

Mesures socio-judiciaires

« Montrer l'apport des politiques sociales judiciaires à la cohésion sociale »

La fédération Citoyens et justice a engagé une démarche inédite d'évaluation des missions confiées aux associations socio-judiciaires, dont les premiers résultats devaient être présentés les 8 et 9 décembre (1). Denis L'Hour, directeur général de la fédération, Marielle Thuau, chef par intérim du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville au ministère de la Justice (2) et Reynald Brizais, maître de conférences en psychologie sociale à l'université de Nantes, expliquent les enjeux de cette démarche collective qui associe les pouvoirs publics.

Actualités sociales hebdomadaires :
Quelles sont l'origine et les objectifs de la démarche ?

Denis L'Hour : Le secteur associatif habilité doit vivre l'évaluation, nécessaire à toute politique publique, non pas comme un contrôle mais comme un moyen de renforcer la qualité de ses actions. Démarche déontologique, formatrice et opérationnelle, l'évaluation est aussi une occasion pour démontrer la plus-value associative. Nous avons intérêt à mettre en évidence l'apport des politiques sociales judiciaires au maintien et au renforcement de la cohésion sociale, notamment en ce qui concerne les mesures de prévention de la délinquance et de la récidive.

Partant de ce principe, la fédération Citoyens et justice a souhaité, dès 1999, engager une recherche sur les modalités institutionnelles et pratiques de mise en œuvre des mesures d'enquêtes et d'alternatives aux poursuites et à l'incarcération : enquête sociale rapide, enquête de personnalité, contrôle judiciaire socio-éducatif, réparation pénale des mineurs et médiation pénale (voir encadré page 42).

Nous avons commencé à réfléchir à la méthodologie de cette recherche à partir de 2003 et avons souhaité l'inscrire dans une action collective en associant les repré-

sentants des pouvoirs publics concernés. L'enquête nationale (voir encadré page 43) a été menée auprès des responsables et des intervenants des associations du réseau, des magistrats de leur juridiction et, sous l'impulsion du groupe d'appui, des justiciables. C'est la perception croisée de ces acteurs qui nous permettra d'identifier les conditions de mise en œuvre de ces missions sur la base d'indicateurs, de renforcer leur qualité, de promouvoir les bonnes pratiques, mais aussi de mesurer leur contribution en matière d'utilité sociale.

Marielle Thuau : Cette évaluation doit être considérée comme un outil de progrès, destiné à mieux utiliser les mesures et à les développer qualitativement et

quantitativement si nécessaire. Elle correspond en outre à la démarche engagée sur un plan interministériel. Les mesures pénales, objet de la recherche, ne sont pas financées sur des subventions, mais rétribuées sur des frais de justice. Elles ne sont donc pas concernées par les conventions pluriannuelles d'objectifs qui, selon une circulaire de 2000 du Premier ministre relayée par le ministère de la Justice en 2002 (3), doivent être assorties d'une démarche d'évaluation. Pour autant, nous avons souhaité en 2004, en lien avec la fédération, que des conventions soient

signées pour contractualiser la relation entre les associations et les cours d'appel, après avis des chefs de juridiction (4). Ces conventions prévoient également une évaluation que nous avons assise sur le référentiel-mesures constitué avec la fédération et les autres directions du ministère de la Justice. Ainsi, la définition précise de ce qui est attendu d'une enquête sociale rapide permet au magistrat mandant d'évaluer le travail effectué. Parallèlement, la définition par le parquet d'objectifs en termes de politique pénale a pour finalité de permettre aux partenaires associatifs de mieux cerner les attentes et les besoins de l'institution judiciaire.

Cette recherche n'est-elle pas aussi un moyen de revaloriser les mesures socio-judiciaires ?

M. T. : Nous avons effectivement besoin de mobiliser les juridictions, mais l'enjeu est différent selon les mesures. L'enquête de personnalité étant obligatoire dans un certain nombre de cas, le problème n'est pas tant de la valoriser, mais de faire en sorte qu'elle ait du contenu et qu'elle soit utilisée. La connaissance des ressources du prévenu a par exemple suscité quelques débats à propos de l'aide juridictionnelle. Bien que l'enquête sociale rapide, qui contient des informations sur ces ressources, soit versée au dossier, on sait qu'elle n'est pas toujours lue par les magistrats ! Au regard des événements récents dans les banlieues par ailleurs, les mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif peuvent constituer des modalités de réponses intéressantes et immédiatement applicables puisque nombre d'associations convoquent à $j+1$ ou $j+2$ les prévenus

(1) Lors de ses 10^{es} rencontres nationales intitulées « Évaluons, évaluons ! Justice et associations : une dynamique partagée », à Paris - Fédération Citoyens et justice : 8, rue de Petit Couron - BP 94 - 33008 Bordeaux cedex - Tel. 05 56 95 29 24 - www.citoyens.justice.fr

(2) Service chargé de l'aide aux victimes et de la gestion du secteur associatif au sein du ministère pour le champ pénal.

