

# Jeunesses, classes dangereuses et politiques publiques

**Depuis plusieurs décennies, les jeunes, en particulier leurs composantes économiquement et socialement fragilisées, sont au centre des préoccupations sécuritaires. Comment expliquer ce traitement méprisant (1), dégradant, d'une partie de la jeunesse, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle ? \***

Francis BAILLEAU, sociologue, directeur de recherche au CNRS Cesdip (UMR 8183)



(\*) Une première version de cet article est parue en 2012 dans les *Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France*.

(1) A. Honneth, *La Société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, La Découverte, 2006.

(2) D. Fassin, *La Force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Seuil, 2011.

(3) R. Lévy et F. Jobard, *Polices et minorités visibles. Les contrôles d'identité à Paris*, rapport de recherche Cesdip, 30 juin 2009.

(4) Suivant en cela l'exemple antérieur d'autres pays européens : la Belgique en 1912, l'Allemagne en 1923, etc.

(5) Le préambule de l'ordonnance pénale du 2 février 1945 est explicite sur ce point : « *La France n'est pas assez riche d'enfants qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains.* »

(6) Programme du Conseil national de la Résistance, publié pour la première fois le 24 mars 1944, sous le titre *Les Jours heureux*, par le CNR, réédition par La Découverte en 2010, p. 13-26.

La dernière décennie a vu, pour les jeunes, se réduire le temps entre les menaces de « Kärcher », les pressions policières sous la forme de contrôle d'identité « musclé »<sup>(2)</sup> et ciblé<sup>(3)</sup>, puis le temps entre celui de la garde à vue et de la condamnation. Ces discours et ces pratiques s'appuyant sur le contrôle policier et la menace judiciaire ne sont pas l'apanage d'une orientation particulière au sein de la classe politique. A quelques années d'intervalle, un ministre de l'Intérieur socialiste a parlé de « *sauvageons* », tandis qu'un autre ministre de l'Intérieur, faisant partie de l'UMP, a lui évoqué la « *racaille* ».

Retournons en arrière. En février 1945, le Gouvernement provisoire de la République française, représentant l'ensemble des mouvements de résistance et l'armée de Libération, institua la fonction de juge des enfants<sup>(4)</sup>, qui permit de développer une approche humaniste, protectrice et solidariste du traitement de la délinquance des jeunes. La situation socio-économique du pays et l'impor-

tance des délits et la gravité des crimes, liés aux troubles d'une guerre pas encore achevée, ne semblaient pourtant pas favorables au développement d'une telle démarche. De fait, l'institutionnalisation d'un traitement éducatif des jeunes délinquants s'appuyait sur un nouveau projet politique, mais aussi sur l'histoire des échecs antérieurs et des expérimentations de la période de l'entre-deux-guerres. Il s'agissait d'inclure, dans la société, les jeunes ayant commis un délit, en les rééduquant, et non en leur faisant subir un traitement stigmatisant, de les marginaliser encore un peu plus. Cette philosophie réhabilitative était liée également à la situation démographique et économique du pays, qui avait besoin, pour se reconstruire, de s'appuyer sur une jeunesse industrielle et bien formée<sup>(5)</sup>.

Le programme politique de la Résistance unifiée avait pour ambition de produire une société plus juste et plus protectrice<sup>(6)</sup>. Il s'inscrivait dans un projet sociopolitique qui avait pour

ambition de dépasser les luttes antérieures entre travail et capital, en développant un modèle solidariste de cohésion sociale. Ainsi, deux idées forces structuraient ce projet judiciaire novateur : les enfants sont des êtres humains en formation, et non des adultes en miniature ; les comportements déviants sont le fruit d'une éducation inachevée, ou mal engagée.

