



Refonder l'État éducateur¹

Denis Salas

Magistrat

Maître de conférences à l'École nationale de la magistrature

On mesure mal la révolution qu'a représenté, au moment de la Libération, dans la justice, le traitement éducatif de l'enfance délinquante et l'objectif de réinsertion des prisonniers. Pour la première fois, le vieil État pénal français acceptait de se métamorphoser, pour partie, en un État éducateur. Lui, l'héritier du système inquisitoire et bras séculier de l'État acceptait de mettre en suspens le pouvoir de punir et d'ouvrir un espace éducatif. Plus encore, il se donnait les moyens d'ouvrir les voies de l'éducation aux individus réputés les plus inéducables. Reprenant une tradition issue des sociétés philanthropiques et du catholicisme social, deux administrations toutes nouvelles, l'éducation surveillée et l'administration pénitentiaire attestent qu'il ne s'agit pas d'un vœu pieux. Couplés avec la justice, ces grands services publics, au moment des Trente Glorieuses, vont aller très loin dans le sens de la prise en charge des populations vulnérables. Par la suite, l'extension de cette justice touchera l'enfant en danger, la protection administrative des familles, le régime des peines. Ainsi se forme, par touches successives, l'univers de la « social-justice »² où s'articulent au judiciaire la psychiatrie, sa vieille compagne, mais aussi, fait nouveau, un corps d'éducateurs et une constellation d'associations ayant pour but le traitement de la vulnérabilité individuelle au-delà de l'infraction. En pleine croissance, le monde du travail social trouve son identité contre le tropisme pénal du judiciaire. Un lieu de formation interdisciplinaire comme le centre de Vauresson, un livre phare comme *Surveiller et punir*, et la dénonciation du contrôle social, tel est le triptyque emblématique de cette culture éducative qui atteint son apogée dans les années 1970.

La fin des années 1970 marque un essoufflement de cet élan avec la montée corrélatrice de la décentralisation de l'État et des politiques pénales face à l'insécurité. À la suite de la décentralisation, le choix de la prévention et la politique de la Ville se sont faites largement en marge du monde des travailleurs sociaux. L'irruption des politiques dans l'univers éducatif conflictualise les re-

lations. On se met à attendre des résultats, des chiffres, des projets d'un monde éducatif qui continue à nouer et dénouer des conflits intrafamiliaux. La rupture devient inéluctable. Les années 1990 marquent la fin du cycle ouvert en 1945. La justice des mineurs traverse la plus grave crise de délégitimation de son histoire. L'entrée en scène de la pénalisation tend à désindividualiser une justice dont l'intervention est légitimée par l'urgence et le souci des seules victimes. Pourquoi une évolution aussi radicale qui semble nous placer à l'opposé du point de départ ? Faut-il diagnostiquer la fin de l'ambition éducative et intégratrice de l'État pour ceux que la société exclut ?

Indéniablement on assiste à la fin de l'État éducateur tel qu'il fut conçu en 1945. Pour avoir quelque chance de ne pas manquer la refondation, il importe de retrouver ses racines dans les principes de la démocratie elle-même. Ce qui est en cause est notre capacité à maintenir vivant le fondement démocratique de l'État caractérisé par une logique d'inclusion, d'égalité et d'appartenance à un monde commun. Aujourd'hui confrontée à une délinquance d'exclusion et à une vulnérabilité de masse, l'État, touché en son centre, semble tétanisé et tend à revenir à une conception de la pénalisation d'où il s'est arraché il y a un demi-siècle. Les déclarations de Jean-Pierre Chevènement lors du colloque de Villepinte tendant à durcir le droit des mineurs, voire à rétablir les centres fermés – supprimés dans les années 1970 – font écho à celles de Jacques Toubon naguère. Elles rejoignent les positions de Tony Blair et du gouvernement belge. Il y a quelques années, l'adoption d'un nouveau Code pénal avait déjà durci l'arsenal répressif sans que s'interrompe l'aggravation des peines prononcées. La récurrence d'un débat qui n'a rien de conjoncturel montre qu'il engage nos sociétés et promet d'être durable tant la montée de la violence est concomitante avec celle de la vulnérabilité, tant le désarroi des professions est grand devant ces défis.

Reconstruire l'État éducateur suppose qu'on lui restitue son épaisseur historique

1. Une première version de ce texte est parue dans la revue *Esprit* « Où va le travail social » (avril-mai 1998).

afin d'en dégager la dynamique qui le porte toujours. Les trois acquis majeurs de l'État éducateur sont remis en cause : le temps, l'idéal de non-exclusion, la responsabilité collective envers l'enfance. Pour éduquer l'individu déviant et rester fidèle à la promesse démocratique, la justice a forgé des outils éducatifs qui échappent à l'horizon de la seule punition. De là viennent les deux questions majeures. Quel est le choc social ? Une vulnérabilité massive et menaçante vient brouiller le message éducatif par les urgences de l'insertion, de la prévention et de l'ordre public. Quel est notre défi ? Refonder un État éducateur en démontrant sa compatibilité avec la construction d'une sécurité conçue comme une œuvre commune.

Tel est le sens de cette justice : une individualisation toujours plus forte de l'intervention de l'État au moyen d'un juge qui ouvre par un mandat nominatif un espace d'intervention au travail social. D'où une indifférence totale à l'égard de l'acte codé comme un symptôme, ce qui rend aveugle à la demande de réparation de la victime, à l'environnement du quartier ou de l'école pour ne rien dire des médias. Au contraire, cet environnement social et institutionnel est supposé constant dans sa capacité d'offrir un travail, des rituels et une place qui au bout du compte attend l'individu. C'est tout cet environnement qui s'efface et rend quelque peu caduc l'outil. Il faut d'abord identifier les ruptures pour mieux engager la reconstruction.