(3) Circulaire au 26 février 2002 - Voir ASH n° 2254 du 15-03-02, p. 5.

(4) Décret du 11 janvier 2004 et circulaire du 12 mars 2004.

« L'évaluation est aussi une occasion pour démontrer la plus-value associative »

D. L'Hour

sous contrôle judiciaire. Il serait sans doute opportun de mieux sensibiliser le monde judiciaire à l'utilité d'un contrôle judiciaire socio-éducatif en termes d'aide à la réinsertion et de prévention de la réitération, pour des jeunes majeurs primo-délinquants par exemple. Il faut également mieux faire connaître cette mesure à l'extérieur, notamment aux collectivités locales, car elle nécessite des partenariats, lorsqu'il s'agit de la prise en charge de problèmes d'addiction par exemple, et des co-financements. Le travail en réseau est essentiel à la fois pour les associations qui doivent mettre en œuvre ces mesures, et les justiciables, pour lesquels différents intervenants doivent se succéder et se coordonner tout au long du suivi.

D. L'H. : En 2004, seulement 9 269 mesures ont été confiées au secteur associatif. Véritable alternative à l'incarcération pour des justiciables pou-

vant même avoir commis des délits extrêmement graves, elles sont mises en œuvre de manière très inégale sur l'ensemble du territoire, alors qu'elles associent un cadre contraignant à un accompagnement social éducatif et psychologique qui vise la responsabilisation de l'auteur et la réparation des victimes. On constate qu'en 2003, moins d'une centaine de contrôles judiciaires socio-éducatifs ont fait l'objet d'un placement en détention provisoire. Ce qui montre que la mesure se déroule sans incident dans la quasi-totalité des cas. Alors que des critiques fortes sur les politiques de prévention s'élevaient depuis quelques

années, il faut faire valoir auprès des élus qu'il existe des solutions mises en œuvre dans le cadre d'un mandat judiciaire, et qui ont des effets.

Quels sont les grands enseignements de cette recherche ?

Reynald Brizais : L'étude visait à mettre en regard les perceptions des différents acteurs, ce que chacun attend des mesures, et à observer comment cela se traduit concrètement dans les pratiques. Pour le contrôle judiciaire socio-éducatif par exemple, les interventions se situent-elles du côté du contrôle ou du

« Les intervenants socio-judiciaires ont intégré la dimension pénale des mesures »
R. Brizais

soin ? Le principe général des questionnaires était d'amener les professionnels socio-éducatifs, à partir d'un cas précis, à décrire quasiment pas à pas la construction d'une mesure, pour reconstituer au plus près son fonctionnement. Nous avons ainsi la possibilité de traiter les données au plan quantitatif, mais aussi d'en apprécier le contenu et les enjeux. J'avais entendu dans les enquêtes exploratoires que le premier entretien était déterminant pour la suite du suivi. J'ai donc voulu savoir quels sujets étaient abordés et dans quel ordre. L'entretien démarrait-il sur un volet psychique, social, ou au contraire par le cadrage de la dimension pénale du suivi ? Les magistrats avaient exprimé leur inquiétude sur la tendance des travailleurs sociaux à se centrer sur la dimension clinique du contrôle judiciaire socio-éducatif. L'enquête ne valide pas ce sentiment puisqu'elle révèle que les intervenants socio-judiciaires insistent d'abord sur le sens judiciaire de la mesure. Il semble qu'avec l'expérience le secteur socio-judiciaire ait beaucoup avancé du côté des magistrats : tout en conservant sa propre logique d'intervention, il a intégré la dimension pénale des mesures qu'il engage, ce qui ne paraissait pas gagné dans les hypothèses de départ.

Quelles sont les satisfactions et les attentes des magistrats ?