## Un traitement judiciaire particulier

S'appuyant sur ces deux prémisses, de nouveaux concepts juridiques et une nouvelle pratique judiciaire furent forgés. Ce traitement de la délinquance des jeunes, qui se développa en France à partir des années de l'après-Seconde Guerre mondiale, rejoignait des pratiques déjà effectives dans certains pays d'Europe occidentale, et en entraîna d'autres dans son sillage. Huit principes<sup>(7)</sup>, que nous retrouvons aujourd'hui dans les différentes conventions internationales régissant le traitement pénal de la délinquance des



**Ce ne sont pas tant les jeunes, leurs comportements qui ont changé, que leurs relations avec les adultes, et la place qui leur est réservée dans l'espace public.**

© PHOTOTHÈQUE ROUGE, TAOUS

mineurs, caractérisent cette organisation judiciaire particulière :

- définition d'un âge strict de minorité, quelle que soit la nature du délit ;
- création d'une chambre et d'un magistrat spécialisé ;
- responsabilité partagée face à la délinquance des mineurs, et non responsabilité individuelle du mineur face à son acte ;
- prise en compte, avant tout jugement, des conditions de vie du mineur, de sa personnalité ;
- importance du rôle des experts et des intervenants qualifiés ;
- disjonction entre la nature de l'acte commis et les mesures ou sanctions prescrites ;
- primauté des mesures éducatives et refus, sauf cas « exceptionnel », des peines ou sanctions privatives de liberté ;
- choix de mesures éducatives indéterminées dans le temps, et refus des procédures rapides.

En France, ces règles furent remises en cause à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, en particulier par la loi de 2002, dite Perben I. Cette dernière ouvrit une large brèche, qui se consolida tout au long de la

décennie, avec l'adoption d'une dizaine de nouveaux textes qui transformeront en France, en rupture avec les législations des autres pays européens<sup>(8)</sup>, l'approche judiciaire du traitement de la délinquance des jeunes.

La responsabilité avait sous-tendu un processus éducatif de traitement judiciaire des troubles à l'ordre public, sous le vocable de la responsabilisation des mineurs<sup>(9)</sup>. Aujourd'hui, dans le cas français, elle sous-tend un processus de traitement pénal des troubles à l'ordre public, selon une appréhension libérale de cette notion commune aux mineurs et aux majeurs. Dans un processus judiciaire, le jeune est actuellement considéré comme pleinement responsable de ses actes. Ceux-ci sont le fruit de son libre arbitre. A ce titre, comme pour les majeurs, le traitement judiciaire des délits commis s'organise par rapport à une échelle de gravité des actes, à laquelle correspond une hiérarchisation des décisions, qui place au sommet de la pyramide des mesures et des peines celles qui sont limi-

tatives puis privatives de liberté. Parallèlement, s'est opéré un affaiblissement du rôle des juges pour enfants par rapport à celui du Parquet, lequel n'a cessé de croître<sup>(10)</sup>. Jusqu'aux années 2000, le magistrat du siège était l'interprète de cette notion de responsabilité. Il était au centre d'un jeu dialectique entre responsabilité individuelle du mineur par rapport à son acte, et responsabilité de la collectivité face à ses conditions d'éducation et face à ses conditions de vie. Le magistrat devait trouver un équilibre entre ces deux types de responsabilité avant de prononcer son jugement, répondant à un objectif de responsabilisation, de réintégration dans « le droit chemin ». Actuellement, nous sommes, à nouveau, confrontés à une interprétation libérale de cette notion de responsabilité. Ce qui est au cœur de la procédure, c'est l'acte commis. Le mineur est appréhendé comme seul responsable d'un choix rationnel : commettre un délit. La question sociale est ainsi escamotée.

### **Une rupture idéologique, politique**

Aujourd'hui, au niveau des pratiques de terrain, le paysage judiciaire est contrasté. Une partie des personnels judiciaires (magistrats du siège et éducateurs) refuse ces nouvelles orientations imposées par le pouvoir politique. De nombreux cabinets des juges pour enfants poursuivent, lorsqu'ils en ont les moyens au niveau des personnels et des équipements éducatifs, une activité orientée vers la réhabilitation. Une autre série de réformes, principalement celles concernant la prééminence du Parquet, sont appliquées. Elles consacrent la

(7) F. Bailleau et Y. Cartuyvels (dir.), « La justice pénale des mineurs en Europe », numéro spécial de la revue *Déviante et Société*, vol. 26, n° 3, éditions Médecine et Hygiène, Genève, 2002.