La délinquance d'exclusion

Nous sommes sans doute à la fin d'un cycle. Les années 1990 sont les années où a germé une délinquance d'exclusion, fortement territorialisée et mode de survie pour des familles chronicisées dans la précarité par un chômage de masse. La violence s'accroît en même temps que ses causes se sont déplacées, alourdies et diversifiées. L'enfant – victime ou délinquant – qui comparait devant le juge amène les pathologies de toute une société, qui se concentrent sur un territoire : famille dissociée, échec scolaire, défaut d'insertion, absence de travail... Il est aspiré dans une spirale de ruptures sociales où se conjuguent la fatigue des parents et les échecs des institutions. Tout se passe comme si cet enfant devenait la figure « atrape-tout » des dysfonctionnements d'une société portés à incandescence dans les quartiers sensibles. Trois ingrédients durcissent cette délinquance d'exclusion : l'apparition d'une vulnérabilité de masse, la croissance des violences contre les personnes et la formation d'une identité territoriale.

La rencontre de la *vulnérabilité de masse* et de la recrudescence de la *violence* en est le socle principal. Le fait est que glisse dans la grande pauvreté une partie de la population française touchée par le chômage – 6 millions de personnes, soit 10 % de la population, sont prises en charge par des minima sociaux contre 6 % en 1970. Selon les études du CERC sur une population active de 25 millions de personnes, près de 5 millions sont exclues du marché du travail, et environ 12 millions sont exposées à un risque d'exclusion soit à cause de la précarité de leur statut, soit du fait de leur faible intégration sociale. Or, cette exclusion coïncide avec une altération de la civilité qui s'est réalisée en deux temps ; d'abord, pendant les Trente Glorieuses jusqu'en 1975 environ, on observe une multiplication par six des vols et des violences de prédation. Dans les deux dernières décennies, le taux des crimes et des délits contre les personnes – notamment les viols – va quasiment doubler. À la récession et au chômage de masse répond la production d'une délinquance d'un type nouveau : une délinquance d'exclusion où l'on survit en famille de galères en magouilles à la faveur d'une « socialisation délinquante »³.

À un État qui a moins à donner en période de récession répond une demande d'un État pourvoyeur de sécurité. Quand le feu prend dans les cités, quand le marché de la drogue prolifère, quand la violence s'installe dans les écoles, est-il temps d'éduquer ? La demande d'État change. On ne lui demande pas seulement de redistribuer des ressources plus rares, ni d'offrir le visage d'un paternalisme républicain face à des individus vulnérables qui décrochent massivement des filets de protection. Confronté à l'impasse de toute action seulement individuelle face à une délinquance d'exclusion massive, l'État est saisi d'une demande pénale qui prend à revers toute sa dynamique d'individualisation. Pour les jeunes notamment, les outils forgés pour une délinquance initiatique – audience de cabinet – ou pathologique – tribunal pour enfants – ne sont guère adaptés à une violence collective enracinée dans un territoire, faite d'adaptations à la précarité. Comme aime à le dire Alain Bruel, peut-on raisonner sur le modèle de la brebis égarée quand c'est tout le troupeau qui nous échappe ? *L'idéal éducatif de non-exclusion n'a plus de prise face à une délinquance d'adaptation à l'exclusion.*

Seconde donnée majeure, cette vulnérabilité massive et menaçante est *fortement territorialisée*. Dans des agglomérations entières, l'intégration ne fonctionne plus, la relation avec la loi commune n'a aucun sens, tout rapport entre travail et revenu dis-

2. Voir Faget J., 1992, *Justice et travail social, Le rhizome pénal*, Érès.

3. Lagrange H., 1995, *La civilité à l'épreuve*, PUF.



paraît et les individus n'ont *plus de parcours identifiables*. La délinquance d'exclusion rencontre sur son chemin ces identités construites à la fois pour l'affrontement et le repli, la « débrouille » et la haine. Se développe un *repli différentialiste* dans des communautés à qui on reconnaît une capacité de régulation propre, mais l'on pénalise dès qu'il y a trop de débordements. Un paradoxe analysé par Alain Touraine est là : c'est au moment où les échanges se mondialisent que les identités se localisent et se territorialisent. C'est au moment où la gestion des biens par des individus autonomes et libres se libère qu'à la frange, une masse d'individus se replie dans des communautés. « Le système et l'acteur ne sont plus en réciprocity de perspective mais en opposition directe. »⁴

La quête identitaire n'en est que plus intense. On se souvient de cet entretien de Khaled Kelkal au *Monde* paru peu après son exécution par le GIGN : « Je ne suis pas français, je ne suis pas arabe, *je suis musulman*. »⁵ Face à une alternative absolue où quand il se croit l'un – « je suis français » –, on le renvoie à l'autre – « tu es arabe » –, il choisit une troisième voie – « je suis musulman » – qui recouvre l'intégrisme. On voit bien ici la fusion dans un grand tout originel : « Que tu sois asiatique, noir, rouge, si tu es musulman, on est tous frères. C'est l'unicité. » On pense ici au fameux « je suis toxicomane ! » qu'entendent si souvent les intervenants en toxicomanie. On y trouve la même quête d'identité et la recherche d'une appartenance, une filiation, bref avoir un lieu où vivre. Aucun d'eux ne dit je suis X ou Y, je suis fils de... ou fille de... parent de... ou travaillant à... Non, ce sont des individus sans lien qui habitent une identité imaginaire qui leur sert de point d'ancrage.