R. B. : 80 % des magistrats se déclarent plutôt ou tout à fait satisfaits de la réalisation des mesures par le secteur socio-éducatif. Ils attendent néanmoins une plus grande réactivité des intervenants, car ils ont besoin de disposer de services capables de supporter des accélérations pas toujours prévues et « hors moyen », par exemple

LES CINQ MESURES ÉTUDIÉES

108 974 mesures socio-judiciaires ont été confiées aux associations en 2004, dont 9 269 contrôles judiciaires socio-éducatifs, 46 076 enquêtes sociales rapides, 4 289 enquêtes de personnalité, 40 273 médiations pénales et 9 067 mesures de réparation pénale des mineurs.

- ♦ **Le contrôle judiciaire socio-éducatif**, qui concerne les mineurs comme les majeurs, est essentiellement ordonné avant le jugement et représente une alternative à la détention provisoire. Cette mesure associe des obligations fixées par le magistrat à un accompagnement social, éducatif et psychologique qui vise la responsabilisation de la personne, son insertion socio-professionnelle et le maintien de ses liens familiaux.
- ♦ **L'enquête sociale rapide** est obligatoire avant toute réquisition de placement en détention provisoire dans le cadre de la comparution immédiate, du « plaider coupable » et en cas de poursuites engagées contre un majeur âgé de moins de 21 ans qui n'encourt pas plus de cinq ans d'emprisonnement. Cette enquête est également obligatoire lorsque la personne poursuivie exerce à titre exclusif l'autorité parentale sur un mineur de 16 ans au plus. Son objectif est d'éclairer le magistrat sur la situation sociale, familiale, psychologique et le parcours du mis en cause ainsi que ses perspectives personnelles. Inscrite dans une logique d'alternative à la détention, elle peut permettre d'orienter la personne vers des structures thérapeutiques spécialisées, des structures d'hébergement ou de réinsertion professionnelle.
- ♦ **L'enquête de personnalité**, facultative en matière correctionnelle, est ordonnée par le juge d'instruction. Elle permet à l'autorité judiciaire de mieux comprendre la trajectoire du mis en cause en lui fournissant des éléments d'appréciation sur son parcours personnel, familial et social.
- ♦ **La médiation pénale** est bien intégrée dans le paysage des alternatives aux poursuites. Constant, grâce à l'intervention d'un tiers, à rechercher une solution négociée entre les parties concernées par l'infraction, elle vise la restauration de l'image personnelle des personnes et l'apaisement des conflits.
- ♦ **La réparation pénale des mineurs**, intégrée en 1993 dans l'ordonnance du 2 février 1945, est une mesure éducative qui agit sur trois dimensions : la prise de conscience par le jeune de l'acte qu'il a commis, la réparation de son image et de la victime, l'implication de ses responsables légaux.

quand un président de cour d'assises veut ajouter une enquête de personnalité au dossier dans les semaines qui précèdent la session. En même temps, ils regrettent leur manque de disponibilité pour optimiser leurs liens avec les associations.

J'ai par ailleurs particulièrement souhaité mener une investigation sur la question des compétences. Les magistrats souhaitent massivement que les acteurs socio-judiciaires aient des compétences professionnalisées, le plus souvent combinées par un même intervenant ou au sein d'une équipe pluridisciplinaire. Pour le contrôle judiciaire socio-éducatif, il apparaît une attente prépondérante du côté des formations en travail social et en psychologie. Dans tous les cas, exceptée l'enquête sociale rapide pour laquelle les attentes s'égalisent entre formations juridique et sociale, le diplôme d'éducateur spécialisé est le plus plébiscité. C'est pour la médiation pénale, là où l'on trouve d'ailleurs le plus fort taux de bénévoles, que la professionnalisation est moins attendue. Sur le terrain, on voit qu'il existe une

bonne convergence entre ces attentes et la réalité : le taux de professionnalisation est élevé dans le secteur, où 95 % des personnels sont salariés, 5 % bénévoles et 95 % titulaires d'un diplôme qualifiant en lien avec ce secteur. Les intervenants se distribuent en quatre groupes d'inégale importance : un groupe majoritaire formé aux métiers du travail social, dans lequel dominent nettement les éducateurs spécialisés, un second groupe constitué de personnes n'ayant pas de diplôme professionnel mais une formation universitaire de niveau II ou III, un pourcentage équivalent de personnes ayant suivi un troisième cycle professionnel, en psychologie ou en droit, et une petite fraction - environ un sur dix - qui relève d'autres secteurs de formation, comme l'enseignement.

Quelles difficultés les associations expriment-elles ?

R. B. : L'une des préoccupations concerne justement la « professionnalité » des acteurs, une proportion non

négligeable - 30 % - ayant un diplôme universitaire non professionnalisant. Ce qui ne peut qu'encourager à examiner les conditions d'une professionnalisation adaptée à ce secteur.