(8) F. Bailleau, « L'exceptionnalité française. Les raisons et les conditions de la disparition programmée de l'ordonnance pénale du 2 février 1945 », in revue *Droit et Société*, automne 2008, n° 69-70, p. 399-438.

(9) La première mesure judiciaire pour les mineurs mettant en pratique cette notion de responsabilisation a été le vote, le 10 juin 1983, de la loi sur les travaux d'intérêt général (Tig) pour les mineurs et les majeurs, texte qui entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984.

(10) « Les filières pénales de prise en charge des mineurs dans les années 2000 », *Infostat Justice*, février 2012, n° 115, Bulletin d'information du ministère de la Justice et des Libertés.



notion de tolérance zéro, l'application des mesures de la troisième voie (rappel à la loi, médiation et réparation), l'accélération des procédures et le durcissement des sanctions<sup>(11)</sup>.

Après une longue période dominée par le développement d'une approche solidariste des enfants coupables – basée sur l'idée que tous les enfants, quel que soit l'acte commis, font partie de la communauté nationale, liée à ses enfants coupables par un devoir d'éducation et d'intégration dans le monde des adultes<sup>(12)</sup> –, a été acté un retour vers une approche libérale, faisant de la responsabilité du jeune, au regard de l'acte, le socle des modalités d'intervention.

Rachida Dati, ministre de la Justice, déclarait, en 2007, «*Est-il besoin de rappeler que du point de vue de la victime, il importe peu qu'elle ait été agressée par un jeune majeur ou par un mineur ? Quand un mineur se comporte comme un majeur, il faut qu'il sache qu'il encourt en théorie une peine du même ordre que celle encourue par un majeur.*»<sup>(13)</sup> S'effaçait ainsi la spécificité du traitement des mineurs, au nom d'une nouvelle philosophie du respect de l'ordre public ou de son apprentissage : «*Eduquer passe en effet par la sanction.*»<sup>(14)</sup>

Deux orientations s'opposent. L'une basée sur la responsabilité individuelle et la sanction rapide du mineur ayant transgressé le contrat social, et une autre cherchant un équilibre entre la responsabilité individuelle du mineur et la responsabilité collective concernant les conditions d'éducation, de vie de ce jeune. La première se traduit par un fonctionnement commun aux adultes et aux mineurs, et des choix procéduraux de plus en plus régis par des critères de rentabilité immédiate, issus de l'entreprise privée. Cette orientation est privilégiée actuellement au sein du ministère de la Justice, comme dans les autres ministères, depuis la Révision générale des politiques publiques (RGPP). La seconde

**L'appareil judiciaire n'a jamais été, et ne sera jamais en capacité de gérer, seul, les désordres sociaux liés à la transition entre un statut de jeune et celui d'adulte, surtout en période de fragilisation du lien social.**



se caractérise par le temps de la rééducation, souvent plus budgétivore à court terme, mais plus efficace à l'échelle d'une vie d'adulte inséré. Ces oppositions, solidarité et responsabilité partagée *versus* individualisme et responsabilité individuelle, et celle entre modèle de gestion à long terme et nouveaux modèles de rentabilisation, sur un court terme, des investissements budgétaires dans les administrations publiques<sup>(15)</sup>, sont centrales pour comprendre cette réorientation de la justice pénale des mineurs. Le point de rupture est la perception, l'interprétation du rôle des politiques publiques, pour mettre en œuvre une solidarité effective envers les membres fragilisés d'une société, et rendre effectif le principe d'égalité des citoyens, ou s'en approcher, tant dans le fond que dans la forme. Ce glissement vers la responsabilité individuelle au détriment de la solidarité entre les membres composant une même société se retrouve dans le fonctionnement actuel de nombreuses politiques publiques. C'était déjà par exemple la question que posait Jean-Michel Belorgey – député, rapporteur de la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) – lorsqu'il demandait, à la fin des années 1980, que cette mesure ne se réduise pas à un

engagement contractuel du bénéficiaire à se rendre employable en échange d'un revenu, mais qu'il devait également exister un engagement contractuel de l'Etat, de la société, permettant au bénéficiaire d'obtenir un emploi. Ce double engagement contractuel, celui de la société, de l'Etat envers les bénéficiaires, et celui des bénéficiaires, par leur participation à des mesures d'insertion, ne fut pas retenu au moment du vote de la loi.

