



**MISSION PERMANENTE D'EVALUATION
DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

INSPECTION GENERALE
DES SERVICES JUDICIAIRES
N° 39/14

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 14-102/14-055/101

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° 2014-019R

INSPECTION GENERALE
DE L'EDUCATION NATIONALE
N° 2014-055

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION
NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N° 2014-055

CONSEIL GENERAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
N° 007479-11

**GOUVERNANCE LOCALE
DE LA
PREVENTION DE LA DELINQUANCE
RAPPORT**

-Septembre 2014-



**MISSION PERMANENTE D'EVALUATION
DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

**GOUVERNANCE LOCALE
DE LA
PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

RAPPORT

Etabli et approuvé par :

Fatihé BENATSOU

Préfète et coordonnatrice

de la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance

Maximilien BECQ-GIRAUDON

Inspecteur général de l'administration

Gilbert FLAM

Inspecteur général de l'inspection générale des services judiciaires

Catherine HESSE

Inspectrice générale des affaires sociales

Didier JOUAULT

Inspecteur général de l'éducation nationale

Fabienne KLEIN-DONATI

Inspectrice générale adjointe des affaires judiciaires

Bruno LAFFARGUE

Inspecteur général de l'administration

Philippe LAMY

Inspecteur général de l'administration

Hervé MECHERI

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Bernard MENORET

Inspecteur général du conseil général de l'environnement
et du développement durable

Jean-Luc MIRAUTX

Inspecteur général de l'éducation nationale

Laurent RAVERAT

Inspecteur général du conseil général de l'environnement
et du développement durable

Alain TAUPIN

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Sommaire

Introduction

1 Les dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance

1.1 Un pilotage départemental davantage tourné vers l'interministériel

1.1.1 Le plan départemental de prévention de la délinquance

1.1.2 Le conseil départemental de prévention de la délinquance

1.1.3 Le fonds interministériel de prévention de la délinquance

1.1.4 L'état-major de sécurité

1.2 Un maillage complexe des instances de pilotage local

1.2.1 Les CLSPD

1.2.2 La dimension intercommunale et métropolitaine

1.2.3 L'articulation des autres instances avec les CL(I)SPD

1.2.3.1 Les cellules de coordination opérationnelle de la ZSP

a) La CCOP

b) La CCOFSI

c) L'articulation CCOFSI-CCOP

1.2.3.2 Les Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD)

a) Le cadre « juridique » des GLDT

b) Les constats de la mission

1.3 L'articulation entre la politique de prévention de la délinquance et la politique de la ville

1.4 L'observation et l'évaluation des politiques de prévention

2 Le rôle du pilote et de ses partenaires

2.1 Le maire, pilote de la politique locale de prévention de la délinquance

2.1.1 Un principe affirmé par la loi

2.1.2 La nécessité d'un fort engagement pour assumer le rôle de pilote

2.1.3 Un pilotage qui reste difficile à mettre en œuvre

2.2 Le rôle des membres institutionnels

2.2.1 Le préfet et les services de l'Etat

2.2.1.1 Le préfet

2.2.1.2 La police et la gendarmerie nationales

2.2.1.3 L'éducation nationale

2.2.2 L'autorité judiciaire

2.3 Le conseil général

2.4 Les autres partenaires

2.4.1 Les bailleurs sociaux

2.4.2 Les transporteurs

2.4.3 Les services en charge de la santé mentale

2.4.4 Les associations

2.5 La population

ANNEXES

Annexe 1 : la lettre de mission

Annexe 2 : La police et la gendarmerie nationales

Annexe 3 : L'éducation nationale

Annexe 4 : La justice

Introduction

Par une lettre (voir annexe 1) du secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance, Madame la Préfète, coordonnatrice de la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance a été saisie d'une demande de mission d'évaluation de la « *gouvernance locale de la prévention de la délinquance, dont l'efficacité est une condition de réussite de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2017)* ».

La mission permanente s'est entretenue avec un certain nombre d'acteurs qui participent à la mise en œuvre de la politique nationale de la prévention de la délinquance (direction des affaires criminelles et des grâces, direction générale de la police nationale, direction générale de la gendarmerie nationale, cabinet du préfet de police, forum français pour la sécurité urbaine ...) et d'observateurs de la question (Tanguy Le Goff, sociologue...).

La mission permanente s'est également rendue dans neuf départements où elle a demandé à rencontrer les autorités préfectorales et judiciaires, les services de police, de gendarmerie et de l'éducation nationale, le conseil général, et des associations impliquées dans des actions de prévention de la délinquance. Dans chaque département, la mission permanente a choisi une ville dont elle a demandé à rencontrer le maire et ses principaux collaborateurs. Les neuf départements et villes choisis étaient les suivants : Eure-et-Loir (Dreux), Gard (Nîmes), Gironde (Cenon), Loire-Atlantique (Nantes, Saint-Herblain), Pas-de-Calais (Boulogne-sur-Mer), Pyrénées-Orientales (Perpignan), Rhône (Vénissieux), Yvelines (Les Mureaux) et Seine-Saint-Denis (Sevran).

A l'issue des nombreux entretiens qu'elle a eus au cours de ses visites, la mission a recueilli de nombreuses informations qui l'ont conduite à faire un certain nombre de constats et préconisations :

1 Un pilotage départemental davantage transversal

Même si les textes donnent au préfet plusieurs leviers importants (attribution des fonds du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), présidence du conseil départemental de prévention de la délinquance et maîtrise du processus d'élaboration du plan départemental de prévention de la délinquance) pour assurer lui-même ce pilotage, la mission a constaté que, dans la plupart des départements, il travaille de plus en plus en concertation avec les autres acteurs, notamment les maires des communes importantes, le(s) procureur(s) de la République et les services de l'Etat. Mais des marges de progression existent encore ici ou là pour que la déclinaison départementale de la politique de prévention de la délinquance soit véritablement interministérielle.

Alors que l'on s'achemine vers un plus grand partage du pilotage de la politique départementale de la prévention de la délinquance, le conseil général continue à faire figure d'exception en adoptant, dans la grande majorité des départements visités, une posture de retrait souvent mal vécue par les autres partenaires. Cependant ces positions officielles n'induisent pas nécessairement celle des services locaux des départements. Ceux-ci participent généralement aux groupes de travail et d'échange d'information à vocation

territoriale ou thématique des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), que les élus aient signé ou non le plan départemental.

Le « *mille-feuilles* » des instances partenariales au niveau départemental a parfois été critiqué par certains acteurs. La mission en a tenu compte et a fait quelques propositions de simplification pour alléger la tâche des partenaires.

2 Une gouvernance des dispositifs locaux qui peine à s'affirmer

La plupart des communes de plus de 10 000 habitants se sont mises en conformité avec la loi du 5 mars 2007¹ en créant leur CLSPD (ou en intégrant un CISPD), la mission relève cependant que, dans les départements visités, la majorité de ces instances partenariales ne fonctionne pas, les maires ne réunissant pas leurs assemblées plénières.

De nombreux acteurs de terrain se sont interrogés sur la pertinence de ce dispositif :

- certains élus ont du mal à percevoir l'intérêt de mettre en place un CLSPD lorsque leur commune n'est pas confrontée à des problématiques de tranquillité importantes ;
- les autorités judiciaires et préfectorales ne cachent pas que s'il fallait obliger toutes communes concernées à faire fonctionner leur CLSPD, préfets et procureurs seraient bien en peine de suivre en l'état actuel de leurs moyens. D'ailleurs, dans aucun des départements visités, le préfet n'a exercé son droit de demander la réunion du CLSPD en assemblée plénière, possibilité ouverte par la loi du 5 mars 2007.

Tous les acteurs de terrain s'accordent à dire que, même quand elle est réunie, l'assemblée plénière ne présente qu'un intérêt limité et qu'il s'agit souvent d'une « *grande messe* » au cours de laquelle aucune décision n'est prise. C'est la loi du 5 mars 2007 qui a fixé l'assemblée plénière comme point d'entrée au CLSPD, laissant ensuite au maire la possibilité de décliner son conseil local en formation restreinte et/ou en groupes de travail. La mission estime pour sa part que la formation restreinte (maire, préfet et procureur de la République) serait un point d'entrée plus pertinent. Plus simple à réunir, car sa composition est réduite, elle est facilement adaptable au contexte local.

En même temps la mission a constaté que certains maires, notamment dans les communes importantes, se sont fortement impliqués dans le pilotage des politiques de prévention, qu'ils se sont dotés, à cette fin, de moyens matériels et humains importants (coordonnateurs, police municipale, centre de supervision urbaine,...) et qu'ils ont procédé à une restructuration de leur administration, qui associe prévention et tranquillité publique.

La mission a également noté que beaucoup d'entre eux, notamment ceux qui sont à la tête de municipalités qui se sont engagées dans la prévention de la délinquance bien avant la loi de 2007, n'ont pas modifié l'organisation de leur CLSPD alors que les textes en vigueur leur offrent un modèle (assemblée plénière, formation restreinte, groupes de travail à caractère thématique ou territorial) suffisamment souple pour s'adapter à tous les contextes locaux. La

¹ A chaque fois qu'il sera question, dans le rapport, de la loi du 5 mars 2007, la mission fait référence à la loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance.

mission estime que pour mieux asseoir leur légitimité, ils devraient être encouragés à s'y conformer.

La mission s'est aussi interrogée sur la mise en place des métropoles puisqu'elles vont constituer un nouveau niveau de déclinaison de la politique de prévention de la délinquance avec le risque de voir s'installer de nouvelles enceintes de travail qui vont venir s'ajouter au « *mille-feuilles* », déjà objet de nombreuses critiques.

3 Les ZSP ont bousculé la déclinaison locale de la politique de prévention de la délinquance

La mission comprend que, dans certains quartiers confrontés à d'importantes difficultés, le gouvernement ait voulu apporter avec ce nouveau dispositif des réponses plus ciblées. A l'occasion de ses visites, des acteurs de terrain ont décrit à la mission le poids de l'économie souterraine (trafics de drogue notamment) qui gangrène certaines cités, la pression sourde de l'intégrisme islamique, problème qui commence à être abordé dans les séances de CLSPD, les difficultés générées par le nombre important de familles déstructurées (familles monoparentales notamment) qui se traduisent souvent dans les problématiques éducatives et le devenir scolaire de leurs enfants...