L'autre difficulté notable tient au fait que les flux de missions confiées aux associations sont fortement dépendants de décisions de personnes plutôt que d'institutions. L'indépendance des magistrats leur laisse en effet une grande liberté dans l'orientation des mesures. Notre enquête montre que, si des tendances communes se dessinent, les magistrats ont chacun leurs critères pour recourir ou non à tel ou tel type de sanction. Or le turn-over important et rapide oblige constamment les structures à renouer leur lien avec les magistrats ordonnateurs. L'existence d'une « politique locale » du parquet et du siège, comme cela existe déjà dans de nombreux tribunaux, est certainement une piste à travailler.

Autre difficulté : certaines mesures sont, en quelque sorte, plus visibles dans leurs échecs que dans leur réussite. Les magistrats entrent peu dans les détails rapportés par l'intervenant, sauf pour les échecs, et tendent à se fier à la synthèse, voire à la conclusion proposée.

Quels sont les résultats concernant l'efficacité des mesures ?

R. B. : Les informations nombreuses de la base de l'Association de réadaptation sociale et de contrôle judiciaire de Bordeaux permettent notamment de préciser l'impact du contrôle judiciaire socio-éducatif. Elles montrent que, si seul un tiers des sujets se libère de la nécessité d'une aide externe et s'autonomise, sept sujets sur dix ont progressé, prioritairement sur le plan psychologique mais aussi sur celui de l'insertion professionnelle, du lien social ou de l'addictologie. Les améliorations en matière de logement, de formation et de santé physique semblent plus en retrait. D'un point de vue global, l'amélioration de la situation sociale et psycho-affective de la personne est notée pour les deux tiers des cas.

UNE ENQUÊTE À ENTRÉES MULTIPLES

Pour réaliser son enquête, Citoyens et Justice a constitué une « commission évaluation » composée d'administrateurs de la fédération. Pour s'assurer d'un regard distancié, elle a passé un contrat avec l'Université de Nantes. Parallèlement, elle a constitué un groupe d'appui comprenant des magistrats, des représentants des pouvoirs publics, parmi lesquels les directions du ministère de la Justice, la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, la délégation interministérielle à la ville et la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale, financeur principal de cette étude.

La recherche menée par Reynald Brizais, maître de conférences en psychologie sociale à l'université de Nantes, a démarré par une enquête exploratoire sur six pilotes (Bordeaux, Rennes, Ewreux, Nantes, Bobigny et Lille), soit un par mesure, sauf pour la réparation pénale des mineurs qui a été étudiée sur trois sites. 86 interviews ont été menées auprès des responsables et des intervenants associatifs, des magistrats de référence, des « partenaires réseaux » (les chantiers d'activité) pour la réparation pénale des mineurs, des justiciables (les victimes et les auteurs pour la médiation pénale, les seuls auteurs pour le contrôle judiciaire socio-éducatif et la réparation pénale) et les responsables légaux des mineurs. A partir de ce matériau, 24 questionnaires ont été construits - dont 11 dans un format informatisé, permettant la saisie directe des réponses par les répondants -, à destination des services socio-judiciaires et de leurs intervenants, des magistrats, des justiciables (auteurs, victimes, mineurs, parents) et, pour la juridiction de Nantes, des avocats.

Au total, 1 408 réponses ont été recueillies. A cette masse d'informations, le chercheur a ajouté le traitement de plusieurs milliers de fiches de cas contenues dans les bases documentaires des services depuis dix ans et plusieurs centaines de rapports d'intervention. La fédération Citoyens et Justice a déjà été sollicitée pour transférer cette méthodologie à d'autres secteurs...

Concernant la réparation pénale des mineurs, 80 % des intervenants qui ont répondu à notre enquête nationale témoignent d'une progression dans « l'amélioration de la compréhension du sens de la loi ». Neuf parents sur dix évoquent un changement chez le jeune, qui se traduit par une prise de conscience de la victime et un effet de maturation. Quant aux jeunes eux-mêmes, 45 % estiment avoir fait l'objet d'une « sanction juste ». L'impact de cette mesure sur la réitération est plus difficile à traiter, car la redondance étant la condition de tout apprentissage, le simple retour d'un jeune vers une mesure ne signifie pas son inefficacité. Dans notre échantillon, un mineur sur dix ayant fait l'objet d'une mesure de réparation a déjà fait l'objet d'au moins une mesure antérieurement. Six mineurs sur dix sont primo-délinquants. Seuls 5 % ont déjà été interpellés pour des faits identiques.

