
Je trouve extrêmement intéressant que mon intervention se situe après celle de Viviane Tchernonog qui a évoqué les défis à relever pour les associations, les progrès à faire, les contraintes en matière de financements publics et privés. Si je me réfère au texte que vous avez dans votre mallette et qui s'intitule « les associations entre crise et mutation », et compte tenu de mon expérience, au service de la fédération mais également au service des secteurs de l'insertion, de l'hébergement ou du handicap, je constate que le secteur socio judiciaire est perpétuellement en crise et que le mot mutation ne peut pas le caractériser car une mutation doit reposer sur un modèle préalable et ce modèle à ce jour, n'a jamais existé.

Dans nos réflexions sur l'intitulé de ce congrès nous avons plaisanté entre nous « Existe-t-il encore vraiment une place pour les associations dans la mise en œuvre des politiques judiciaires ? ». Je crois que la véritable question est là. Les associations, objet de discours laudatifs du monde politique qui souligne à l'envie leur capacité créatrice, d'adaptation, d'évolution, de rapidité, se heurte à des difficultés pratiques incessantes pour faire survivre leur organisation de travail, dans le contexte économique que l'on connaît et dans un système de dérégulation totale. On peut se demander si avant Margaret Thatcher, le Thatchérisme n'a pas été inventé en France au sein du secteur socio judiciaire.

Ce secteur cumule un ensemble de handicaps que je vais essayer de vous synthétiser. Malgré nos différents appels depuis 15 ans pour essayer de sécuriser une intervention associative aujourd'hui pour le moins périlleuse, la Chancellerie ne semble pas avoir pris la mesure de la précarité dans laquelle elle maintient ces associations, voire l'indifférence qu'elle affiche sachant que par exemple pour la mesure de médiation pénale la tarification n'a pas été revalorisée depuis 1992. Comparez cela à l'évolution des salaires et à l'augmentation des charges salariales et patronales, comparez cela à l'évolution du coût de la vie.

L'une des caractéristiques fondamentales de ce secteur associatif demeure qu'il fut initiateur d'une nouvelle approche du traitement de la délinquance dans les années 70 et qu'il s'est développé à la demande expresse du Ministère de la Justice. La Chancellerie officialisera ce partenariat dans la circulaire du 4 août 1982, sur la « Mise en place des infrastructures du contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif ». Ce texte invitait les juridictions à faire appel à des associations existantes ou à susciter la création de

nouvelles associations pour développer le contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif, initié par quelques associations pionnières (cf. vidéo Badinter).

A cet égard, cette circulaire consacrait clairement la « formule associative » dans les termes suivants : *« Elle présente l'avantage de faciliter la tâche au contrôleur judiciaire par la mise en commun des moyens matériels et par la création d'une structure de gestion autonome. Elle permet aussi d'organiser plus commodément la formation et l'information des contrôleurs judiciaires. »*

Déjà très engagé auprès des mineurs, notamment dans le domaine civil, le secteur associatif s'est alors progressivement investi dans le pénal auprès des majeurs, dans le développement de nouvelles mesures, sans cesse conforté par les demandes de magistrats et les circulaires de la Chancellerie.

Le secteur associatif ne prétend pas ici avoir le monopole des mesures socio-judiciaires mais tient à rappeler sa contribution décisive dans la construction de nouvelles réponses de la justice aux infractions pénales.

Depuis les années 80, nous nous réjouissons du rôle prépondérant joué par le secteur associatif dans le développement des mesures socio judiciaires. En revanche, nous constatons que les associations sont très rarement considérées par les autorités judiciaires comme de réels partenaires dans la mise en œuvre des politiques publiques judiciaires. Ainsi, l'absence de véritable concertation avec les juridictions réduit trop souvent les associations à la fonction de simples variables d'ajustement des politiques pénales locales.