Il a été observé que les zones de sécurité prioritaires (ZSP) posent localement deux types de difficultés :

- un accroissement de la charge de travail des acteurs de terrain : les ZSP ont entraîné la création de nouvelles instances partenariales (les cellules de coordination opérationnelles des forces de sécurité intérieure –CCOFSI- et les cellules de coordination opérationnelles de partenariat –CCOP-) qui ont-elles-mêmes souvent suscité la mise en place de formations restreintes et de groupes de travail à caractère thématique qui ont fortement pesé sur la charge de travail des partenaires locaux. Par ailleurs, les ZSP implantées sur plusieurs communes ont, dans la plupart des cas, débouché sur autant de CCOP que de communes concernées ;
- un problème d'articulation avec les CLSPD : la mission a constaté que sur plusieurs sites visités, la CCOP avait mobilisé les énergies au détriment du CLSPD qui avait diminué, voire cessé ses activités. Le pilotage est différent, dans la quasi-totalité des CCOP, le maire assiste aux séances comme un simple participant, laissant les autorités préfectorales et judiciaires le soin de les animer. Cette situation a fait dire à certains acteurs que la mission a rencontrés que « *l'Etat avait repris la main* » en créant les ZSP.

La mission a fait un certain nombre de propositions pour améliorer l'articulation entre CCOP et CLSPD, notamment celle de modifier le pilotage de la première en intégrant le maire dans le copilotage aux côtés du préfet et du procureur, solution plus conforme à la loi du 5 mars 2007. Elle a également proposé que le maire soit tenu informé des décisions prises au sein de la CCOFSI quand il n'y est pas associé.

La mise en place des ZSP a souvent conduit les procureurs à réactiver ou à créer un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) et/ou le comité départemental anti-fraudes (CODAF), voire un CODAF territorialisé. Le problème de l'articulation de ces

enceintes de travail avec les instances de prévention de la délinquance ne se pose pas vraiment, leur objectif étant essentiellement répressif.

4 Un partenariat à redéfinir

La loi du 5 mars 2007 a défini le rôle des principaux acteurs et a mis le maire au centre du dispositif. Elle en a fait le pivot des politiques de prévention mises en œuvre au niveau local. Mais, lorsque ces derniers veulent assumer leurs responsabilités dans ce domaine, ce qui n'est pas toujours le cas, ils doivent, pour être efficaces, tenir compte des compétences et des moyens propres des autorités préfectorales et judiciaires.

La mission a constaté qu'il était devenu nécessaire de redéfinir les conditions d'un nouveau partenariat dynamique entre ces différents acteurs. Elle estime que cela doit passer par une évolution dans le mode de fonctionnement des quatre grands acteurs institutionnels que sont la préfecture, la justice, les forces de sécurité intérieure et l'éducation nationale (pour les trois derniers, un développement plus long leur a été consacré en annexe du rapport).

Il conviendrait notamment que, chacun des acteurs précités désigne, dans les départements qu'ils considèrent comme importants, un référent prévention/partenariat, dédié à cette fonction, et disposant d'un niveau de responsabilité qui lui permette de proposer, des initiatives dans ce domaine (signature de conventions, mise en place de dispositifs novateurs...).

En ce qui concerne la justice et l'éducation nationale, la mission recommande une réorganisation en interne qui améliore le pilotage existant afin de donner une plus grande cohérence aux actions déjà engagées et ainsi mieux prendre en charge les tâches relatives à la prévention de la délinquance.

La mission formule 26 recommandations qui sont récapitulées de façon synthétique en conclusion. Seules deux d'entre elles nécessiteraient pour leur mise en œuvre des évolutions de textes de nature réglementaire. La mission estime cependant que, sept années après sa mise en œuvre, certaines dispositions de la loi du 5 mars 2007 peinent à s'appliquer et mériteraient, sinon d'être abrogées, d'être au moins modifiées pour les rendre plus adaptables aux réalités du terrain.

1 LES DISPOSITIFS PARTENARIAUX DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

La politique de prévention de la délinquance se décline actuellement à deux niveaux, le département (1.1) et la commune (1.2). L'échelon régional n'a joué jusqu'à présent qu'un rôle mineur. Cependant, la nouvelle loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles vient de créer un niveau supplémentaire, celui de la métropole, puisque la prise en charge des dispositifs de prévention de la délinquance figurent dans ses prérogatives.

Il est encore trop tôt pour mesurer les répercussions de la mise en place des métropoles sur les dispositifs partenariaux en matière de prévention de la délinquance. Cependant, tous les acteurs de la politique de prévention de la délinquance rencontrés par la mission s'accordent à dire que celle-ci doit se décliner au plus près du terrain, c'est-à-dire à l'échelon communal ou intercommunal. Les futures métropoles devront en tenir compte.

En se penchant sur le fonctionnement des dispositifs partenariaux, la mission s'est posée deux questions qui vont de pair :

- comment ces dispositifs s'articulent-ils avec la politique de la ville ? (1.3) ;
- comment sont-ils observés et évalués ? (1.4).

1.1 Un pilotage départemental davantage tourné vers l'interministériel

A ce niveau de déclinaison de la politique de prévention de la délinquance, c'est le préfet qui est appelé à jouer un rôle de premier plan : il arrête le plan départemental de prévention de la délinquance, il préside le conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD) et attribue les fonds du FIPD. Mais il n'exerce pas ces responsabilités seul, il doit les partager avec d'autres acteurs au premier rang desquels le procureur de la République, les maires des communes les plus importantes et, dans une moindre mesure, le président du conseil général qui reste souvent dans une posture de retrait. Enfin il convient d'ajouter à ces responsabilités celle qui consiste à animer avec le procureur de la République l'état-major de sécurité.

La mission relève que, depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007, des progrès ont été globalement accomplis concernant la qualité du pilotage départemental auquel le procureur de la République et les services de l'Etat sont davantage associés, même si des marges de progression, parfois importantes, existent encore ici ou là.

1.1.1 Le plan départemental de prévention de la délinquance

L'article D2215-1 du CGTL créé par Décret n°2007-1126 du 23 juillet 2007 – dispose que : « Le plan de prévention de la délinquance dans le département fixe les priorités de l'Etat en matière de prévention de la délinquance, dans le respect des orientations nationales définies par le comité interministériel de prévention de la délinquance. Il constitue le cadre de référence de l'Etat pour sa participation aux contrats locaux de sécurité. »

Le plan est arrêté par le préfet après consultation du procureur de la République, puis du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes institué par l'article 10 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006. Le préfet informe les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de prévention de la délinquance des priorités du plan de prévention de la délinquance dans le département. ».

Aux termes de cet article, le plan départemental est donc unilatéralement arrêté par le préfet, même s'il est admis qu'il puisse, dans la pratique, être cosigné par le procureur et le président du conseil général.

Le plan départemental, selon le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG.CIPD) se doit d'être un document bref et pragmatique, présentant l'état de la délinquance dans le département et sa répartition territoriale, et précisant les priorités d'actions départementales tant sur le plan des thématiques que des territoires visés.

La stratégie nationale de prévention de la délinquance adoptée pour les années 2013-2017 devait donc se traduire par l'adoption de nouveaux plans départementaux avant le 1^{er} janvier 2014 et par la signature de nouveaux contrats locaux de sécurité ou stratégies locales de sécurité avant fin 2014.

- Un processus bien engagé mais des méthodes d'élaboration perfectibles

Au cours de ses visites, la mission a consulté les plans départementaux de prévention de la délinquance qui, à une exception près (la Seine-Saint-Denis qui n'avait pas encore fini la phase de concertation) venaient d'être finalisés. Il importe de souligner qu'en 2008, seul un tiers des départements avait formellement conclu le plan.

S'agissant de la méthode d'élaboration des plans, la mission a relevé que la concertation par les préfets des acteurs concernés, souvent embryonnaire il y a 5 ans, avait été effective mais que le processus de dialogue restait perfectible. Dans certains départements, des partenaires (justice, éducation nationale (cf. recommandation n°15) ont déploré une association à l'élaboration du plan insuffisante, voire inexistante, alors que dans d'autres départements les partenaires ont été intégrés aux différents groupes de travail constitués pour sa préparation. Il est néanmoins apparu que la phase d'élaboration et de concertation du plan pouvait aussi se réduire à la rédaction de « *fiches actions* » et à la fourniture de données mais sans participation effective à une véritable réflexion.

- Des partenaires réticents ou absents

L'association du conseil général a posé des difficultés dans nombre de départements. Certains présidents ont accepté de signer le plan, dans d'autres départements, le conseil général a, soit refusé de signer soit accompagné sa signature d'un certain nombre de réserves, dans la majorité des situations pour des raisons d'ordre politique (cf. 2.2).

S'agissant des modalités d'association des communes et des intercommunalités les interlocuteurs des services préfectoraux ont été les présidents des CLSPD et CISPSD.

- Un contenu parfois éloigné des objectifs

L'utilité du plan départemental n'a pas été remise en cause par les interlocuteurs de la mission. Celle-ci considère pour sa part qu'il n'a une utilité que s'il s'appuie sur les caractéristiques locales de la délinquance pour définir les priorités d'interventions, ce qui n'est pas toujours le cas, mais surtout si les actions qu'il définit visent bien les publics « *cibles* » de la stratégie nationale. La mission ne se livrera pas à un inventaire des actions qui s'en écartent, mais elle constate une certaine faiblesse des actions en direction des publics sous main de justice par exemple.

- Le suivi de la mise en œuvre du plan à intégrer dans le processus

Une méthode de suivi de la mise en œuvre du plan départemental devrait être généralisée. Dans certains départements visités, son organisation n'avait pas encore été définie ; dans d'autres, des groupes de travail avaient déjà été envisagés et parfois même constitués. Il conviendrait que l'organisation du suivi soit définie dès la phase d'élaboration du plan lui-même (thèmes retenus, composition...).

1.1.2 Le conseil départemental de prévention de la délinquance

Créé par décret du 6 juin 1983, le « *conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes* » a vu, comme son long intitulé l'indique (dans les départements, on parle des « *conseils départementaux de prévention de la délinquance* »), ses compétences s'élargir au fil des années, des thématiques, traitées dans des enceintes séparées, lui ayant été rattachées. Il conviendrait que cette logique de concentration des missions au sein d'une même instance pour mieux assurer leur mise en cohésion soit poursuivie en lui confiant d'autres sujets liés à la prévention de la délinquance qui sont actuellement traités dans le cadre des commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC), du conseil départemental de la jeunesse, des sports, de la vie associative, sans compter les enceintes ponctuelles qui sont mises en place ici ou là.