Les démocraties découvrent que la déviance *n'est plus faite de conduites d'opposition à une société où l'on veut prendre place mais de valeurs concurrentes à une société qui n'offre plus de place*. N'ayant aucun bénéfice à partager, la vie *en dehors des règles* devient pour un nombre de plus en plus grand *une manière d'y trouver un sens*. La délinquance d'exclusion devient *une manière de vivre avec les normes que l'on se donne ou celles qui sont validées par son espace de vie ou son groupe de référence*. Pour beaucoup de familles, c'est *l'assignation à un territoire* qui tient lieu d'identité. A-t-on vraiment mesuré le risque d'enfermer, en quelque sorte *dehors*, toute une population par l'effet de territorialisation ? La référence au territoire devient *affective*, se limite vite au quartier et *rejette tout ce qui lui est extérieur*. Chacun campe dans « *sa* » cité comme dans une chasse gar-

dée, comme un dernier refuge identitaire où il réinvente dans des non-lieux ou des espaces extrêmes – caves, escaliers, toits... – et des actes de défi. Le territoire est aussi un lieu d'ethnicisation des quartiers, figure même de la violence identitaire oscillant entre affirmation de soi et postures de défi. Les règles du marché souterrain de la drogue gouvernent *en silence* des quartiers entiers devenus de véritables *déserts institutionnels*. À côté d'une violence spectaculaire – émeutes, scènes de pillage... – se répandent, à bas bruit, *les pacifications douteuses de l'économie souterraine de la drogue*. La culture du ressentiment masque la spirale de la déchéance dans des microcultures territoriales où le culte de l'honneur légitime toutes les violences dans un monde gouverné par la « surface » et la force des caïds. La référence au territoire s'oppose à la loi commune et le « patriotisme de cité »⁶ devient le ressort d'un affrontement permanent avec les adversaires du dehors. Une logique de l'honneur s'installe dont le moteur naturel est la violence. Il est significatif que beaucoup d'agressions commencent par ces mots : « Il m'a regardé d'un drôle d'air » ! Le regard de l'autre est chargé de haine. Toute une échelle de valeurs se décline entre mépris et provocation.

Que devient la justice éducative dans ce contexte ? Ni la police ni les travailleurs sociaux n'entrent plus dans ces cités. Les règles qui y règnent sont celles du marché et de la force. L'émergence d'une vulnérabilité de masse et d'une territorialisation de la violence pèsent lourd dans cette évolution. Pour agir plus vite et plus lisiblement, cette justice s'oblige par des alliances avec les acteurs de la ville. Pour être à proximité immédiate, elle renonce à sa perception individualisée et voit d'un œil lointain le temps nécessaire à la transformation morale. Sa proximité, toute à son désir de porter assistance aux institutions du social, porte un regard plus éloigné sur les individus. Mise à distance, leur fragilité devient moins pesante et peut être stigmatisée en déviance inacceptable.

La gestion pénale du social

Comment répondre à ces défis ? Les années 1980 ont marqué la naissance d'une réorientation des politiques publiques. Le grand mouvement de décentralisation et d'émancipation des villes va réinventer la figure de l'État. Le choix politique initial est clair : à l'inverse des pays anglo-saxons qui optent pour une prévention « situationnelle » c'est-à-dire une surveillance communautaire destinée à protéger les victimes

4. Touraine A., 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble ?*, Fayard, p. 57.

5. *Le Monde* du 9 octobre 1995.

6. Cf. Bachmann C., Le Guennec N., 1997, *Autopsie d'une émeute*, Albin Michel. Je renvoie pour être complet sur ce thème à mon article « La délinquance d'exclusion », in *Un péril « jeunes » ?*, Cahiers de l'IHESI, n° 29, 1997.

potentielles des agressions, nous optons pour une prévention *sociale et localisée* : améliorer les conditions de vie dans un quartier pour agir sur la sécurité de ce quartier. La volonté de casser le couple prévention-répression est claire. À l'opposé d'un système où la prévention constitue un évitement de la répression, toutes les institutions, même répressives, doivent pouvoir faire appel aux ressources du social et au partenariat. Ainsi pour les prisons. Si on veut réfléchir en même temps à l'entrée et à la sortie de la prison, on doit forcément penser les médiations intermédiaires et sociales qui le permettent. Autrement dit, l'idée est de rompre avec la logique guichetière où les publics « difficiles » subissent successivement, et dans une progression généralement descendante, sollicitude préventive puis rigueur répressive. Le but est d'aborder *dans un même mouvement* aide aux prisonniers et aux victimes, prévention policière et action éducative, répression des infractions et aide à la réinsertion. Il faudra accepter les aléas du partenariat non institué et briser l'ignorance mutuelle d'instances que tout sépare – monde des prisons et travailleurs sociaux par exemple – ayant défini leurs identités professionnelles l'une contre l'autre.

Mais depuis quelques années, la justice pénale devient le principal régulateur des inquiétudes collectives. Désormais, une justice partenaire doit donner une réponse visible et rapide, souvent contractualisée dans un projet, à l'explosion de la criminalité urbaine apparente. Pourquoi cette évolution ? L'inadaptation des institutions aux nouvelles formes de délinquance rend nécessaire un traitement plus fin de la conflictualité sociale. Le parquet occupe un rôle central. Son véritable défi va être d'investir le territoire. Son arme, la poursuite. Son moyen, le partenariat. Recevant toutes les plaintes, il dispose d'un pouvoir d'interpellation de toutes les institutions. L'action du procureur n'obéit plus à une logique de centralisation ordonnée par circulaire mais au contraire à une action partenariale où il s'agit de « coller au terrain » et mobiliser un réseau d'activités afin d'éviter des « effets bout-de-chaîne » en cas de crise. La justice suscite un redéploiement de son intervention sur le social par une différenciation qui ne lui est pas naturelle. Elle qui est outillée pour le cas par cas, voilà qu'elle se transforme en une administration apte à intervenir sur un territoire afin d'être repérée comme un acteur efficient.