Mon propos n'est pas de prédire l'effondrement rapide de l'ensemble des associations. Il existe bien entendu des juridictions qui maintiennent voire développent les mesures socio-judiciaires et qui mènent un partenariat équilibré avec les associations.

Néanmoins, il faut avoir la lucidité d'analyser les dysfonctionnements qui caractérisent ce secteur et qui minent les relations entre la Justice et les associations.

Je développerai en six points :

- l'irrégularité des flux ,
- l'ambivalence quant à la professionnalisation,
- un système de financement obsolète,
- l'absence de véritable contractualisation,
- l'absence de système de régulation et de voie de recours,
- l'absence d'indexation de la tarification des mesures.

1. L'irrégularité des flux

La forte variation des flux des mesures est une fragilité structurelle de ce secteur. L'analyse démontre que cette situation ne peut être rapportée aux évolutions des taux de délinquance mais résulte principalement des choix et des pratiques individuelles des magistrats ainsi que des politiques juridictionnelles.

D'une part, cette situation est due au fait que les magistrats sont inégalement sensibilisés à ces mesures. On voit ainsi des associations dépourvues de mesures du jour au lendemain du seul fait de la mutation d'un magistrat, remplacé par un collègue ayant des pratiques professionnelles différentes voire opposées.

D'autre part, on constate une disparité considérable des politiques pénales selon les juridictions. Le ratio entre le nombre d'affaires dites « poursuivables » et le nombre de telle ou telle mesure socio-judiciaire peut varier très sensiblement d'une juridiction à une autre¹. A cet égard, notre fédération peut légitimement s'interroger sur l'application du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Par ailleurs, la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives influe nécessairement sur les activités des associations. Cependant, ces changements ne sont quasiment jamais évoqués entre la Chancellerie et les fédérations compte tenu de l'absence d'instance partenariale au niveau national. Une telle concertation permettrait pourtant d'anticiper les conséquences des évolutions des politiques pénales susceptibles d'impacter les activités associatives. La circulaire de politique associative de 2002 qui avait été co-construite entre la Chancellerie et les représentants des fédérations et qui définissait bien un véritable programme de travail a malheureusement été enterrée suite à l'élection présidentielle.

En résumé, cette analyse sur l'irrégularité des flux souligne la contradiction entre la précarité des associations et l'exigence de qualité attendue quant aux prestations. En d'autres termes, si la Justice estime devoir disposer d'intervenants associatifs disponibles et de prestations de qualité, elle doit obligatoirement assurer la pérennité des services.

2. L'ambivalence de la Chancellerie quant à la professionnalisation

Une autre des faiblesses de ce secteur résulte de l'ambivalence de la Chancellerie par rapport à la professionnalisation des interventions socio-judiciaires. Tout en favorisant le développement des associations, le Ministère de la Justice a incité très longtemps les associations à avoir recours à des intervenants bénévoles. Il était même conseillé aux associations d'indemniser les interventions des bénévoles, en infraction avec le droit du travail ce qui a valu des poursuites retentissantes à certaines associations.

Cette position reste tout à fait incohérente sachant que, au sein du même ministère, la Protection Judiciaire de la Jeunesse a, au contraire, toujours exigé le recrutement de travailleurs sociaux diplômés au sein des associations habilitées.

¹ A titre indicatif, l'étude de l'activité pénale de 2004 montre que le taux de médiation pénale par rapport aux affaires poursuivables varie de 1 à 1350 entre le parquet qui en requiert le moins et celui qui en requiert le plus. Si on exclut les résultats extrêmes considérés comme non significatifs, on obtient un rapport de 1 à 50.

Tout le monde admet que les interventions auprès de jeunes délinquants nécessitent des compétences affirmées. Selon la même logique, nous estimons que les interventions auprès des délinquants majeurs appellent tout autant de professionnalisme. Un bénévole peut disposer de compétences personnelles mais l'exercice régulier d'un mandat pénal exige une disponibilité et une constance dans l'intervention que garantit le lien de subordination entre une association et son salarié.