Organisé en quatre collèges regroupant des représentants des services de l'Etat, des magistrats, des collectivités territoriales et divers organismes et personnalités qualifiées, le pilotage du CDPD est assuré par le préfet (ou son représentant), assisté de deux vice-présidents : le procureur de la République et le président du conseil général. Compte tenu de ce nouvel élargissement des compétences qui est proposé, la composition du conseil départemental et la présence aux séances des vice-présidents ne devraient dépendre que de l'ordre du jour.

Recommandation n° 1 : élargir les compétences du conseil départemental de prévention de la délinquance aux questions liées à la prévention de la délinquance qui sont actuellement traitées par les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté et les conseils départementaux de la jeunesse, des sports, de la vie associative et faire dépendre la composition du conseil départemental de prévention de la délinquance et la présence des deux vice-présidents de l'ordre du jour des réunions.

1.1.3 Le fonds interministériel de prévention de la délinquance

L’article 5 de la loi du 5 mars 2007 a créé un fonds interministériel de prévention de la délinquance « *destiné à financer la réalisation d’actions dans le cadre de plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l’Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville* ».

Le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) est chargé de fixer les orientations et de coordonner l’utilisation des crédits de ce fonds. Ces orientations sont fixées chaque année dans une circulaire du SG.CIPD adressée aux préfets de départements. Les crédits sont répartis entre les départements conformément aux critères fixés par le CIPD.

C’est aux préfets de chaque département qu’il revient d’attribuer les crédits du FIPD. Cette responsabilité est exercée en liaison avec les autres acteurs locaux que sont notamment le procureur de la République, les services de l’Etat et le conseil général. L’attribution des fonds doit également se faire en liaison étroite avec les services préfectoraux qui sont en charge de l’instruction des dossiers au titre de l’Acsé, ce second volet sera traité infra (cf. 1.3).

La circulaire du 28 janvier 2014 sur les orientations pour l’emploi des crédits du FIPD pour 2014 reprend globalement les recommandations diffusées les années précédentes : « *Je vous invite à associer à la programmation des crédits du FIPD le procureur de la République ainsi que l’ensemble des services de l’Etat concernés, en particulier, s’agissant des services de la justice, la protection judiciaire de la jeunesse et le service pénitentiaire d’insertion et de probation.* ».

Cette circulaire appelle deux remarques :

- la concertation avec le conseil général sur les actions susceptibles de bénéficier d’une subvention départementale n’est plus mentionnée, contrairement aux années précédentes, dans le document ;
- il conviendrait d’appliquer la loi du 5 mars 2007 qui stipule qu’il appartient au procureur de la République de coordonner la composante judiciaire. C’est donc la cellule justice-ville dont la mission recommande la réactivation (cf recommandation n°24) qui doit être l’interlocutrice du préfet parce qu’elle est le lieu où l’ensemble des services justice se mettent en phase sur les projets à soutenir dans le cadre du FIPD.

Globalement, cette concertation a été effective dans les départements que la mission a visités. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, la procureure s’est félicitée d’avoir été associée très en amont : les documents lui ont été communiqués préalablement à la réunion préparatoire au cours de laquelle le parquet a pu faire ses remarques, l’ensemble de ses propositions a été validé en réunion plénière.

Par contre, l’avis préalable du parquet de Nantes n’a pas été sollicité pour l’attribution des fonds du FIPD.

1.1.4 L'état major de sécurité

L'état-major de sécurité a été créé en septembre 2009. Il s'agissait alors d'adosser ce dispositif au comité départemental de sécurité dont il constituait l'organe opérationnel. Il est placé sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République et est composé des représentants de la police et de la gendarmerie, du directeur académique des services de l'éducation nationale, du directeur des impôts et du directeur des douanes, d'autres acteurs pouvant être ponctuellement associés.

Dans les faits, l'état-major de sécurité a remplacé le comité départemental de sécurité qui est devenu obsolète dans tous les départements visités, même si le décret du 17 juillet 2002 portant sa création n'a pas été abrogé. La mission propose que lui soient également rattachés :

- les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure des ZSP (CCOFSI) dont le pilotage est identique à celui de l'état-major de sécurité et la composition très proche (cf. 1.2.3) ;
- les comités opérationnels départementaux anti-fraudes (CODAF) en formation plénière co-pilotés eux-aussi par le préfet et le procureur de la République.

Les réunions des CCOFSI ou des CODAF peuvent se tenir dans le prolongement de la réunion de l'état-major comme cela se fait actuellement pour certaines CCOFSI, les personnes non concernées étant invitées à quitter la séance.

Recommandation n° 2 :

- rattacher à l'état-major de sécurité les cellules CCOFSI des ZSP et les comités opérationnels départementaux anti-fraudes ;
- abroger la disposition créant le comité départemental de sécurité.

1.2 Un maillage complexe des instances de pilotage local

Le CLSPD est l'instance partenariale locale la plus ancienne puisqu'il a succédé aux conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) mis en place dans les années 80. Les groupes locaux de traitement de la délinquance² sont ensuite apparus. Expérimentés localement dans les années 90, ils ont été officialisés par circulaire ministérielle du 26 juin 1996. Les zones de sécurité prioritaires³, avec leurs deux cellules de coordination, sont venues s'ajouter à ces dispositifs, là aussi sur la base d'une circulaire ministérielle du 30 juillet 2012.

Chacune de ces instances relève d'une autorité différente : le maire pour le CLSPD, le procureur de la République pour le GLTD et le préfet et le procureur pour la ZSP.

² Cf. 1.2.3

³ Cf. 1.2.3

Il convient, à ce stade, de mentionner l'exemple de la ville de Nantes qui a choisi de s'écartier du modèle retenu par la loi de 2007.

Le maire de Nantes a, en effet, proposé au préfet et au procureur de la République, qui l'ont accepté, la signature d'un « contrat annuel territorialisé de tranquillité publique » (CATTP) pour approfondir la coopération engagée dans le cadre du contrat local de sécurité, signé en 2010 et qui arrivait à échéance en janvier 2013.

Ce nouveau dispositif vise, selon ses promoteurs, à mieux prendre en compte le caractère évolutif des problématiques de sécurité et à améliorer la réactivité des différents acteurs en concentrant les actions sur des micro-secteurs définis en fonction de la gravité et de la répétition des problèmes qu'ils connaissent et en assurant le recours systématique à des formules d'information et d'association des populations concernées.

Il repose sur la création d'un comité de pilotage, ou comité stratégique, composé du maire, du préfet de département et du procureur de la République, chargé de définir les orientations et de vérifier que les moyens mis en œuvre permettent d'atteindre les objectifs fixés. Ce comité de pilotage est assisté d'une cellule de tranquillité publique et du partenariat qui associe les représentants du préfet, de la mairie, du parquet et des services de la police nationale afin d'assurer le suivi opérationnel des actions coercitives inscrites au CATTP. Le volet partenariat permet d'associer Education nationale, PJJ, SPIP, bailleurs, transporteurs et services du conseil général notamment. Enfin, des cellules de « régulation » interviennent au niveau des quartiers pour porter les diagnostics sur les situations, soumettre des préconisations et mettre en œuvre les actions décidées au niveau supérieur. Ce dispositif intègre dans le quartier-cible les instances de la ZSP.

Enfin le secrétariat est assuré pour le comité stratégique par la préfecture, pour le volet sécurité de la cellule de tranquillité publique et du partenariat par la préfecture et pour son volet partenariat par la ville de Nantes. Le secrétariat de l'instance ZSP est également assuré par la préfecture.

Cette démarche, qui associe de façon étroite le maire de Nantes, le préfet et le procureur de la République, remet en cause le modèle d'organisation et de contractualisation préconisé par les textes en vigueur et devrait faire l'objet d'une évaluation d'ici deux ans.

Le CLSPD étant aujourd'hui la seule instance, parmi celles citées plus haut, à disposer d'un fondement législatif, les autres ayant été créées sur la base de simples circulaires ministérielles ou d'initiatives locales, la mission a choisi de le traiter de façon spécifique.

1.2.1 Les CLSPD

Bien que disposant d'un fondement juridique et d'un mode de fonctionnement prévu par les textes, les CL(I)SPD ont été investis de façon très inégale par les maires qu'il s'agisse de leur création elle-même ou de leur mise en œuvre.

- Une organisation prévue par les textes

L'article D. 2211-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le CLSPD est le « *cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la*

prévention de la délinquance dans les communes ». Ses compétences et sa composition ont été fixées par le décret d’application en date du 23 juillet 2007.

Le CL(I)SPD peut se réunir dans le cadre de plusieurs formations :

- la formation plénière: « *le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance se réunit à l’initiative de son président en formation plénière au moins une fois par an. Il se réunit de droit à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres* » (art. D.2211 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales) ;
 - la formation restreinte: le décret du 23 juillet 2007 (art.2211-3 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales prévoit que le CL(I)SPD peut se réunir, en tant que de besoin, en « *formation restreinte* ») ;
 - les groupes de travail et d’échanges d’informations à vocation territoriale ou thématique: l’article L.132-5 du code général de la sécurité intérieure dispose que « *le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d’échanges d’informations à vocation territoriale ou thématique* ».
- Une organisation que les maires se sont appropriés de façon très différenciée

Au cours de ses visites, la mission a constaté que plusieurs CLSPD dont elle a examiné le fonctionnement se réunissaient effectivement dans le cadre de plusieurs formations.

Les CLSPD se réunissent tous, à des intervalles plus ou moins réguliers et espacés, en formation plénière. Certains d’entre eux ont également pris l’initiative de réunir des partenaires dans des enceintes plus réduites qui prennent des appellations diverses selon les sites : « *cellule de veille* », « *cellule de suivi* », « *comité de pilotage* », « *réunion d’acteurs de terrain* »...

Pour arriver à déterminer ce qui relève de la « *formation restreinte* » ou des « *groupes de travail* », la mission a dû, au cours des entretiens, se faire expliquer dans le détail, la composition de ces instances, le rythme des réunions, les thèmes abordés, le type de décisions prises...