Le but est d'endiguer la politique massive de classement des plaintes qui donne le sentiment que la justice ne répond plus de rien. C'est pourquoi les parquets créent le *traitement en temps réel*⁷. C'est une exten-

sion de la permanence du parquet où les substituts donnent des ordres aux services de police, leur signifient les dates d'audience auxquelles les personnes doivent se présenter. Plus tard ils verront les contrevenants qui leur sont annoncés, rempliront avec eux l'imprimé pour l'audience, le remettront à leur avocat. Pour aller où ? En prison ou retrouver la liberté. Il faut toujours une réponse claire à l'urgence. Avec la doctrine du « temps réel », c'est la gestion immédiate des affaires qui l'emporte. L'individualisation passe au second plan. L'opportunité de la décision s'efface derrière la promptitude du traitement. Ici, point de traitement en différé qui intercale l'écrit et le temps entre l'enquête et le jugement. L'enquête rapide du travailleur social doit aller à l'essentiel. La décision devient régulation, le suivi se fait en direct. À l'écrit se substitue une succession d'instantanés sans perspective. Il ne s'agit plus de réfléchir une décision mais de la gérer par pilotage téléphonique, fax ou listing informatique. Qui poursuit-on ? On ne sait plus très bien. On voit passer tel individu une fois, deux fois, trois fois : c'est un récidiviste. On le voit une fois : c'est un « primaire ». Que deviennent les affaires plus complexes qui méritent un approfondissement ? Elles suivront leur cours. L'important est d'évacuer le stock de la délinquance de voie publique, celle qui génère le sentiment d'insécurité comme le rappellent chaque jour la victime qui s'impatiente, l' élu qui proteste, les écoles qui multiplient les fax... Le trait est-il forcé ? Peut-être. Mais cette justice de l'urgence qui précipite le mouvement dans des distances réduites, cette culture de la gestion et du chiffre est bien à l'image d'une société qui absolutise son présent. Cette administration de la justice reflète une démocratie en temps réel immédiatement dissoute par l'effet réducteur des circuits courts.

La performance attendue n'en est pas moins réelle : dans l'hypothèse des violences scolaires, les auteurs de trouble sont traduits dans les 48 heures devant les tribunaux de la région parisienne. C'est une excellente chose. Mais qu'un enfant de sept ans vienne seul à l'école primaire sans ses parents, qu'un problème de racket surgisse dans une maternelle du ressort, qu'un cas d'indiscipline notoire émeuve les enseignants et voilà le parquet avisé. N'est-ce pas désresponsabiliser un peu vite les régulations intermédiaires ? Loin d'être décidée arbitrairement, cette politique d'affichage des priorités et de publication des résultats est justifiée par l'épuisement des politiques de prévention et l'indignation croissante des victimes. Mais cet activisme est aussi lourd

7. Pratique étendue depuis peu à l'ensemble des parquets selon laquelle : 1/ toute affaire élucidée doit faire l'objet d'un compte rendu immédiat par la police au parquet ; 2/ celui-ci doit déclencher son traitement immédiat qui peut être une poursuite, un classement ou une troisième voie (médiation, admonestation, réparation...). Le traitement direct concerne près de 40 % des affaires soumises au tribunal correctionnel. 60 % des peines d'emprisonnement sont prises consécutivement à des procédures rapides. Rapport du Sénat (Ch. Jolibois et P. Fauchon) *Quels moyens pour la justice*, n° 49, 1996, p. 27.



de malentendu. Quel est le sens d'une justice réduite à une administration performante ? Que devient le langage du droit ? Sa faculté de nomination de la réalité perd en précision ce qu'elle gagne en rapidité, sans parler des risques accrus d'erreur judiciaire. Réintroduire le détour de la procédure et le temps d'un écrit c'est donner sa chance à une lecture moins émotionnelle d'une réalité par nature confuse comme l'est tout acte de violence. Combien d'affaires se « dégonflent » une fois arrivées devant la justice ? Est-ce qu'un outil de gestion comme le traitement direct des procédures pourra être un jour une véritable « politique d'action publique » qui suppose concertation, choix de priorités et surtout de donner leurs chances aux régulations non pénales ?

L'administration s'éloigne de la gestion par la règle générale pour poursuivre des objectifs plus individualisés. Alors qu'elle *localise* son intervention, la justice *globalise* la sienne en redéployant son action sur le territoire comme on l'a vu avec la mutation des parquets. Face aux défis lancés par la chronicité des dépendances et la vulnérabilité de masse, l'État utilise conjointement les ressources de l'action individualisée et de l'intervention territorialisée. La solidarité – au risque parfois de la confusion des rôles respectifs du juge et de l'administration – est plus forte que jamais. Ce qui explique l'ampleur des thématiques du « qui fait quoi », les crispations corporatistes et les poussées d'éthique périodiques. Les frontières classiques des métiers de l'État se brouillent face à l'indispensable interpénétration des logiques. Faut-il traiter les toxicomanes ? Injonction thérapeutique et suspension des poursuites judiciaires se combinent. Les délinquants sexuels ? Obligation de soin et sanction pénale se cumulent. Mettre en œuvre une peine de travail d'intérêt général ? Associations, communes et tribunaux doivent conjuguer leurs efforts. Dans tous les cas, administration, psychiatrie, justice cherchent à dénouer des conflits où sont enchevêtrés les individus tout en reconstruisant une trame institutionnelle.