Comment allez-vous construire les indicateurs, notamment au regard de la spécificité du secteur ?

R. B. : La recherche, qui décrit le champ de pratiques de manière extrêmement précise, met en évidence un certain nombre de constantes et de questions clés sur la qualité du rapport entre les magistrats et les services. A quelle condition un magistrat peut-il atteindre un degré de confiance suffisant pour confier des mesures à un service ? Les indicateurs visent à déterminer les garanties que le secteur associatif offre ou prétend offrir : les caractéristiques et la professionnalisation d'un service, le type d'intervention, de protocole interne, le rythme des comptes-rendus... L'objectif de l'évaluation n'est pas de figer des quantités déterminées - fournir trois rapports par mesure par exemple - mais de révéler les pratiques et de les interpréter. Il s'agit aussi de tenir compte d'« écarts types », car dans ce domaine qui relève de l'humain, mettre en place une « moyennisation » des pratiques ne répondrait pas à l'exigence éthique. Comme dans le secteur médico-social, l'enjeu n'est pas de garantir un résultat mais d'assurer

à une personne qu'elle va disposer d'un protocole d'intervention déterminé. Le Conseil d'Etat a retenu comme définition de l'usager « toute personne bénéficiant d'une prestation de service public ». On peut difficilement dire que le justiciable auteur bénéficie d'une prestation, puisque la mesure correspond à une demande pénale, mais les auteurs comme les victimes sont confrontés à une prestation de service public, qui doit répondre à des conditions définies.

Cette évaluation nationale aura-t-elle des incidences budgétaires dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ?

M. T. : La LOLF est un nouvel outil de présentation de budget de l'Etat qui ne modifie en rien le travail des magistrats. Dès lors, les indicateurs de la recherche, qui visent à permettre aux magistrats de mieux choisir les cas dans lesquels il leur faut ordonner ces mesures et les confier au secteur associatif, n'ont pas de rapport avec la LOLF. Cependant, on peut considérer qu'il existe un lien indirect. En effet, les mesures, qui représentent une part infime des frais de justice, appartiennent à l'un des grands chapitres du budget du ministère de la Justice, lesquels sont contraints. Prouver leur intérêt et leur efficacité est un moyen supplémentaire pour justifier auprès de la représentation nationale l'intérêt de les financer.

D. L'H. : Cet enjeu est extrêmement important. Il nous semble en effet primordial de différencier les politiques sociales judiciaires, que l'on ne peut pas situer sur le même plan que les expertises ADN ou les dépenses engagées pour les écoutes téléphoniques ! Nous avons déjà exprimé auprès du garde des Sceaux la nécessité de cibler dans l'ensemble des frais de justice les sommes devant contribuer à la prévention de la délinquance et de la récidive.

Comment le travail va-t-il continuer en 2006 ?

R. B. : L'ensemble des rapports sera publié d'ici à mars 2006. La fédération organisera ensuite des journées spécifiques à chacune des mesures, sachant que les données présentées lors des rencontres des 8 et 9 décembre ne représentent qu'à peine 30 % des résultats ! La démarche s'inscrit en outre sur le long terme puisque les indicateurs ont vocation à accompagner les rapports entre les acteurs et les changements nécessaires.

D. L'H. : Les résultats diffusés lors de ces rencontres ne représentent pour la Fédération qu'un point d'étape. En 2006,

nous finaliserons avec le ministère de la Justice un cahier des charges et un guide d'évaluation de ces mesures qui devrait être intégré dans les conventions 2007 passées entre les associations et les cours d'appel. Ce qui nous permettra d'harmoniser d'une part les attentes que peuvent avoir les magistrats vis-à-vis de ces mesures et d'autre part les actions menées par nos adhérents.

M. T. : L'intégration de ces éléments dans les conventions est certaine, sans que cela se traduise forcément par un texte réglementaire. Ce travail sera également utilisé pour sensibiliser le monde judiciaire, ce qui pourrait déboucher sur des sessions de formation à l'Ecole nationale de la magistrature. Il sera également pris en compte dans le cadre du renouvellement de la convention pluriannuelle de financement de la fédération, que le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville doit renouveler dans les deux mois à venir. Il est clair que cette démarche va redynamiser nos relations avec le secteur associatif.

Propos recueillis par Maryannick Le Bris

« Cette démarche va redynamiser nos relations avec le secteur associatif »
M. Thuau

Retrouvez les informations locales sur notre site :

www.ash.tm.fr

La rubrique « ça se passe près de chez vous »