On peut comprendre que les collectivités territoriales aient éprouvé le besoin, souvent au fil du temps, d’adapter l’organisation de leurs instances partenariales aux contraintes locales. Toutefois, le cadre qui a été fixé par les textes offre suffisamment de marge de manœuvre pour apporter des réponses appropriées aux contraintes de terrain.

En se conformant à un fonctionnement et des appellations types, tels que fixés par les textes précités, les collectivités pourraient en tirer plusieurs bénéfices :

- une meilleure compréhension du fonctionnement des CLSPD par la population et les partenaires. Les CLSPD y gagneraient en notoriété ;

- la possibilité, pour les services de l'Etat, la justice, les transporteurs, les bailleurs, les grandes associations qui disposent de relais dans plusieurs villes de mieux s'organiser pour participer aux différentes instances. Compte tenu de l'hétérogénéité actuelle du fonctionnement des CLSPD, il leur est très difficile de diffuser à leurs représentants des instructions (« *les chefs d'établissement n'ont pas reçu d'instructions pour préciser leur rôle au sein des CLSPD ou des CISPD dont les modalités de fonctionnement sont très différentes selon les élus* » -Direction des services départementaux de l'éducation nationale des Yvelines) par exemple sur les informations à délivrer selon le type d'instance, le niveau de la participation (niveau décisionnel ou expert)...
- et surtout une plus grande légitimité en appuyant leurs dispositifs sur les textes en vigueur.

La même remarque vaut pour certains dispositifs de prévention de la délinquance mentionnés par les textes (conseil des droits et devoirs des familles (CDDF) prévu par les articles 9 et 10 de la loi du 5 mars 2007, le décret d'application du 2 mai 2007 et la loi du 14 mars 2011 rendant obligatoire la création d'un CDDF dans les communes de plus de 50 000 habitants ; rappel à l'ordre cité par l'article 132-7 du code général de la sécurité intérieure), la mission a pu une nouvelle fois constater que de nombreux maires avaient mis en place ces dispositifs de façon informelle, ce qui de surcroit, présente un danger sur le plan juridique puisque cela ne permet pas au procureur de la République de superviser leur fonctionnement.

Recommandation n° 3 : encourager (SG.CIPD), préfectures, parquets les maires (et présidents des EPCI) à se conformer au fonctionnement et aux appellations prévus par le code général des collectivités territoriales et le code général de la sécurité intérieure pour organiser leur CL(T)SPD et mettre en place leur dispositif de rappel à l'ordre ou de conseil des droits et devoirs des familles.

- le fonctionnement des différentes formations du CLSPD

- La formation plénière dans toutes les communes où la mission s'est rendue, les maires ont réuni, parfois il y a plusieurs années, leur CLSPD en formation plénière. Elus, partenaires (services de l'Etat, justice, associations) s'accordent à dire, sur chacun des sites visités, que ces assemblées présentent peu d'intérêt. Mais, paradoxalement, tous les interlocuteurs de la mission sans exception, se sont déclarés hostiles, parfois avec force, à la suppression de ces instances.

Les arguments développés sont généralement les suivants :

- le CLSPD permet de mettre en relation les services chargés, à un titre ou à un autre, de la prévention de la délinquance ;
- cela permet d'être informé de la réalité du contexte local ;
- la formation plénière ne se réunit qu'une ou deux fois par an, ce n'est pas cela qui est chronophage ;
- l'élu a besoin de rendre visible son investissement, valorisant ainsi son image.

En tout état de cause, il conviendrait, pour faciliter le travail des partenaires et ne pas les démotiver, de :

- diffuser largement à l'avance les convocations à l'assemblée plénière pour permettre aux acteurs de s'organiser (se rendre disponible, préparer son intervention, signaler aux mairies concernées les chevauchements de dates de réunion...) ;
- établir un ordre du jour, ce qui permet au partenaire de choisir le niveau de participation (décisionnaire ou expert), de décliner l'invitation s'il n'est pas concerné, de proposer éventuellement d'autres sujets à évoquer, de préparer ses interventions pour les thèmes qui le concerne...
- faire un compte rendu de réunion. La mission a pu constater que ce n'était pas toujours le cas. Cela permet au partenaire de vérifier que son intervention a été bien comprise. Dans les départements où le turnover des fonctionnaires est important, cela permet d'assurer une certaine continuité de l'action.

La mission a constaté que, dans plusieurs des départements visités, les services des préfectures en charge de la prévention de la délinquance (par exemple Gironde, Eure-et-Loir) veillaient au respect de ces bonnes méthodes de travail, n'hésitant pas à relancer les mairies défaillantes.

Recommandation n° 4 : demander (SG.CIPD au travers du « *Livret de prévention du maire* », préfets, procureurs) aux maires (présidents EPCI) de respecter certaines règles de bonne gestion pour la tenue des formations plénières (convocation, ordre du jour, compte-rendu de réunion) et les relancer au besoin.

➤ La formation restreinte : elle n'a pas été mise en place dans tous les CLSPD que la mission a examinés, à titre d'illustration on peut évoquer :

- aux Mureaux (Yvelines), un « *comité restreint* » qui se réunit tous les mois ou les deux mois regroupe le maire, le chef de cabinet du s/s préfet, la police nationale et la police municipale outre la possibilité de faire venir d'autres acteurs en fonction de l'ordre du jour (éducation nationale par exemple). Y sont évoqués des évènements qui se sont déroulés dans la commune mais aussi des cas individuels (une charte de confidentialité a été adoptée) ;
- à Vénissieux (Rhône), un « *point services publics* » se réunit toutes les semaines avec les élus, la police nationale, la police municipale, les transports et les trois principaux bailleurs. Cette réunion permet d'évoquer notamment des incidents qui se sont déroulés et de trouver des solutions. Il existe aussi, toutes les six semaines, des « *réunions d'acteurs de terrain* », présidées par la maire, entre la police nationale, la police municipale, les transports et les principaux bailleurs qui permettent d'évoquer des cas individuels.

Ces enceintes de travail semblent répondre aux vœux exprimés par les différents acteurs que la mission a rencontrés et pour lesquels, pour qu'une instance partenariale soit intéressante, il faut :

- un nombre restreint de participants qui ont envie de travailler ensemble, ce qui permet des échanges d'informations en toute confiance ;
- être concret en traitant de cas particuliers ou des parties précises du territoire (cage d'escalier, square abritant des trafics...) ;
- assurer un suivi⁴ des actions menées.

Tant dans les textes en vigueur que dans la documentation du SG.CIPD mise à la disposition des élus, l'accent est mis essentiellement sur le CLSPD dans sa formation plénière. La formation restreinte mériterait d'être mieux mise en valeur dans cette documentation (facilités de mise en place, pilotage plus aisé, caractère opérationnel des échanges...) et les maires (notamment ceux qui viennent d'être élus) devraient être davantage encouragés par les autorités préfectorales et judiciaires à les mettre en place.

La mission recommande que, tout en promouvant sa mise en œuvre, ce qu'il a commencé à faire dans le document de présentation de la stratégie nationale 2013-2017, le SG.CIPD se penche sur le rôle des formations restreintes pour éventuellement redéfinir leurs compétences. La mission a constaté par exemple que des échanges d'informations à caractère nominatif avaient lieu couramment au sein de ces formations restreintes de CLSPD, permettant ainsi de renforcer le caractère opérationnel de ces instances partenariales. Le « *Livret de prévention du maire* » ne prévoit pas, quant à lui, l'approche individuelle dans ces enceintes de travail.

L'obligation de créer un CLSPD pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants est contestée par certains élus et acteurs de terrain qui trouvent, compte tenu du contexte local, ce dispositif inutile. La mission estime, pour sa part, qu'un CLSPD qui se réunit en formation restreinte serait suffisant pour nombre de collectivités territoriales qui ne sont pas confrontées à des problématiques significatives de délinquance ou d'incivilités.

Recommandation n° 5 :

- promouvoir (SG.CIPD, préfets, procureurs) la mise en œuvre des formations restreintes des CL(I)SPD et réfléchir (SG CIPD) à une éventuelle redéfinition de leurs compétences ;
- valoriser, pour les communes de plus de 10 000 habitants qui l'estiment nécessaire, la création de CLSPD sur la base de la seule formation restreinte.

➤ Les groupes de travail et d'échanges d'informations à vocation territoriale ou thématique :

- L'absence de stratégies locales dans la majorité des sites visités

Dans certains sites comme à Nantes, il a été décidé de tirer le bilan du contrat local de sécurité qui arrivait à échéance en janvier 2013 et de mettre en place une nouvelle forme de contractualisation. Il en va de même pour la ville des Mureaux qui a adopté, en août 2013,

⁴« *Le livret de prévention du maire* » établi par le SG.CIPD préconise la mise en place d'un comité de pilotage au sein de la formation restreinte pour évaluer les actions menées.

une stratégie locale de prévention qui lui a permis d'intégrer des objectifs de la nouvelle stratégie nationale et ceux de la ZSP.

Mais, dans la majorité des sites que la mission a visités, la collectivité territoriale n'avait pas élaboré de stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance (ou de contrat local de sécurité CLS). Il n'y avait donc aucun programme d'actions défini à moyen terme, ni d'axes stratégiques pour fixer un cap dans lesquels pourrait venir s'inscrire l'activité de tel ou tel groupe de travail. L'absence de ligne directrice constitue l'un des reproches formulés par les partenaires et débouche souvent sur un empilement des actions et des dispositifs.

Pourtant, les stratégies territoriales lancées par le plan national de prévention de la délinquance 2010-2012, avaient pour ambition de faciliter la tâche des élus locaux rebutés par la lourdeur, le caractère trop théorique, littéraire et insuffisamment concret des contrats locaux de sécurité (CLS). Sans doute la stratégie territoriale qui nécessite beaucoup de temps et d'échanges et peut avoir un coût si on fait appel à des spécialistes, est-elle à son tour jugée trop lourde pour un intérêt qui semble moindre.

La stratégie nationale 2013-2017 emploie une nouvelle dénomination : « *le plan local d'actions de prévention de la délinquance* ». Le « *Livret de prévention du maire* » publie en annexe un canevas indicatif pour précisément aider les maires à décliner leurs nouvelles orientations dans le courant de l'année 2014.