Le risque d'emballage de la machine pénale n'est pas à négliger. Il est indéniable que le choix désormais majoritaire des voies rapides accroît les chances de l'incarcération. L'accélération de la pénalisation surdétermine les décisions prises en aval. Face au temps fort de la poursuite quel espace d'autonomie reste-t-il pour l'acte de juger ? Trop loin de la police on ne contrôle rien. Trop près d'elle, on peut lancer une impulsion dont toute la procédure avait cherché à se distancier. On a vu récemment un jeune sans casier judiciaire être condamné à 8 mois fermes pour incendie de véhicule ! L'ur-

gence imprime un effet de circuit court sur le processus du jugement dont la discontinuité est annulée. Que devient le périmètre du juge dès lors que la décision judiciaire peut résulter de la perception locale ou médiatique sur la délinquance plus que du jugement d'un individu ? N'aboutit-on pas à disqualifier la « mauvaise » juridiction des individus, lente et opaque, au profit d'une « bonne » administration des territoires visible et efficace ? Entre un parquet qui agit de plus en plus comme une administration et un juge impliqué dans le partenariat, comment identifier encore ce qui relève du judiciaire ? Tout se passe comme si le traitement administratif déchargeait les juges du poids du jugement au profit d'une gestion de l'urgence sociale. Qu'il s'agisse de proximité géographique avec les « maisons de justice », temporelle avec les traitements rapides ou relationnelle avec la médiation, l'effet de morcellement est loin d'être négligeable. Les circuits d'intervention s'entremêlent à l'extrême dans un périmètre étroit et sous la pression d'une accélération du temps.

Prendre la mesure d'un nouveau contexte

À quelles conditions l'État éducateur peut-il poursuivre sa route ? Il faut d'abord bien poser le *diagnostic* sur l'évolution de cette délinquance qui renvoie, comme un miroir, les pathologies de notre société. Nous ne sommes plus, bien sûr, en 1945 au moment où il fallait ramener l'enfant déviant dans le giron d'un État paternel, ni dans les années 1960, à l'époque des Trente Glorieuses, où l'individu était ramené « à la norme » en période de travail et de plein emploi. On comprend que, dans un contexte social totalement nouveau, le modèle éducatif issu de 1945 qui concentre ses efforts sur la psychologie de l'enfant dans sa famille traverse une plus grave crise. Il suppose du temps ce que notre époque qui aime l'urgence ne comprend guère. Il repose sur la qualité de la relation, ce qui n'est pas évaluable. Il travaille à un dénouement des conflits, ce qui paraît microscopique. Il repose sur une médiation fragile, la dialectique éducatif-judiciaire, liée à des cultures professionnelles mal connues. Il se concentre sur l'auteur et ignore la victime, ce qui est une hérésie dans nos sociétés compassionnelles. Enfin, il est surtout fait pour une délinquance initiatique ou pathologique et non pour une délinquance d'exclusion. C'est ainsi que la référence à ce modèle – au demeurant brouillé par la place dévorante de l'insertion – s'est éloignée des débats sur la politique de la Ville.

Le contexte de la *démocratie d'opinion* est la seconde donnée radicalement nouvelle. Toute affaire mettant en cause les enfants passionne et divise l'opinion. Le climat émotionnel que connaissent bien les professionnels – qui ont largement construit leur pratique contre lui – redevient omniprésent, suspend toute délibération, radicalise les points de vue. Toujours s'opposent dans notre imaginaire l'enfant innocent et l'adolescent menaçant, la victime absolue et le bouc émissaire de nos peurs. Les médias *font parler l'opinion* en suscitant des porte-parole de ces peurs collectives : c'est ainsi qu'on a vu à Marseille le père d'un enfant assassiné demander une justice exemplaire pour les meurtriers de son fils. À Évry, des parents ont fait savoir qu'ils demandaient la publicité des débats pour une affaire de violences sexuelles dont fut victime un enfant de 6 ans. Les victimes qui furent écartées de la justice tout court – et spécialement celle des mineurs – reviennent en force dans l'espace public médiatisé. Elles ne comprennent pas qu'on leur oppose le secret, une réglementation opaque et font trembler le vieil édifice judiciaire de leurs cris d'indignation. Il faut se souvenir de la campagne de presse menée par la police – elle-même se présentant comme une victime – au moment de la loi Toubon sur les délais rapprochés dans le contexte d'un film comme *La haine*.

Troisième donnée majeure, *l'insécurité* s'installe pour longtemps à l'horizon de toutes les sociétés occidentales. Tout se passe comme si dans l'après-Guerre froide qui suit 1989 et à la faveur de la mondialisation, notre ennemi était intérieur, non plus à l'extérieur. Ce n'est pas un hasard si le virage sécuritaire de Villepinte coïncide avec la politique sécuritaire de Tony Blair « dur avec le crime, dur avec les causes du crime », et la volonté de durcir le droit des mineurs en Belgique (rapport Cornelis)⁸. Le phénomène est global et prend sa source à l'échelle européenne. L'universalisation du marché de l'image produit des phénomènes de contagion émotionnelle dont les politiques sont tributaires. On ne peut donc plus se préoccuper de la seule psychologie du mineur dans une administration qui cultive le secret et l'exercice paternel du pouvoir. La délinquance des jeunes, devenue un enjeu politique de premier plan, touche à la fois le pacte républicain, le mouvement même de la démocratie et la crise des institutions. C'est dire si le thème de la sécurité *intérieure* va devenir central dans les années qui viennent.