Poser le débat en ces termes démontre qu'à travers les transformations actuelles de la justice des mineurs se pose une question sociologique classique sur le sens de faire société, et sur les politiques publiques le permettant.

### La question sociale change de nature

Si la jeunesse est un problème éternel, un objet/sujet d'espoir et de crainte pour les sociétés<sup>(16)</sup>, les politiques de la jeunesse qui se sont historiquement succédé depuis le XIX<sup>e</sup> siècle dans les pays développés sont la reconstruction permanente, sous différentes formes, d'un espace conflictuel marqué par la recherche d'un équilibre entre investissement pour l'avenir et déstabilisation présente des adultes. Les tensions sociales inhérentes à cet

(11) Cf. B. Bastard, C. Mouhanna, *L'Avenir du juge des enfants, éduquer ou punir*, Eres, 2010.

(12) F. Bailleau, « Une autre lecture de la justice pénale des mineurs », in Bec Collette et Procacci Giovanna (eds), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Syllepse, 2003.

(13) Texte de Rachida Dati, publié par le journal *Libération*, dans la rubrique « Rebonds », le 2 juillet 2007.

(14) Rachida Dati, discours du 15 avril 2008 prononcé lors de l'installation de la commission Varinard, chargée de préparer la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 (site web du ministère de la Justice).

(15) M. Chauvière, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, 2007.

(16) Craintes, espoirs qui varient selon les milieux sociaux de référence, cf. J. C. Lagree et P. Lew-Fai, *Jeunes et chômeurs*, les éditions du CNRS, Paris.



© DK

exercice ont nécessité la mise en forme de politiques publiques caractérisées par la coexistence de plusieurs logiques, souvent perçues par les professionnels de terrain comme contradictoires.

La fin du XX<sup>e</sup> siècle n'échappe pas à cette logique avec, dès le milieu des années 1970, des politiques de sécurité et d'insertion des jeunes qui ont été menées de front, avec les plans Granet/Barre et le plan Peyreffite. Puis, en 1982, après l'arrivée de la gauche au pouvoir, B. Schwartz et G. Bonnemaison<sup>(17)</sup> ont repris les principales dispositions des plans précédents, en en modifiant l'architecture. A partir de cette date, ce qui est nouveau dans ces politiques publiques de la jeunesse, c'est la jonction explicite de ces dispositifs sur les quartiers<sup>(18)</sup>. La réunion de ces politiques sur un même espace géographique va être à l'origine de nombreuses questions, interrogations, car cet enchevêtrement d'objectifs se fera au nom de la lutte contre l'insécurité, dont la jeunesse des quartiers est l'emblème<sup>(19)</sup>. Jonction locale des dispositifs qui s'est opérée sur un fond d'épuisement, de débordement quantitatif et qualitatif de chacun des équipements spécialisés antérieurs, la police, comme la justice, ou les travailleurs sociaux.

L'évolution profonde des conditions de l'intégration sociale et économique, du passage d'un statut de mineur à celui d'adulte, depuis les années 1970, a modifié le rôle du magistrat et le sens de cette juridiction spécialisée. La gestion démographique<sup>(20)</sup> des conséquences sociales des restructurations économiques, excluant en France, de l'emploi, les jeunes et les plus âgés, est à l'origine de cette situation. Elle est liée à un ordre économique et social porteur de désespérance sociale. Celle-ci s'exprime à épisodes réguliers dans des émeutes localisées, qui ne se réfèrent pas ou peu à une conflictualité traditionnelle, structurée par des revendications portées par des forces politiques ou syndicales : un état d'anomie ?<sup>(21)</sup>