L'animation de groupes de travail est une tâche délicate, qui nécessite souvent l'appui d'un coordonnateur, car elle exige beaucoup de maîtrise pour être en mesure :

- d'identifier et de maîtriser correctement le thème, le temps à lui consacrer (nombre de réunions) et les objectifs du groupe de travail ;
- de choisir avec pertinence selon leurs compétences les partenaires qui vont en faire partie ainsi que leur nombre ;
- de piloter le groupe de travail pour qu'il produise ce qui en était attendu.

Ces bonnes méthodes de travail doivent être rappelées dans le « *Livret de prévention du maire* »

- L'insuffisance des actions visant des publics ciblés

Lors des visites de terrain de la mission, il est apparu que les CLSPD se mobilisaient surtout dans le domaine de la prévention dite « *primaire* » : actions auprès des jeunes enfants et de leurs mères, actions d'animation... Celles-ci sont en effet plus proches des compétences des communes et plus faciles à valoriser.

Les actions en direction des publics en risque de délinquance ou de récidive (préventions secondaire et tertiaire) sont à la fois plus éloignées du savoir-faire communal et plus difficiles à justifier auprès de la population.

Citons cependant à ce titre la « *Maison de la prévention* » en Eure-et-Loir montée par le groupement de gendarmerie dans certains de leurs locaux aujourd'hui vacants. Peuvent

s'y présenter spontanément des victimes de violences (ou les parents de victimes mineures) pour demander qu'elles cessent. Mais y sont également accueillis des auteurs repérés par des patrouilles de gendarmerie, souvent pour des violences familiales, et signalés aux intervenants sociaux en gendarmerie. L'objectif est d'éviter que ces violences ne se répètent, les gendarmes étant souvent sollicités plusieurs fois dans la même famille. Cette « *Maison de la prévention* » qui vient d'ouvrir à moyens constants ouvre une perspective de nouvelles formes d'interventions conjointes gendarmerie-conseil général et mérite d'être suivie et évaluée.

La mission a également retenu une action développée aux Mureaux (Yvelines) pour aider des jeunes en détention à trouver un emploi (emplois d'avenir avec aides de l'Etat). Une plate forme composée de plusieurs partenaires locaux choisit les jeunes détenus qui pourront en bénéficier à leur sortie de prison et leur assure un tutorat. Le maire et le sous-préfet se chargent de la détection des employeurs.

La mise en œuvre d'actions relevant de la prévention secondaire et tertiaire devrait être d'autant plus encouragée que les nouvelles dispositions contenues dans le projet de loi relatif à « *la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines* » prévoient une mise à contribution plus importante des collectivités territoriales, notamment pour la prise en charge des condamnés. Ainsi, pour les départements qui inscrivent ce type d'actions dans leurs propositions d'emploi des crédits du FIPD, il pourrait en être tenu favorablement compte dans la fixation de la dotation départementale.

Recommandation n° 6 : tenir compte, dans la fixation de la dotation départementale des crédits FIPD, de la programmation d'actions relevant de la prévention secondaire ou tertiaire.

1.2.2 La dimension intercommunale et métropolitaine

Au cours de ses visites, la mission a constaté une nouvelle fois les difficultés rencontrées par les intercommunalités et leurs élus à porter des politiques locales de prévention de la délinquance. Même si les CLSPD et les CISPD mettent globalement en place les mêmes structures et les mêmes modes de fonctionnement (séances plénières, formations restreintes et groupes de travail), l'intercommunalité complexifie la coordination du dispositif : nombre d'acteurs souvent plus important, entente nécessaire entre les communes sur les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir...

L'intercommunalité présente néanmoins plusieurs avantages, notamment pour les maires de petites communes qui ont ainsi la possibilité de mutualiser certains dispositifs compliqués à mettre en œuvre ou difficiles à supporter financièrement par une seule collectivité territoriale. Elle confère plus de poids à leurs choix politiques en matière de prévention de la délinquance. L'intercommunalité est également un niveau plus adapté pour certains acteurs comme les transporteurs dont le réseau couvre souvent plusieurs communes, ce qui a conduit certaines collectivités territoriales à créer des CLS transports.

La loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles qui vient d'être adoptée, prévoit notamment plusieurs cas de figure :

- pour le « *grand Paris* », la loi annonce la création d'un conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance appelé à coordonner les grandes orientations en matière de prévention de la délinquance sur son territoire. Les modalités de fonctionnement de cette instance seront définies par un règlement interne établi par le conseil de métropole (il est précisé toutefois qu'il pourra constituer en son sein des groupes de travail et d'échanges d'information à vocation territoriale ou thématique) ;
- pour la métropole de Lyon, le président du conseil de métropole anime et coordonne, sous réserve des pouvoirs de police des maires, les actions qui concourent à la prévention de la délinquance. Il préside le conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance qui peut constituer en son sein des groupes de travail.

Pour la mise en œuvre de cette loi, il faudra tenir compte du fait que c'est au plus près du terrain que la politique de prévention doit s'appliquer, c'est-à-dire au niveau de la commune ou de l'intercommunalité. Le risque serait en effet de rajouter encore un niveau au « *mille-feuille* » dénoncé par l'ensemble des acteurs de terrain. Il y a néanmoins des attentes de la part des élus locaux et de leurs collaborateurs (coordonnateurs, chefs de police municipale...), et quelques idées ont été avancées par des interlocuteurs de la mission : en matière de vidéoprotection, la mise en place d'un logiciel commun pour exploiter les images et faciliter le travail des forces de sécurité intérieure, une aide pour définir des méthodologies, pour préparer des conventions ouvrant de nouveaux partenariats. C'est en prenant en compte ces attentes que la métropole pourra se faire une place dans ce paysage déjà complexe.

1.2.3. L'articulation des autres instances avec les CL(I) SPD

1.2.3.1 Les cellules de coordination opérationnelle de la ZSP

Les zones de sécurité prioritaires ont été créées en juillet 2012 pour apporter, à certains territoires confrontés à une forte insécurité et à une délinquance enracinée, des réponses concrètes et durables.

La circulaire du ministère de l'intérieur du 30 juillet 2012 précise que chaque ZSP comporte un volet sécurité qui repose sur une cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI) et un volet prévention de la délinquance qui est conduit par la cellule de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP).

Alors que le maire joue un rôle majeur dans le fonctionnement du CLSPD puisque c'est lui qui constitue le pivot de la politique locale de la prévention de la délinquance, il n'occupe plus la même position de premier plan dans les enceintes de travail de la ZSP :

- il n'est pas prévu, par la circulaire du 30 juillet 2012, qu'il participe à la CCOFSI ;
- ce n'est pas lui qui préside la CCOP mais le préfet et le procureur (ou leurs représentants).

Plusieurs interlocuteurs de la mission se sont émus de ce qu'ils considèrent comme un changement radical de politique :

- Emilie THEROUIN, ancienne présidente du forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) : « *On assiste à un retour de l'Etat qui a repris la main* » ;
- Tanguy LE GOFF, sociologue : « *La mise en place des ZSP constitue une évolution importante du point de vue des collectivités territoriales, c'est un repli dans le partenariat, l'Etat siffle la fin de la récréation... C'est une reprise en mains très forte des logiques partenariales* ».

Au cours de ses visites de terrain, la mission n'a pas toujours entendu le même discours de la part des élus qu'elle a rencontrés.

Certains ont estimé que la ZSP était une création du ministère de l'intérieur destinée à privilégier la dimension répressive plutôt que la dimension partenariale et à légitimer une nouvelle gouvernance des politiques de prévention en redonnant le pilotage aux préfets et qu'il fallait intégrer les ZSP dans le dispositif classique des CLSPD. Ils ont également revendiqué leur présence dans les CCOFSI.

D'autres, au contraire se sont félicités de la plus grande proximité avec les autorités préfectorales et judiciaires que la mise en place de la ZSP leur avait apportée. Ils relèvent également que l'esprit de la ZSP est plus orienté vers la répression que vers la prévention et, qu'à ce titre, la place importante de la justice et des services de l'Etat dans le fonctionnement du dispositif leur apparaît légitime. A l'évidence, ces élus considèrent que dans les zones où la situation s'est particulièrement dégradée en termes de sécurité, il est normal que l'Etat « *reprenne d'une certaine façon la main* ».

La mission considère néanmoins qu'il doit être tenu compte, dans la mise en place de ces dispositifs, des dispositions de la loi du 5 mars 2007 qui confère aux maires un certain nombre de pouvoirs dont celui d'animer les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

a) La CCOP

La mission a constaté que le fonctionnement des CCOP pose deux types de difficultés :

- un accroissement de la charge de travail des acteurs de terrain ;
- un problème d'articulation avec les CLSPD.

✓ **Un accroissement des charges pour les acteurs de terrain**

La mission a relevé que la mise en place des CCOP avait souvent alourdi la tâche des acteurs de terrain : d'une part, le souci de donner à cette instance un caractère opérationnel et de la rendre efficace a parfois conduit à la création de formations restreintes et de groupes de travail, d'autre part, les ZSP multi-communales ont généralement débouché sur la mise en place de plusieurs cellules.

- Un fonctionnement souvent chronophage

On retrouve en général les mêmes acteurs que dans les CLSPD (justice, préfet et services de l'Etat, collectivités territoriales, associations...). Mais l'originalité des CCOP

résidé généralement dans leur ouverture à de nouveaux partenaires (notamment dans le domaine de l'emploi, l'insertion professionnelle...), absents jusque - là dans la plupart des CLSPD. C'est souvent le poids accru des autorités préfectorales dans ces instances qui a rendu possible cette association.

L'obstacle à éviter est la multiplication des partenaires, laquelle risque de faire tomber la CCOP dans les travers des « *grandes messes* » des assemblées plénières des CLSPD.

C'est ce qui a conduit le sous-préfet de Boulogne-sur-Mer à réduire, après quelques séances, le nombre de participants pour rendre la CCOP plus opérationnelle. Dans certaines ZSP, la composition varie en fonction de l'ordre du jour, seuls les acteurs directement concernés par les sujets évoqués étant conviés à participer à la séance de la CCOP. Mais le nombre de participants n'est pas toujours facile à limiter lorsque ceux-ci ont été proposés par le maire.