L'évolution récente des États-Unis ne doit pas être oubliée, eux qui sont lancés depuis plus de dix ans dans une politique du

« tout pénal » avec l'appui massif de l'opinion. Au fur et à mesure que se délite le filet de la protection sociale se tisse le maillage d'un État pénal et disciplinaire. La politique de *containment* répressif des pauvres se traduit par un recours massif à l'incarcération. Résultat jamais vu dans une société démocratique : le doublement en dix ans – triplement sur vingt ans – de la population carcérale, ce qui représente 2,7 % de la population adulte. Plus grave encore, le fait que le nombre de détenus afro-américains ait été multiplié par cinq depuis trente ans est favorisé par une politique de répression de la drogue tournée contre des quartiers noirs. Comment interpréter autrement la peine qui frappe de cinq ans de prison le jeune Noir qui possède 5 grammes de crack et le Blanc qui détient 500 grammes de cocaïne ? Territorialisation et ethnicisation de la justice pénale vont de pair : certaines prisons absorbent plus de 50 % des jeunes Noirs d'une même ville, d'autres enferment une majorité de détenus issus des mêmes quartiers. « Cet État centaure guidé par une tête libérale montée sur un corps autoritaire, applique la doctrine du "laissez faire et laissez passer" en amont des inégalités sociales mais s'avère brutalement paternaliste et répressif en aval dès lors qu'il s'agit d'en gérer les conséquences. »⁹ La mission de l'État est tout entière absorbée par cette œuvre de purification que le président Clinton s'est bien gardé de remettre en cause en raison de sa popularité. Les moyens de la justice sont consacrés à la construction de nouveaux pénitenciers. La politique pénale consiste à gérer des coûts de la pauvreté tout en contrôlant les populations dangereuses par fichiers, ordinateurs et statistiques. La peine de mort pour les mineurs et les malades mentaux y est toujours prévue dans nombre d'États sans que la Cour suprême ne s'y oppose. D'ores et déjà, la part du budget de certains États consacrée à l'éducation est dépassée par les prisons. Les effets conjugués d'un État moins social et du poids de l'opinion sur la démocratie fait de la justice un moyen d'éponger les dégâts du libéralisme.

S'ouvrir à la cité

Le problème pour le juge est qu'il est placé devant à la fois à *deux fronts*, la complexité des failles psychiques des individus et la massification des problèmes de violence, à *deux temporalités* – agir sur la personne demande du temps mais répondre à la cité qui brûle exige d'agir vite – et deux modalités d'action, l'une administrative, l'autre judiciaire.

8. Voir le dossier sur la réforme belge présenté dans le *Journal du droit des jeunes*, juin 1997.

9. Wacquant L., 1999, *Les prisons de la misère*, Liber-Raison d'agir.



Longtemps masquée par la domination qu'elle exerce sur l'individu, la « magistrature du sujet » n'a cessé de prendre une place croissante dans l'État. En 1945, les nécessités de la protection de l'enfance ont imposé la naissance du juge des enfants, de l'individualisation de la peine, du juge de l'application des peines. On est conduit encore aujourd'hui à spécialiser un juge dans les affaires familiales. L'ampleur de cette nouvelle question sociale déborde les filières civiles, pénales et administratives. Il ne s'agit plus de punir mais d'ouvrir de multiples espaces de négociation et de traitement ou de renvoi à différentes administrations. Sanction pénale et traitements alternatifs sont utilisés comme les deux faces d'une même monnaie. Délaissant la sanction ponctuelle des comportements fautifs, elle va épouser la logique des problèmes posés, ce qui lui impose une capacité d'intervention continue, informelle, indéfiniment renouvelée. *Le but est de remonter à la source du lien social, à ses zones de fragilité, afin d'éviter le cul-de-sac d'un traitement exclusivement pénal.* Dépénalisation, prévention, médiation deviennent les maîtres mots de cette action dont l'unité demeure la trajectoire des individus sans liens. Le budget de l'administration pénitentiaire ne cesse de déborder le cadre strict de la fonction de surveillance. Il est consacré en grande partie au traitement de la désaffiliation. On veut « traiter » tout l'individu, sa santé, son illettrisme, sa maladie mentale, sa désinsertion : milieu ouvert, soins psychiatriques, prise en charge médicale... Familles dissociées, enfants en danger, malades mentaux, détenus désocialisés : une part immense de la justice est vouée à une action tutélaire auprès des individus rejetés par les institutions.

Loin du rituel judiciaire, cette justice sociale va trouver des lieux plus propices à une intervention sur l'individu lui-même. Ici, l'espace du débat compte moins que le temps long, le suivi des parcours individualisés et le respect de la parole donnée. La tutélarisation prend sens dans une visée de réhabilitation morale un temps dénoncée comme du contrôle social. La visibilité totale de l'individu est constante de bout en bout. Partout s'impose un lien direct entre le juge, le travailleur social et l'individu impliqués dans l'entretien en cabinet, nouvelle arborescence de notre vieux système inquisiteur.

À côté du juge qui exerçait une fonction paternelle distanciée, un autre juge dans la même personne doit être crédible et trouver sa place hors de ses dossiers dans des espaces de concertation. Mais jusqu'où aller dans le partenariat sans heurter l'éthique de

l'impartialité indispensable si l'on veut « tenir » face aux rendez-vous avec la violence que sont les audiences de cabinet ? Ne risque-t-il pas d'être pris en otage soit en étant interpellé sur tel ou tel cas, soit en devenant la caution d'une gestion des conséquences financières de ses décisions ? Voilà ce qu'on peut lire dans un texte récent : « Les protocoles d'accord responsabilisent les partenaires et permet l'adaptation des mesures générales au contexte particulier d'un territoire y compris par la définition d'interventions subsidiaires de l'État. »¹⁰ Invité à contractualiser des positions, le juge doit à la fois inventer un positionnement éthique compatible avec son travail de cabinet et faire accepter cette dualité de rôle à ses partenaires dans la négociation. Il y a bien là un enrichissement de la fonction qu'il faut affronter : intégrer dans son rôle – pour soi et pour autrui – cette appartenance à une double sphère de justice, l'individuel et le local. Ce qui entraîne une reconfiguration de l'identité professionnelle par l'émergence d'un deuxième centre dans sa fonction. La fonction des travailleurs sociaux évoluerait en ellipse dont une boucle – le travail de cabinet – contient nécessairement la seconde – l'insertion dans le partenariat – tout en étant le prolongement.

