tout ramener au point financier, le « coût victime » a-t-on dit hier, par exemple ; celle qui ne veut rien savoir de la valeur humaine des pratiques de la différence entre des accompagnements, des interventions par des professionnels et des interventions de retraités qui cachetonnent. Mais, paradoxe auquel nul n'échappe parce que nous sommes tous devenus *homo economicus*, nous a appris Louis DUMONT, vous vous prenez vous-mêmes, à souligner ce que votre secteur « pèse en emploi ».

Les masques régaliens viennent compliquer singulièrement le paysage, brouiller les choses, car ils sont pour une part antinomique avec les deux autres sources de votre inquiétude. Le premier masque régalien, je dis « masque » parce que, à chaque fois c'est pour moi, en réalité d'autres choses dont il s'agit, il consiste à vous écarter d'un certain nombre de politiques publiques ou de dispositifs et il est en vrai qu'en l'état, le texte voté à l'Assemblée nationale et tel qu'adopté par la Commission des Lois du Sénat, s'il vous fait bien une place dans un article très général, l'article 12 de la loi sur le service public pénitentiaire, la Garde des Sceaux l'a dit hier sans ambages, clairement, la contrainte pénale restera du domaine régalien. Malgré cet arbitrage rendu en faveur du « régalien », il n'est pas sûr que l'on puisse longtemps se passer de vous et je le dis avec inquiétude, sauf à aller vers l'échec de la contrainte pénale ou sa sous utilisation comme en matière de médiation, de placement extérieur, de TIG. J'entends bien qu'on nous dit vouloir diversifier le recrutement des CIP, ce n'est pas moi qui serai contre, j'en suis heureux, mais combien faut-il de temps pour changer en profondeur une culture professionnelle ?

Si on compte sur la diversification progressive du recrutement, je serais un très vieux témoin quand je le verrai ! J'avoue avoir quelques craintes. Je le dis avec humour mais, hélas, le sujet est grave.

« Régalien ». Il faudra se mettre au clair, un jour, avec ce mot tellement sollicité dans le monde de la pénitentiaire. Que la Justice soit un pouvoir régalien dont l'État ne saurait déléguer la fonction, soit, mais de là à ce que cela empêche le développement des missions d'accompagnement des peines par le monde associatif, ce n'est pas raisonnable. *A fortiori*, quand l'institution régaliennne est tellement à la peine- si j'ose dire !- L'usage qui est fait ici du régalien masque bien mal en réalité l'histoire d'une administration pénitentiaire qui pèse de tout son poids, une administration qui se pense encore parfois comme une forteresse nichée au cœur d'un État Jacobin et centralisé.

J'aimerais bien savoir si ce mot régalien est d'usage en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Espagne et dans d'autres pays, fédéraux ou quasi fédéraux (applaudissements).

Mais le masque régalien n'est pas seulement le moyen de vous tenir à l'écart, il est aussi le point d'appui pour des décisions qui ne peuvent pas toujours, loin s'en faut, se targuer de la rationalité économique. Disparité des politiques pénales, territoriales et disparité des politiques publiques entre directions du Ministère, financement obsolète, paiement tardif, absence de vrais contrats, de vrais engagements, tout cela vous l'avez dit. Co-construction, reprise d'innovation par l'État que vous vivez comme une forme de dépouillement. Notez tout de même que vous n'échappez pas, là encore, vous-même, à une logique de valorisation financière en revendiquant la propriété intellectuelle de vos innovations et vous avez bien entendu l'appel de Yannick BLANC, tout à l'heure, pour une autre logique.

La tentative de justification des politiques publiques par la concurrence enfin. Votre dernière source d'inquiétude. Il a été beaucoup question de la montée en puissance d'une logique de commande publique. J'ai été très intéressé, pour ma part, par le débat avec Madame la Vice-Présidente du Conseil Régional. Il m'a semblé, entendre clairement, la difficulté dans laquelle se trouvent les politiques. Il faut que nous l'entendions. Et elle peut expliquer-je ne dis pas justifier- cette logique. Rappelons que la « convention justice » dans ce département, c'est 7 millions d'euros. La Vice-Présidente nous a dit en substance : « ce n'est pas rien et je ne le claironne pas trop car un journaliste, après, va me demander de justifier en deux minutes un tel budget », a-t-elle dit. « Et il me faut plus de deux minutes pour expliquer cela ». Plus loin, elle nous dit encore qu'en tel secteur où elle n'entend subventionner que des associations ayant embauché que des professionnels, elle a, face à elle, les autres associations formées de bénévoles qui hurlent à l'injustice et elle nous dit être à la peine pour les convaincre qu'il n'y a pas d'injustice.

Dans le monde où nous vivons, celui de soupçons généralisés contre les politiques- je vous accorde qu'il y en ait qui n'aident pas à lever le soupçon-, on voit bien comment la technique de la commande publique, de l'appel d'offres, du cahier des charges, c'est le refuge, le refuge du politique : « j'ai respecté la loi » et comment il peut être tentant, confortable, nécessaire. Mais je crois que nous touchons là un point essentiel, et c'est celui du débat démocratique autour des missions de service public que vous assurez. Comment rendre lisibles ces politiques publiques ? Comment les rendre lisibles aux médias ? Eux aussi fascinés, et pour cause, par l'économisme. Comment les rendre lisibles aux citoyens ? Comment leur donner sens, les relier aux autres politiques publiques, leur donner un sens et des objectifs politiques plus ambitieux que la seule gestion des contraintes financières ?

« Vous êtes la société civile organisée », ai-je entendu hier. On peut dire cela comme ça. Surtout si l'on veut dire que la faiblesse du nombre d'adhérents en France, aux partis politiques, aux syndicats, aux associations d'opinion est particulièrement marquée, que l'abstention est effrayante aux élections et que notre démocratie est surtout une société d'individus atomisés à qui les grands médias préfèrent raconter, par le menu, le dernier fait divers qu'expliquer l'intérêt de la « convention justice » de Madame la Vice Présidente.