Le groupe de travail qui réunissait des représentants de plusieurs directions du ministère et ceux des associations chargés de réfléchir sur ce sujet, avait fait un excellent travail malheureusement les résultats de ce travail ont été enterrés.

3. Un système de financement obsolète

L'activité des associations socio-judiciaires repose, à ce jour, sur le paiement à l'acte de chaque mesure. Parmi les associations exerçant des missions de service public, nos associations sont aujourd'hui les seules à subir des conditions aussi précaires, résultant de la triple absence de contractualisation, de système de régulation et d'indexation des mesures.

➤ L'absence de contractualisation entre Justice et associations

Les relations entre la Justice et les associations reposent sur l'habilitation et le conventionnement, procédures peu contraignantes voire quasi symboliques. De plus, ces habilitations et conventionnements ne s'inscrivent dans aucune réflexion globale prenant en compte la situation locale et reposant sur un diagnostic partagé des besoins.

Certes, les associations doivent fournir les statuts et l'extrait du casier judiciaire des membres mais le dossier ne comporte rien sur le plan qualitatif concernant le projet associatif, la formation des intervenants, l'encadrement etc...

La réforme de 2004 prévoyait une élaboration commune de la convention entre la cour d'appel et l'association, procédure qui n'est pratiquement jamais appliquée. Une association mise en difficulté se verra alors reprocher ses « fautes de gestion » et obligée de s'adapter à la réalité qu'elle subit malgré elle, sans anticipation possible. Un groupe de travail piloté par le secrétariat général et le SADJAV avait élaboré des propositions afin de sécuriser cette contractualisation, propositions malheureusement enterrées.

➤ L'absence de système de régulation et de voie de recours

L'absence de contractualisation se traduit très concrètement par une carence de régulation de l'activité. En cas de difficultés entre un TGI et l'association, il n'existe aucune instance pour faire médiation, ni aucune voie de recours.

➤ L'absence d'indexation de la tarification des mesures

Les associations investies dans d'autres politiques publiques (délinquance des mineurs, protection de l'enfance, hébergement, insertion,) négocient leur financement chaque année en fonction de l'inflation, des besoins nouveaux, de la réglementation fixée par l'Etat, des conventions collectives, etc...

Contrairement à la règle générale, les associations socio-judiciaires exercent des mesures où la tarification n'est pas indexée ce qui ne prend aucunement en compte

les évolutions des charges (salaires, loyer, transports, etc..), et conduit donc à une situation de gestion en contradiction totale avec la réalité économique et sociale.

La réforme des mesures présentielles en février 2004 prévoyait une indexation annuelle par arrêté fixant le montant d'une unité de valeur, indexation malheureusement jamais réalisée à ce jour.

Je tiens à préciser qu'en fonction des directions bien évidemment nous n'avons pas les mêmes conditions d'habilitation ou de financement. Ainsi pour la PJJ, même si certaines associations s'en plaignent, pour nous l'organisation de travail avec cette administration nous paraît être un exemple à suivre pour les majeurs en pré ou en post sententiel.

Dans ce contexte, Citoyens et justice formule 6 propositions en vue de mettre fin à cette précarité.

- **Etablir un schéma d'intervention national,**
- **Sécuriser les dispositifs de financement,**
- **Redéfinir les missions des différents acteurs du socio-judiciaire,**
- **Définir les compétences des intervenants socio- judiciaires,**
- **Mettre en œuvre une démarche d'évaluation,**
- **Institutionnaliser les relations entre les fédérations et la Chancellerie.**

1. Etablir un schéma d'intervention national

Ce schéma devrait :