Pour assurer à la CCOP un caractère opérationnel, celle-ci est parfois réunie en formation restreinte. C'est le cas de la CCOP des Mureaux qui est réunie en comité restreint par le sous-préfet et qui peut être amenée à évoquer des situations individuelles. Dans cette perspective, une charte de confidentialité et un règlement intérieur ont été adoptés. Le sous-préfet a également créé des groupes de travail pour travailler sur des sujets sensibles et complexes (par exemple la prise en charge des sortants de prison).

Quelques CCOP ont également mis en place des groupes de travail thématiques pour traiter, en petit comité, des objectifs considérés comme prioritaires. L'animation de ces groupes est en général confiée à des responsables de services de l'Etat ou à la justice.

Ainsi, en Seine-Saint-Denis, chaque CCOP fonctionne avec quatre groupes de travail thématiques :

- intégration, éducation, parentalité, citoyenneté ;
- emploi, formation, insertion professionnelle ;
- prévention situationnelle ;
- prévention de la récidive.

On constate donc que la vigilance doit être de mise dans ces instances afin d'éviter, d'une part, une multitude de participants aux CCOP qui leur enlève tout caractère opérationnel, d'autre part, la multiplication de formations restreintes ou de groupes de travail qui risque de compliquer la tâche des acteurs.

- Des ZSP multi-communales débouchant souvent sur plusieurs CCOP

Le pilotage des ZSP qui sont implantées sur plusieurs communes est plus délicat. Dans la grande majorité d'entre elles, autorités préfectorales et judiciaires ont dû se résoudre à créer autant de CCOP qu'il y avait de communes. L'attachement profond à la dimension communale pour traiter ce type de problèmes, les rivalités entre élus (les résultats du scrutin municipal de mars 2014 ont parfois bousculé le paysage politique), les divergences de vue politiques, notamment en matière de sécurité et de prévention de la délinquance, rendent en effet difficile le travail dans une seule cellule de coordination.

Sur les sites où une seule CCOP fonctionne pour deux ou plusieurs communes, quelques critiques ont été formulées par certains partenaires que la mission a rencontrés, notamment, lorsque des élus de plusieurs communes participent à une séance, ces derniers sont réticents à évoquer leurs problèmes compte tenu de la « *concurrence d'image* » entre communes.

L'examen des situations individuelles se prête peu à des cellules multi-communales. Ainsi, à Nîmes, la CCOP (bi-communale) a été décomposée en deux séquences : un examen général des mesures de prévention ouvert aux deux communes en même temps, le traitement des situations individuelles des familles étant logiquement réalisé à part.

On notera enfin que si l'on veut assurer une bonne articulation entre CLSPD et CCOP, il y a tout intérêt à donner à cette dernière une dimension communale.

✓ **Un problème d'articulation avec les CLSPD**

La mise en place d'une CCOP pose deux types de problèmes : d'une part, son pilotage est différent de celui du CLSPD, d'autre part, elle a tendance à capter les énergies au détriment du CLSPD.

- Un pilotage différent de celui du CLSPD

Dans la majorité des sites, la CCOP est co-pilotée par le préfet ou son représentant (PDEC, directeur de cabinet, sous-préfet) et le procureur. Mais dans quelques ZSP, le parquet apparaît plus en retrait que dans la CCOFSI : si le procureur (ou son substitut) participe aux séances, il en laisse l'animation au seul préfet. Manifestement dans certaines CCOP, le travail tel qu'il est conçu dans ces instances, est considéré par ces magistrats comme trop éloigné de leur cœur de métier. La mission note, en particulier, que les actions ciblées visant les jeunes qui sont particulièrement exposés à la délinquance sont insuffisamment mises en place alors que c'était un des objectifs fixés à ces cellules (cf. 1.2.1).

Dans la quasi-totalité des CCOP, le maire assiste aux séances comme un simple participant, laissant les autorités préfectorales et judiciaires le soin de les animer.

Sur trois des sites visités, ces dernières ont souhaité leur réservé une place plus en vue :

- ✓ la Seine-Saint-Denis confie aux maires une position particulière en organisant les séances des CCOP en deux temps : une première séquence où préfet, procureur et forces de sécurité intérieure se réunissent avec le maire entouré de ses plus proches collaborateurs pour évoquer la situation de la délinquance et de la tranquillité publique, une seconde partie ouverte à l'ensemble des participants. Le maire de Sevran s'est montré, devant la mission, très satisfait de cette méthode de travail qui garantit de surcroît une certaine efficacité, compte tenu du nombre réduit de participants au cours de la première phase ;
- ✓ à Nîmes et Nantes-Saint-Herblain, la CCOP est coprésidée par le préfet, le procureur et le maire.

Ce dernier pilotage est plus conforme à la loi du 5 mars 2007 et est de nature à favoriser une meilleure articulation entre la CCOP et les instances partenariales du CLSPD. La mission recommande donc sa généralisation.

- Une CCOP qui mobilise les énergies au détriment du CLSPD

La forte implication des autorités judiciaires et préfectorales dans les ZSP entraîne, on l'a vu, une mobilisation importante des énergies au sein de la CCOP, mais cela se fait souvent au détriment des CLSPD.

Le problème ne se pose pas dans les communes où le CL(I)SPD est défaillant, voire inexistant (Sevran, Perpignan, Dreux).

Sur les sites où les instances partenariales du CL(I)SPD sont actives, celles-ci ont parfois diminué voire cessé leurs activités au profit d'une CCOP qui dispose de moyens, de soutiens financiers et de l'attention soutenue des autorités préfectorales et judiciaires.

Lorsque la ZSP couvre la totalité de la commune ou son seul quartier sensible, les conséquences sont limitées, mais cela est plus grave lorsque d'autres périmètres de la ville sont confrontés à l'insécurité (par exemple Dreux) ou lorsque la délinquance s'étend hors de la ZSP dans les quartiers périphériques, ce qui est souvent le cas.

Pour prévenir ce type de difficultés, il est indispensable que la CCOP intègre, comme le prévoit la circulaire du 30 juillet 2012, l'organe de pilotage général de la commune qu'est le CLSPD.

Pour éviter toutes les difficultés précitées, la mission préconise les mesures suivantes :

- donner à chaque CCOP une dimension communale dès qu'il y a un CLSPD ;
- modifier le pilotage de la CCOP en intégrant le maire dans le co-pilotage préfet-procureur ;
- considérer la CCOP comme un groupe de travail territorial du CLSPD ;
- fusionner la formation restreinte de la CCOP, lorsqu'elle fonctionne, avec celle du CLSPD et considérer les groupes thématiques de la CCOP comme des groupes de travail du CLSPD.

Recommandation n°7 : pour assurer une meilleure articulation entre CCOP et CLSPD, la mission préconise de :

- **Donner à chaque CCOP, dès lors qu'il y a un CLSPD, une dimension communale ;**
- **Modifier le pilotage de la CCOP en intégrant le maire dans le copilotage préfet-procureur ;**
- **Considérer la CCOP comme un groupe de travail territorial du CLSPD ;**
- **Fusionner la formation restreinte de la CCOP, lorsqu'elle fonctionne, avec celle du CLSPD et considérer les groupes thématiques de la CCOP comme des groupes de travail du CLSPD.**

b) La CCOFSI

- L'organisation

Dans plusieurs départements visités (Rhône, Yvelines, Gard, Pyrénées-Orientales), on considère que la CCOFSI est un groupe territorial de l'état-major de sécurité (EMS). A ce titre, c'est dans le prolongement de la réunion de l'EMS que se tiennent celles des CCOFSI. Il est vrai que le co-pilotage est le même et la composition très proche. Cette solution a le mérite d'éviter l'empilement des dispositifs et permet aux autorités préfectorales et judiciaires ainsi qu'à la hiérarchie de la police et de la gendarmerie nationales d'échapper à un surcroît de réunions (voir recommandation n° 2).

- Les thèmes abordés

Les thèmes qui figurent à l'ordre du jour des réunions des CCOFSI sont généralement les suivants :

- un point sur l'évolution de la délinquance, depuis la dernière réunion, dans le périmètre de la ZSP. C'est l'occasion de dresser un bilan sur la base des chiffres de la délinquance depuis la mise en place de la ZSP. On notera que ces données sont ensuite généralement restituées aux partenaires qui se réunissent dans le cadre de la CCOP (cf. infra) ;
- les moyens déployés sur le périmètre de la ZSP ;
- l'évocation des problématiques de tranquillité publique. Chaque service est appelé à exposer les nouvelles difficultés rencontrées dans le périmètre de la ZSP. La CCOFSI se penche ensuite sur la stratégie à mettre en œuvre pour y faire face ;
- Les affaires réussies par les services.

La CCOFSI n'a pas forcément à connaître les données nominatives des affaires en cours lorsqu'un GLTD (cf. infra) spécialisé sur le secteur de la ZSP a été mis en place par le procureur de la République.

- Participation

La CCOFSI est systématiquement coprésidée par le préfet et le procureur de la République. Sont également présents les services de police (sécurité publique, police aux frontières et police judiciaire mais de façon inégale pour cette dernière) et de gendarmerie et le GIR. On notera que même si la ZSP est implantée en zone police, il n'est pas rare que la gendarmerie soit associée aux travaux de la CCOFSI, ce qui est notamment le cas à Dreux et à Cenon où l'on constate un glissement progressif de la délinquance vers des zones plus rurales.

La participation est parfois élargie à d'autres partenaires. Dans ce cas, le souci des autorités préfectorales et judiciaires est, d'une part, de favoriser la coordination inter-services, d'autre part, d'impulser une coproduction de sécurité.

- Coordination inter-services

Cette coordination inter services a pour but d'une part, d'assurer une présence renforcée et visible sur la voie publique, peu de ZSP ayant été dotées de moyens supplémentaires, d'autre part de développer des capacités d'investigation.

La lutte contre l'économie souterraine nécessite en effet des compétences, des dispositifs, des connaissances que la police et la gendarmerie ne possèdent pas forcément. Cela a conduit les autorités préfectorales et judiciaires, d'une part, à réactiver le CODAF, d'autre part, à associer certains services aux travaux des CCOFSI (douanes, finances publiques, DIRECCTE...).

- Coproduction de sécurité

Les cas de la ZSP de Vénissieux et de celle de Nantes-Saint-Herblain sont intéressants car les maires, contrairement aux autres sites sur lesquels la mission s'est rendue, sont invités à participer aux réunions de la CCOFSI.