Les clivages intraprofessionnels

Que deviennent les professionnels au milieu d'un tel remaniement ? Les hybridations se multiplient. Pris dans des injonctions paradoxales, tous sont placés entre deux béances du lien social : en amont, ils trouvent la faillite de la famille – les rôles parentaux étant fragilisés par la précarité – dans sa capacité de signifier l'interdit et, en aval, celle du travail comme mode d'intégration qui disparaît. Prendre acte des *clivages intraprofessionnels* qui se multiplient non comme dissociateurs mais fondateurs d'un rôle nouveau de la justice dans la société. On savait à peu près qui faisait quoi, mais désormais on ne sait plus le rôle de chacun car les rôles se diversifient au point de confiner au morcellement. La réinvention des fonctions professionnelles est particulièrement forte dans le champ judiciaire et ne doit pas être perçue comme une crise des identités professionnelles mais comme un appel à reconstruire la justice.

Ces clivages concernent d'abord *le juge des enfants*. Comment se profilent-ils ? Le juge est invité à s'inscrire dans un partenariat où il doit adopter une posture qui n'a pas grand-chose à voir avec le travail de cabinet. Il doit se positionner dans un champ

10. Circulaire du 12 mars 1996 du ministre de la Justice adressée aux juridictions.

qui n'est pas le sien, donner des chiffres, faire état des moyens. Il doit aussi, en contribuant à de telles concertations, s'associer indirectement à une politique de gestion des dépenses induites par les décisions de justice en matière de protection de l'enfance. Il en résulte un nouveau clivage de sa fonction. Elle n'est plus seulement contenue dans l'approche individualisée du milieu familial mais doit intégrer une dimension territoriale et institutionnelle.

L'action du *procureur* marque une inversion de légitimité de l'action dès lors qu'elle s'inscrit résolument dans la ville, non dans une obéissance à des directives : à une légitimité venant du haut, en particulier d'une loi prolongée par circulaires, se substitue une légitimité par le bas où le partenariat et la concertation imposent de « coller au terrain » pour avoir des résultats. Le redéploiement des sites d'intervention des parquets – maisons de justice – et la diversité de ses modalités d'action – médiation, réparation, classement sous condition... – vont dans le sens d'une légitimité acquise sur le terrain. Là les maîtres mots sont « projets de parquet », « contrats de juridiction », « lettres d'engagements » qui définissent la nature des actions engagées et les moyens correspondants. Au parquet de Pontoise, par exemple, un procureur-adjoint anime un atelier de la citoyenneté où il coordonne des rencontres entre partenaires sur des actions communes. Un groupe de chercheurs y anime un travail sur l'adéquation des réponses institutionnelles aux besoins des jeunes. Au parquet de Bobigny, au contraire, ce sont des groupes informels plus axés sur les questions de sécurité qui sont animés par le parquet compte tenu de l'ampleur des violences scolaires. À Marseille, le parquet et le siège sont ensemble inscrits dans un partenariat dans la ville. Dans tous les cas c'est la richesse des relations nouées en amont de l'intervention judiciaire qui fonde *la politique d'action publique*. Il s'agit d'une action publique nouvelle en ce sens qu'elle est localisée, horizontale et fondée sur le partenariat. Aujourd'hui la qualité de la justice est celle des ressources qu'elle a su construire pour enrichir sa gamme de réponses. Face à l'ampleur collective prise par l'errance, la violence et la désolation, pouvait-il en être autrement ?

Le monde des *travailleurs sociaux* connaît le même type de clivages. Les familles sont prises en tenaille entre la disparition – dans ces quartiers – du travail comme forme d'intégration et la décrédibilisation des formes locales d'intégration des institutions. On trouve dans certains quartiers – où le taux de chômage de la population active avoisine 30 % à 40 % – l'émer-

gence de modes de survie qui sont faits d'adaptation à cette marginalité. Nous sommes dans un monde où le politique ne tient plus ses promesses – « Travaille bien et tu auras du boulot ! » –, où les institutions chargées de faire appliquer la loi et de mettre en œuvre des politiques sociales ne savent plus faire passer la limite du bien et du mal. Les travailleurs sociaux sont pris entre deux béances du lien social : en amont, la faillite de l'institution familiale dans sa capacité de contrôle et de signifier l'interdit et, en aval, celle du travail comme mode d'intégration universel. Deux institutions majeures pour l'entrée dans la vie ne jouent plus aussi leur fonction à l'échelle de quartiers. Là où la justice est outillée pour travailler les situations individuelles, on lui confie aussi le soin de construire du lien social. En même temps, on lui demande de produire de l'insertion alors que la société salariale s'efface du paysage social.

Mieux reconnaître le « lieu » invisible

Le monde du travail social ne s'occupe plus, comme au moment des Trente Glorieuses, de ramener des individus dans la norme mais subit le contrecoup d'une défaillance globale. Son affaire est moins de faire cheminer un individu vers les cadres collectifs que de creuser dans ces institutions une place pour ceux qui s'en éloignent. Les institutions ne parviennent plus à offrir les cadres indispensables pour les individus. On ne peut travailler de la même manière une situation familiale ponctuelle quand c'est l'institution tout entière qui est fragilisée. On ne peut se borner à aider un jeune à accéder à l'autonomie par le travail quand on sait qu'il va errer de dispositifs d'insertion en petits boulots. Que reste-t-il donc de la fonction éducative de l'État pour les moins éduqués ? Nous sommes en présence d'un démantèlement de cette fonction singulièrement fragile qui repose sur des énergies que l'on ne se sent plus capable de mobiliser. On ne peut plus éduquer celui qui ne le veut plus quand on n'est plus sûr de l'éducation de ses propres enfants. Pourtant, les clivages intraprofessionnels qui se multiplient ne sont pas seulement dissociateurs ou générant une souffrance individuelle mais fondateurs d'un rôle nouveau de la justice dans la société. La réinvention des fonctions professionnelles est particulièrement sensible dans le champ judiciaire et ne doit pas être perçue comme une crise des identités professionnelles mais comme un défi pour reconstruire l'État et sa fonction éducative.