### Un contexte de fragilisation du lien social

Face aux changements de nature de la question sociale<sup>(22)</sup>, pour les pouvoirs publics, il ne s'agit plus tant de réduire des difficultés individuelles ou de valoriser des ressources ignorées que de maîtriser les processus de marginalisation sociale et économique, afin de les cerner, pour les contenir médiatiquement, sans réelle volonté de les réduire. Ainsi, ce ne sont pas tant les jeunes, leurs comportements qui ont changé, que leurs relations avec les adultes, la place qui leur est réservée dans l'espace public, en particulier au niveau de l'emploi pour les moins formés, ou du logement pour les plus marginalisés, et de la grande précarité ou pauvreté pour les plus désstructurés, les surnuméraires, les inutiles au monde dont parlait R. Castel.

Ce que nous a appris durant une longue période le fonctionnement de la justice des mineurs, c'est qu'elle ne peut exister, produire certains résultats qu'adosée à des politiques sociales, éducatives et culturelles en direction de la jeunesse, des politiques

généralistes fortes et structurées. L'appareil judiciaire n'a jamais été, et ne sera jamais en capacité de gérer seul les désordres sociaux liés à cette transition entre un statut de jeune et celui d'adulte, surtout en période de fragilisation du lien social, de crise de l'intégration des jeunes dans un statut d'adulte.

Ces nouvelles représentations et pratiques en direction de la jeunesse sont liées à une dégradation des conditions d'accès à l'emploi des jeunes les moins scolarisés, une crise ou une transformation des liens sociaux, des rapports entre les générations et une mutation de nos perceptions du rôle des normes collectives. Dans le même temps, s'est opéré un déplacement important des investissements de l'Etat vers des politiques d'abaissement du coût du travail, de dérégulation du marché du travail. Ces politiques se caractérisent par un soutien financier à la multiplication des formes précaires d'emploi, avec la généralisation des dispositifs dérogatoires au droit du travail, soit des politiques dites d'insertion sociale et professionnelle et de gestion de la « nouvelle » pauvreté. Cette réorientation traduit le passage des politiques de *welfare*, liées à l'Etat social, à celles de *workfare*, liées au développement d'un Etat néolibéral<sup>(23)</sup>.

Aujourd'hui, il s'agirait pour l'Etat d'investir moins dans le bien-être public, dans les politiques de prévention sociale, en assurant dans le même temps un plus grand contrôle de certains risques induits par des populations ciblées – des populations à risques –, pour favoriser le déploiement des activités économiques et sociales privées, dans un environnement sécurisé. Et, ces dernières années, les réponses exclusivement pénales qui ont pu être apportées à cette situation mortifère, tant pour les personnes que pour la cohésion sociale, ne font à ce jour qu'aggraver la situation. ●

(17) F. Bailleau, « Politiques publiques et jeunes en difficulté. Une insécurité sociale programmée », in *Revue internationale d'action communautaire*, n° 30/70, Montréal, automne 1993.

(18) Nous retrouvons ici la problématique des quartiers sensibles. Dans les années 1970 avait été inaugurée la procédure de réhabilitation de l'habitat (1975), puis, au début des années 1980, après le rapport d'Hubert Dubedout (1983), cette politique de réhabilitation de l'habitat a pris pour référence d'intervention le quartier. A la fin des années 1980, les différentes politiques (sécurité, formation professionnelle et habitat) vont s'institutionnaliser au niveau central dans une politique de la ville, marquée par la création d'un ministère de la Ville, au sein duquel ces différentes approches vont coexister.

(19) H. Rey, *La Peur des banlieues*, Presses de Sciences Po, 1996.

(20) F. Bailleau, « Les mutations désordonnées de la société française », in *La Recherche*, n° 232, vol. 33, 1991, p. 682-688.

(21) E. Durkheim, *De la division du travail social*, Puf, réédition 1978, 1930.

(22) R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

(23) F. Bailleau F. et Y. Cartuyvels (dir.), *La Justice pénale des mineurs en Europe. Entre modèle welfare et inflexions néolibérales*, L'Harmattan, 2007.