L'association des maires des villes où ont été implantées des ZSP n'est pas prévue par la circulaire du ministère de l'intérieur du 30 juillet 2012. A Vénissieux, elle a été voulue par le préfet de région qui souhaitait mieux impliquer les maires des villes concernées dans le dispositif avec la ferme volonté de « *mettre sur le terrain des ZSP le plus de moyens possibles en corrélation avec ceux de l'Etat* ».

La mairie de Vénissieux s'est dotée de moyens importants en termes de sécurité et de prévention : elle dispose d'une police municipale composée de 29 agents, d'un CSU et d'un service de médiation. Elle s'est organisée pour faire remonter les informations qui lui permettent de suivre l'évolution du climat dans les quartiers.

Sa participation à la CCOFSI est un plus. Elle apporte sa contribution, grâce à sa bonne connaissance du terrain, à l'évaluation de la situation et de l'ambiance sur le terrain. Elle peut faire évoluer ses services (police municipale et médiateurs) en coordination avec les services de l'Etat dans le cadre de la stratégie définie au sein de la CCOFSI.

La mission considère qu'il s'agit d'une bonne pratique mais qui ne doit être envisagée, d'une part, que dans les zones où les maires sont très engagés en matière de prévention de la délinquance, d'autre part, dans les CCOFSI où l'approche individuelle n'est pas prévue (c'est généralement le cas lorsqu'un GLTD a été mis en place) pour ne pas gêner les échanges entre les enquêteurs.

Il convient enfin de noter que, dans le même esprit, une société de transport est également associée aux CCOFSI du Rhône compte tenu du partenariat très étroit qui a été mis en place avec la DDSP.

c) L'articulation CCOFSI-CCOP

La mission a constaté que les séances des CCOP débattaient généralement par un état des lieux dans les ZSP basé sur les bilans statistiques de la délinquance et de l'activité des forces de sécurité intérieure qui ont été déjà exposées au sein de la CCOFSI. Sur certains sites, les autorités préfectorales et judiciaires veillent à ce que la réunion de la CCOFSI précède celle de la CCOP de façon à pouvoir faire cette restitution. Souvent, s'ensuit un tour de table permettant à chaque acteur de donner son point de vue sur l'évolution de la situation dans la ZSP au regard de l'insécurité. En tout état de cause, la mission considère qu'une information du maire sur ce qui s'est dit et décidé au cours de la CCOFSI, sous réserve de certains aspects opérationnels qui doivent rester confidentiels, doit être assurée par le préfet et le procureur de la République.

Recommandation n° 8 : assurer (préfet, procureur de la République) l'information du maire sur ce qui s'est dit et décidé au cours des réunions de la CCOFSI, sous réserve des mesures à caractères opérationnel qui nécessitent la confidentialité.

La mission constate que dans chaque compte rendu de séance des CCOP dont elle a pris connaissance, il n'est fait mention que des seuls chiffres de la police et de la gendarmerie alors que d'autres partenaires seraient en mesure de faire remonter le même type d'informations (bilan chiffré des incidents dans les établissements scolaires, dans les transports, coût des réparations dans les parties communes des immeubles collectifs, faits constatés par la police municipale...) qui permettraient d'affiner l'évaluation de l'évolution du climat. La mission recommande que la CCOP fonctionne sur ce volet comme un observatoire local de la tranquillité, basé sur les données chiffrées de l'ensemble des partenaires.

Recommandation n° 9 : prendre des dispositions (préfet, procureur de la République, maire) pour que l'ensemble des partenaires transmette de façon régulière des bilans chiffrés permettant d'évaluer, grâce au croisement des informations, l'évolution de la situation dans les ZSP.

Cette question renvoie également à l'évaluation des actions qui sont menées dans le cadre de la CCOP. Dans les sites où la mission s'est rendue, la démarche évaluative était quasi inexistante (peu ou pas d'indicateurs définis, pas de comité de pilotage désigné pour évaluer...). Il aurait été opportun de proposer une méthodologie aux acteurs de terrain pour se livrer à cet exercice, la mission permanente a rédigé un « *Guide de l'évaluation* », peu utilisé et peu connu, qui aurait pu servir de fil conducteur dans ce domaine (cf. recommandation n°11).

1.2.3.2 Les Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD)

a) le cadre « *juridique* » des GLDT

Nés d'expériences conduites localement par les procureurs de la République au début des années 1990 et principalement dans le cadre de la gestion des crises urbaines, les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) ont été définis par la circulaire du 26

juin 1996, relative à « *la gestion des crises urbaines* », la circulaire du 15 décembre 1999, consacrée aux « *réponses judiciaires aux actes de violences urbaines* », la circulaire du 9 mai 2001 « *action publique et sécurité* ».

La circulaire conjointe des ministres de la justice et de l'intérieur du 1^{er} février 2011, relative à la lutte contre la récidive et la multi-réitération, a rappelé que le GLTD doit permettre d'élaborer à l'encontre des multi-réitérants identifiés, des réponses rapides et fermes à tout nouvel acte de délinquance.

La circulaire du 30 août 2012 du ministre de l'intérieur sur les zones de sécurité prioritaires fait référence aux GLTD indiquant aux préfets que « *lorsqu'ils existent ou que le procureur de la République souhaite en créer sur les mêmes périmètres que la ZSP, [...] les GLDT peuvent s'intégrer dans les cellules de coordination opérationnelles des forces sécurité intérieures codirigées par le préfet et le procureur de la République* ».

A la fin de l'année 2004, 91 GLTD étaient recensés sur l'ensemble du territoire national. Le dernier recensement effectué par la direction des affaires criminelles et des grâces (DAGC) en septembre 2012, comptait 121 GLTD dans 57 tribunaux de grande instance (34 % des TGI). Aucun chiffre réactualisé à la suite de l'implantation des ZSP n'est à ce jour disponible.

Selon la « *doctrine* » issue des différentes circulaires, mais également des constats formulés par un groupe de travail conduit par la DAGC en 2006, les GLTD, initiés et dirigés par le parquet, ont pour objet de cibler pour une durée limitée un site d'action publique prioritaire en associant les différents acteurs concernés (forces de l'ordre, collectivité locale, bailleurs sociaux,...) et doivent aboutir notamment à une coordination renforcée de l'action des services de police et de justice.

Animés par le procureur de la République, les GLTD associent généralement, outre des représentants des services de police ou de gendarmerie, des élus locaux et les représentants des administrations concernées (préfecture, douanes, service pénitentiaire d'insertion et de probation, protection judiciaire de la jeunesse, éducation nationale), les bailleurs sociaux, et les entreprises de transports publics.

Les GLTD peuvent soit recouvrir un secteur géographique spécifique, soit être thématiques, traitant notamment des trafics de stupéfiants, de l'économie souterraine, de violences urbaines, de phénomènes de bandes, de cambriolages, de vols avec violences, d'immigration illégale, de travail dissimulé, de délinquance des mineurs étrangers ou de rodéos urbains.

Un autre objectif prioritaire de la majorité des GLTD concerne la lutte contre la délinquance des mineurs.

b) Les constats de la mission

S'il n'appartient pas à la mission d'évaluer le fonctionnement des GLDT, elle a pu faire les constats suivants :

- les procureurs rencontrés n'ont pas tous mis en place de GLDT mais la création des ZSP a conduit certains d'entre eux à y recourir ou bien, si le

GLDT préexistait, à l'adosser à la ZSP. Aucun procureur n'a plaidé pour la fusion du GLTD avec la CCOFSI quand le GLDT est adossé à la ZSP ;

- pour la majorité des procureurs, le GLTD est l'instance spécifiquement judiciaire, constituant le niveau opérationnel permettant de fixer et suivre des objectifs judiciaires avec les seuls services compétents en matière de police judiciaire ;
- certains procureurs ont fait le choix d'adosser aux réunions du GLTD celles du CODAF, cette concomitance permettant le traitement immédiat par le CODAF des cibles concernant les fraudes et l'économie souterraine définies lors du GLTD.

Les GLTD, ainsi que les CODAF, poursuivent des objectifs essentiellement répressifs, à ce titre, la question de leur articulation avec les instances partenariales de prévention de la délinquance ne se pose pas vraiment.

1.3 L'articulation entre la politique de prévention de la délinquance et la politique de la ville

La prévention de la délinquance et la politique de la ville ont toujours été liées d'abord parce qu'elles ont vu le jour dans le même contexte de violences urbaines où il s'agissait de trouver des réponses aux émeutes qui opposaient les jeunes et la police dans les quartiers urbains. Les inquiétudes exprimées concernaient tout particulièrement la montée de l'insécurité sur fond de phénomènes d'exclusion dans les quartiers populaires. Enfin, parce que le développement social, économique et éducatif était reconnu comme un des éléments essentiels à la réduction de la délinquance et de l'insécurité.

De par ses compétences dans les domaines de sécurité publique, de l'intégration et de l'administration territoriale de l'Etat, le ministre de l'intérieur a rappelé, dans la circulaire 2013/2015 signée avec le ministre délégué de la politique de la ville, qu'il est un acteur majeur de la politique de la ville. Ainsi, les actions de prévention de la délinquance intègrent les contrats urbains de cohésion sociale signés par l'Etat et les collectivités territoriales.

Cependant, de manière générale, on doit déplorer l'insuffisance d'une interface locale qui pourrait garantir à la fois la mise en place de cette convention et en assurer la cohérence entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.

- Les circulaires du FIPD de 2012 et de 2013, apparaissent comme ambiguës

Pour les services de l'Etat, il n'est pas toujours aisé de mener à la fois les missions relevant de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville. Les circulaires sur l'emploi des crédits FIPD de 2012 et de 2013 adressées aux préfets, indiquent que la priorité est donnée à la prévention sociale. Autre nouveauté, les financements ciblent les quartiers de la politique de la ville et les zones de sécurité prioritaire.

Or, l'emploi du FIPD n'est pas contraint par des logiques de zonage administratif notamment par la géographie prioritaire de la politique de la ville, mais conditionné par l'existence de problème de délinquance importante. Les actions peuvent relever du volet citoyenneté et prévention des contrats urbains de cohésion sociale. En référence aux

orientations de la politique de la ville, cette enveloppe s'inscrit dans les mêmes priorités que le FIPD avec toutefois la non éligibilité de la vidéoprotection, les conduites addictives et l'aide aux victimes.