L'ampleur du déchirement génère des confusions incessantes. Tant que la justice avait son centre dans l'individu, elle y poursuivait son dialogue entre le droit et la psychiatrie. Dès lors que son rôle sera aussi de voir ce qui en amont génère la multiplication des pathologies individuelles, elle entre inévitablement dans un partenariat foisonnant. Elle doit naviguer entre deux risques : d'un côté l'illusion de la toute-puissance, expression d'une institution du bout des autres qui serait chargée de gérer tous les conflits irrésolus de la société. L'autre risque est le repli individualiste qui sacrifierait le juge et ferait pièce avec le droit subjectif. Il s'agit de garder un pouvoir d'interpellation des autres institutions, d'accepter les clivages intraprofessionnels et surtout de repenser le sens même de sa fonction.

Mais cette fonction s'alourdit considérablement. Toute la justice des mineurs est à un point de basculement tant elle absorbe les déficiences des institutions : l'enfant porte avec la dissonance de son être au monde sa parenté déchirée, l'école qui le rejette, la pathologie sociale de son environnement, son image de délinquant « réitérant ». Nul ne peut compter sur des institutions stables à partir desquelles produire la citoyenneté. Désormais c'est l'incapacité des institutions à contenir le « troupeau » tout entier qui la submerge : le juge des enfants n'est plus le seul juge du mineur mais de la famille tout entière ; le parquet ne traite plus les seules plaintes mais travaille les dysfonctionnements des écoles et l'insécurité des villes. En prenant l'individu, la justice hérite en même temps de l'institution traversée par le doute, le rejet et la culpabilité. Ainsi, à Pierrefitte, un ancien avocat iranien crée avec douze travailleurs sociaux un centre social à la disposition des habitants pour toute forme d'aide¹¹. Seule institution permanente qui concurrence sur leur terrain le Front national et l'extrémisme islamiste, elle seule sans doute évite l'explosion sociale.

L'exclusion n'est plus un coût résiduel de la société mais, placé en son centre, elle interpelle directement le monde judiciaire qui fut longtemps porteur d'un idéal de non-exclusion. À la menace sociale de devenir un jour où l'autre des adultes inutiles s'ajoute la déchirure intérieure de se sentir des parents superflus pour des enfants sans filiation. Comment évoluera cet individualisme où se mêlent résignation et exaspération ? Saura-t-on travailler à la recomposition des liens civils ? Il est significatif qu'on se pose, en une époque surmédiatisée, la question : à quoi servent les travailleurs sociaux ? Nos démocraties transparentes délégitiment les espaces confidentiels où se dé-

noient patiemment les conflits. Qui verra le long et invisible travail de prévention individualisée dans un quartier qui permet d'obtenir une sécurité bien plus sûre et durable ? Saura-t-on un jour, derrière la sortie d'un détenu à l'essai, le long travail de mûrissement qui l'a rendue possible ? Et qui connaîtra l'accompagnement de l'éducateur et les longs entretiens avec le juge ? Comment rendre visible les mois de préparation qui cachent l'autorisation d'un droit de visite pour un parent séparé de son enfant parce qu'il le maltraitait ? On se plaint que les intervenants en toxicomanie n'apportent aucun chiffre, aucune statistique et on en déduit qu'ils ne font rien. Mais leur travail n'est-il pas validé par la visite d'un ex-toxicomane qui leur annonce un mariage, une naissance ou une insertion professionnelle ? Tout le monde s'accorde pour dire que les sorties « sèches » d'un détenu en fin de peine préparent la récidive. Mais sait-on que le pari d'une sortie réussie demande un long travail de préparation et que le choix du bon moment vient après une maturation personnelle qu'il faut savoir valider ? Le travailleur social est un « lieu invisible » mal identifié dans nos sociétés médiatiques.

On mesure les enjeux de la mutation en cours pour les professions du travail social placées dans la mouvance du judiciaire. Certes, il importe d'offrir à ces professions la reconnaissance statutaire leur permettant de bénéficier de stratégies de valorisation de leur carrière¹². Mais cela ne doit pas masquer l'indispensable révision d'une culture professionnelle où l'éducatif s'identifiait au rejet de toute contrainte pénale. L'expérience récente des CER (centres éducatifs renforcés) montre que plus que jamais le détour ségrégatif est partie prenante d'une démarche d'intégration et d'éducation. Il faudra, dans l'avenir, penser les réponses intermédiaires de ce type au lieu d'attendre de l'incarcération qu'elle nous soulage d'une fonction d'autorité que toutes les institutions doivent exercer à leurs niveaux. C'est à ce prix que la pénalisation sera modérée. Maintenir l'héritage de l'État éducateur est un pari qui ne peut être soutenu qu'en rappelant la part de la contrainte dans l'éducatif, en imaginant de nouveaux dispositifs institutionnels, en impulsant des politiques locales. La réaffirmation *politique* de ces missions est le mandat dont ces professionnels ont désormais grand besoin. Eux-mêmes devront se doter de porte-parole qui leur permettent de prendre place dans un espace public médiatique où elles sont *de fait* entrées à leur corps défendant. L'enjeu ne sera pas seulement de refonder un héritage éducatif en réponse à une demande légitime de sécurité. Il faudra aussi en convaincre l'opinion. ■

11. C'est le centre social Georges-Brassens créé en 1992 par Hibat Tabib.

12. Cf. Le rapport du commissariat général au plan, *Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale*, Documentation française, 1993.