- Fixer des conditions très rigoureuses concernant l'habilitation et le conventionnement des associations (projet associatif, formations des intervenants, encadrement, transparence, évaluation des activités).
- Préalablement au conventionnement et à l'habilitation, définir un outil de diagnostic partagé permettant de mettre en adéquation les besoins des juridictions et les moyens mis en œuvre par le secteur associatif habilité en tenant compte des missions assurées par le service public et les personnes physiques habilitées.
- Appliquer les mêmes procédures (habilitation et diagnostic) à l'ensemble des acteurs intervenant dans le cadre des mesures socio-judiciaires (intervenants associatifs et collaborateurs occasionnels).
- Décliner le schéma d'intervention national au niveau des cours d'appel en appui sur les services administratifs régionaux. Ces derniers en assureraient la mise en œuvre, et seraient responsables du suivi de la politique associative au niveau local. Les Chefs de Cour et les associations devraient disposer également, au niveau de chaque TGI, d'un magistrat référent en matière de politique associative.
- Instituer une commission nationale paritaire assurant la cohérence de l'ensemble des décisions mises en œuvre par les cours d'appel
- Définir un véritable dispositif de contractualisation entre les associations et les Cours d'appel et en assurer le suivi.
- Acter la possibilité d'une voie de recours pour les associations quant aux décisions d'habilitation, de conventionnement et de tarification.

- Associer les fédérations concernées pour toute nouvelle demande de conventionnement.

2. Sécuriser les dispositifs de financements

- Appliquer le système de la « dotation globale » au secteur socio-judiciaire. Cela implique qu'au niveau national soit « sanctuarisée » une partie des frais de justice dans un programme intégré à la loi de finances.
- Réinscrire dans les textes et appliquer le principe d'une indexation annuelle, décidée dans le cadre d'une conférence paritaire.

3. Redéfinir les missions des différents acteurs du socio-judiciaire

- Régulariser la situation des collaborateurs occasionnels au regard de la Loi.
- Définir de manière exhaustive l'ensemble des missions socio-judiciaires et les compétences attendues des intervenants.
- Définir, par loi ou par décret, les missions pouvant être exercées par le secteur associatif habilité (SAH) et les collaborateurs occasionnels (CO).

4. Définir les compétences des intervenants socio-judiciaires

- Définir pour l'ensemble des acteurs socio-judiciaires les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions.
- Rendre obligatoire l'obtention d'une formation « qualifiante » dans un délai à définir pour l'ensemble des intervenants (SAH et CO).

5. Mettre en œuvre une démarche d'évaluation

- Co-construire des indicateurs d'évaluation qualitatifs et quantitatifs pour l'ensemble des mesures socio-judiciaires.
- Appliquer les mêmes procédures d'évaluation pour les intervenants socio-judiciaires (service public, SAH et CO).
- Produire chaque année, après analyse de l'ensemble de ces documents des textes d'orientations de portée nationale.

6. Institutionnaliser les relations entre les fédérations et la Chancellerie

- Créer un organe permanent de concertation chargé d'assurer au plan national le suivi de l'ensemble des projets concernant le secteur associatif. Cet organe veillera à s'assurer de la cohérence de la politique conduite par les différentes directions de l'administration centrale impliquant le secteur associatif. Compte tenu des évolutions législatives, cette instance permettrait d'anticiper avec les fédérations les changements de politiques pénales susceptibles d'influer sur les activités associatives.
- Systématiser la consultation des représentants associatifs dans l'élaboration des textes touchant aux activités menées par le secteur socio-judiciaire.
- Associer les représentants associatifs pour tout ce qui les concerne aux réunions interministérielles (lutte contre les dépendances, politique de la ville, prévention de la délinquance, lutte contre les violences conjugales...)

En conclusion, les propositions faites par Citoyens et Justice tendent toutes à sortir du système de dérégulation totale et à sécuriser la réponse associative socio judiciaire. Elles ont deux objectifs principaux, améliorer très sensiblement les réponses apportées d'une part au justiciable et d'autre part aux magistrats. Il en va de la crédibilité de l'institution judiciaire.