C'est la crise de la démocratie me semble-t-il qui enferme les collectivités territoriales dans une logique de mise en concurrence, de commandes publiques servant à justifier sur des segments de leur politique publique qui sont les premiers visés par les dénonciateurs du trop d'impôts, du trop de social.

C'est Yannick BLANC qui nous a donné, je crois, les clés d'intelligibilité mais aussi des raisons profondes d'espérer. Certes, nous a-t-il dit, vous êtes pris entre les contraintes des réformes institutionnelles- et s'agissant de la justice n'en doutons pas, elles sont à venir et elles sont majeures- pris entre ces contraintes et les contraintes budgétaires et puis de troisième part, les pratiques partenariales. Et pour autant, ce sont ces pratiques qui reconstituent la capacité d'agir que les institutions ont perdues par ailleurs. Alors oui, oui, du coup, croyons-les quand ils vous disent : « vous êtes irremplaçables ». Au point que, le fait associatif est au cœur, nous dit Yannick BLANC du paradigme de l'action collective. Ne nous trompons pas, ce n'est sans doute pas une définition légale de la subvention qui changera les choses et Yannick BLANC au fond vous met en garde contre l'illusion d'une défense trop strictement juridique ou financière. Il faut, dit-il, que les associations se donnent les moyens d'une vision stratégique, par des outils d'analyses stratégiques, par des stratégies d'alliance et ce congrès en est une belle manifestation. Les pistes ouvertes par la FONDA me semblent à tous égards, essentielles. Vous pourriez, pris dans les contradictions et deux injonctions quelque peu contradictoires au fond : « pas touche au régalien » et « affronte la concurrence », être découragés, ce ne sera pas le cas.

J'ai appris comme syndicaliste autrefois, qu'un bon congrès, n'est-ce pas, c'est un congrès dont on sort « boosté ». Ce sera le cas, vous ne sortirez pas déprimés, parce que vous annoncez la couleur, vous tracez votre chemin : l'INAVEM remet 40 propositions à la Ministre, Sabrina BELLUCCI nous dit « nous sommes prêts à résister, à muter, à nous transformer, à prendre appui autant qu'il est possible sur l'Europe ». Denis L'HOUC réclame pour Citoyens et Justice, l'établissement d'un schéma d'intervention national, la sécurisation des dispositifs de financement, la définition des missions des différents

acteurs du socio judiciaire, la définition des compétences des intervenants, la définition d'une démarche d'évaluation et une institutionnalisation des relations entre les fédérations et la Chancellerie.

Vous avez d'autant plus de raisons d'être optimistes que la flamme est intacte, intacte votre capacité d'analyse des situations que vous prenez en charge, affinées même par l'expérience, par l'échange, intacte la volonté d'intervenir, d'accompagner grâce à des savoirs, des savoir-faire, des savoir-être construits dans l'interdisciplinarité avec la force du collectif, de la supervision, des pratiques d'évaluation, une nécessité dont vous êtes depuis si longtemps convaincus (j'ai le souvenir d'un colloque : « Évaluons - Évoluons »).

Une flamme avec la fermeté que donne une attention constante à relier les pratiques aux valeurs qui fondent l'action, avec l'ouverture que donne le goût marqué pour l'innovation, l'ouverture que donne l'intérêt pour les pratiques de vos pairs, ici, ailleurs, ailleurs dans d'autres pays.

Alors n'en doutez pas, cette flamme est votre vraie force, peut-être la seule d'ailleurs ! Celle qui vous place malgré tout, au cœur des politiques publiques même dans les périodes difficiles parce que vous concurrez largement à leur donner du sens et que c'est sans doute, aujourd'hui, de faire sens qu'elles ont le plus besoin, les politiques publiques.

Il est temps de conclure et de justifier mon titre, et de conclure avec, bien sûr, ceux que vous accompagnez au quotidien, ceux et celles que vous prenez en charge.

Avec l'aide des autres, avec votre aide, un auteur d'infraction, une victime peut changer, c'est même le propre de l'humain. L'un et l'autre peuvent dire ce que nous avons entendu rapporter ici de cet adolescent qui témoigne et qui dit, « *c'était hier. Un jour, je me suis dis que je valais mieux que ça* ».

Christiane TAUBIRA nous a dit : « *Bien sûr, il y a 10 000 méduses échouées, à remettre à la mer* » et la Garde des Sceaux nous dit : « *Peut être qu'on ne les remet pas toutes à la mer, mais pour celles qu'on a remis à la mer, ça change tout* ». C'est vrai. L'adolescent dont on nous a parlé était peut être en effet dans sa tête, cette méduse dont parlait Christiane TAUBIRA, échouée et qui a repris la mer. Auteur ou victime, tous ceux que vous aidez avaient peut être perdu effectivement l'estime de soi. Avec votre soutien, ils ou elles reprendront la mer mais transformé(e)s.

Mais peut-être chacun ne se sent-il plus une méduse. Car j'ai bien senti hier que cette métaphore de la méduse n'avait pas totalement séduit, que la méduse, ce n'est pas très glamour (rires). Alors je me suis dis qu'il fallait faire quelque chose, qu'on ne pouvait pas rester sur cette histoire de méduse. Je vous propose donc de coproduire en quelque sorte une métaphore avec Madame le Garde des Sceaux, rien moins. Voulez-vous que nous disions que ce n'est plus une méduse qui reprend la mer mais un dauphin? Vous savez le dauphin, c'est celui qui n'a pas peur des humains et dont les humains n'ont pas peur.