Dans la plus grande majorité des départements, ce sont les cabinets des préfets qui se sont vus confier la répartition de cette dotation. Les directions départementales de la cohésion sociale ont gardé le suivi administratif et technique des dossiers associatifs, sans toutefois être toujours associées aux réunions de pilotage.

Or le pilotage et la gestion des crédits politique de la ville sont du domaine de compétence, et par délégation du Préfet, aux préfets délégués à l'égalité des chances ou aux sous-préfets ville. Quant aux associations, elles ont transféré leurs demandes de financement sur la ligne budgétaire du FIPD. Ainsi, elles ont pu maintenir leurs financements qu'elles percevaient dans le cadre de la politique de la ville.

D'une manière générale, la perception des circulaires laisse apparaître qu'il y a opposition entre prévention de la délinquance et politique de la ville. La question de la gouvernance de ces dispositifs se pose au niveau des services de l'Etat et des collectivités territoriales. En tout état de cause, il conviendra de clarifier la finalité et les actions de la prévention qui se trouvent encore trop souvent reléguées au second plan par les systèmes de décision et de partenariat où chacun défend sa légitimité, voire sa survie dominé par une démarche de recherche de financement tous azimuts. La place de la politique de la ville devra être précisée ainsi que le rôle des services de l'Etat en charge de la cohésion sociale, de la prévention et de la sécurité.

- Les deux programmes ont des frontières floues

Comme on peut le voir, les priorités de la politique de la ville convergent vers celles de la stratégie nationale de la prévention de la délinquance, elles font également l'objet d'une déclinaison dans les programmations locales. Il n'en demeure pas moins qu'existe par ailleurs entre les différents acteurs (Etat et collectivités locales d'une part, collectivités locales entre elles d'autre part) un véritable maquis de relations à implication budgétaire qui n'a pas été complètement simplifié à ce jour.

La mission a pu constater que les différents partenaires concernés confondent les dispositifs de la politique de la ville et ceux du FIPD. Les crédits territorialisés du programme 147, politique de la ville cofinancent, dans un grand nombre de situations, les associations éligibles au FIPD.

En un temps où sont très souvent évoquées les contraintes budgétaires, on évoquera que, dans ce domaine, l'impact financier est insuffisamment mesuré.

- FIPD et les contrats ville : un problème de gouvernance

Depuis plusieurs années, l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) est une coproduction de l'Etat et des élus autour de diagnostics partagés avec, dans certains territoires, la participation des conseils généraux pour mettre en œuvre des actions en faveur de l'égalité des chances, la prévention sociale et la solidarité. Certains élus reprochent à l'Etat de se désengager ces dernières années de ces politiques, d'imposer des objectifs sans

concertation préalable véritable, ni de prise en compte suffisante ou effective des réalités locales. On assiste à une plus grande mobilisation des financements du droit commun.

Le problème de l'articulation prévention de la délinquance et politique de la ville se pose dans les communes grandes ou moyennes inscrites en politique de la ville, d'autant plus que ces villes, sans attendre les plans départementaux de la prévention de la délinquance, ont mis en place des actions préventives.

Certaines actions sont décidées par le cabinet du Préfet (FIPD, Mildt) d'autres par les préfets délégués à l'égalité des chances ou les sous-préfets ville (ACSE, Anru, droits des femmes) sans cohérence d'ensemble.

Pour les villes rencontrées, les CLSPD n'inscrivent pas au préalable les programmations des CUCS qui sont issus le plus souvent de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La séparation entre les dispositifs de la politique de la ville et ceux de la prévention de la délinquance complique le pilotage et entraîne une superposition plutôt qu'une articulation des politiques. Le travail commun entre ces deux axes d'intervention repose plus sur une volonté individuelle que sur une volonté institutionnelle de les coordonner.

Cette organisation pose des difficultés pour faire coïncider les calendriers et les processus de décision.

Recommandation n° 10 :

- créer un pôle de coordination de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville auprès du préfet ;
- réaffirmer les fondamentaux de la prévention que l'on souhaite mettre en œuvre. Le débat de fond devra se faire en concertation avec les élus, le SGCPD et le secrétariat général des territoires ;
- demander (préfets) aux maires de constituer un groupe de travail au sein des CLSPD sur le thème « *politique de la ville et prévention de la délinquance* » en associant les coordonnateurs CLSPD, les chargés de mission CUCS ainsi que les délégués du préfet afin de renforcer un fonctionnement en réseau.

- La prévention et la répression : deux enjeux à articuler

La nécessité d'une coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales pour conduire les politiques de prévention de la délinquance est affirmée dans la loi et tend à concilier la prévention et la répression.

La prévention sociale ne s'oppose pas à la prévention secondaire et tertiaire et on peut au contraire les articuler. Les deux champs d'action favorisent notamment une meilleure coordination avec les acteurs locaux pour lutter contre la délinquance.

Un grand nombre de personnes que la mission a rencontrées au cours de ses visites partageait très largement cette vision et souhaitait l'élaboration d'une politique globale de prévention.

1.4 L'observation et l'évaluation des politiques de prévention

- la difficulté d'évaluer les politiques de prévention

Confrontées aux exigences des administrés et des citoyens qui exigent du « *concret* » face aux problèmes rencontrés en matière de sécurité, les autorités peinent parfois à faire le bilan des politiques de prévention mises en œuvre, ce qui implique leur évaluation. Souvent se pose en effet la question de la mise en visibilité des actions de prévention. Parfois, les mairies créent des équipes de médiation pour traiter les « *petites incivilités* », éviter des passages à l'acte, faire de la veille technique afin de signaler les équipements municipaux défectueux ou les dégradations. Mais c'est aussi et surtout le moyen de réinvestir l'espace public de manière visible, notamment quand ces équipes de médiateurs portent un uniforme, comme à Paris, ou un signe distinctif. Sans entrer dans le débat sur l'impact ou non sur la délinquance des systèmes de vidéoprotection, le fait est que la pose d'une caméra est le moyen visible pour un élu de montrer qu'il agit. Ce fait n'est pas nouveau. Ce fut d'ailleurs et c'est souvent le principal reproche adressé à la politique de prévention spécialisée : « *On ne les voit pas, on ne sait pas ce qu'ils font* » (les éducateurs). Ce fut déjà une des critiques du rapport Bonnemaison en 1982.

Evaluer la prévention de la délinquance se heurte à deux difficultés : comment mesurer d'abord la délinquance sans s'arrêter à une méthode de comptage d'activité (comme la prise seule en compte des plaintes) et ensuite comment mesurer et évaluer la performance des politiques mises en place afin de juguler la dite délinquance ?

Il est effectivement difficile d'évaluer des politiques de prévention dont la finalité est d'éviter les passages à l'acte. Bien souvent on souhaite cette évaluation tout en craignant les conclusions. Comment mesurer alors l'impact sur la délinquance des politiques de prévention mises en place ?

La mission permanente avait, en 2011, élaboré un « *Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance* » qui proposait aux acteurs locaux une méthode de travail pour évaluer les actions de prévention de la délinquance. Force est de constater que ce document reste encore méconnu. La mission relève notamment que la note du 19 juin 2014 du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur ayant pour objet « *prévention de la délinquance dans les zones de sécurité prioritaires* » rappelant aux autorités préfectorales la nécessité d'évaluer les actions de prévention de la délinquance dans les ZSP ne fait aucune mention de ce guide. On peut faire un constat identique pour les dernières circulaires du FIPD qui consacrent pourtant un passage à la nécessité d'évaluer les actions.

Sur le site du SG CIPD, le « *Guide* » gagnerait par ailleurs à être mieux mis en valeur dans la rubrique « *Les outils du maire* ».

Recommandation n° 11 : mettre à profit les instructions adressées aux préfets et ayant notamment pour objet de leur rappeler la nécessité d'évaluer les actions de prévention de la délinquance pour attirer leur attention sur l'existence du « *Guide de l'évaluation* ».

- le recours aux universités ou centres de recherches pour évaluer

René ZAUBERMAN et Philippe ROBERT, auteurs d'un ouvrage sur « l'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe⁵ », ont cherché à construire des outils afin d'évaluer les politiques de prévention et de sécurité. Ils insistent notamment sur deux points :

- bien cibler la zone d'opérations tout en observant ce qui se passe à côté afin de noter les éventuels phénomènes de déplacement, d'où l'utilité de disposer de panels précis quant aux populations visées et aux territoires concernés ;
- nécessité de pouvoir bénéficier d'une comparaison avant/après/, fondamentale pour toute évaluation impliquant la définition de multiples critères.

Les auteurs préconisent notamment de confier la réalisation d'une telle évaluation à un organe scientifique compétent et extérieur aux institutions qui sont en charge des programmes à évaluer. Les universités, ou des centres de recherche publics et privés peuvent fournir un contenu et une expertise en matière d'évaluation.

C'est là une difficulté, de tels centres d'expertise scientifique sont peu nombreux en France, même si ceux qui existent sont de qualité. Parmi les principaux organismes nationaux susceptibles de mettre en place des programmes de recherche afin d'évaluer les politiques de prévention, citons :

1. l'INHESJ : l'institut national des hautes études de la Sécurité et de la justice a notamment pour mission l'étude des « *évolutions statistiques de l'ensemble du processus pénal, les faits constatés par les décisions de justice, l'exécution des peines et des sanctions pénales ainsi que la récidive au sein d'une structure interne dénommée l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDPR)*- 2. le CESDIP : le centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales est à la fois un « *laboratoire du CNRS et un service de recherches du ministère de la justice* », ayant succédé en 1983 au service d'études pénales et criminologiques (SEPC) créé en 1969 et rattaché depuis 2006 à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. Ainsi que le précisait le rapport de l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, le CESDIP « *occupe depuis de longues années une position centrale sur le terrain de la sociologie de la délinquance et de la justice pénale : la remarquable productivité de ses chercheurs, l'excellente visibilité qu'ils ont conquise, tant en France qu'à*

⁵ Robert Ph. (Dir.), Paris, L'Harmattan, 2009

l'étranger, les réseaux dans lesquels ils sont insérés attestent suffisamment de la qualité de l'équipe » ;

3. le forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) : ce réseau français créé en 1992, regroupe 130 collectivités locales. Il est issu du forum européen pour la sécurité urbaine (FESU), créé en 1987 à Barcelone avec le soutien du Conseil de l'Europe. « *L'objectif de notre réseau est de renforcer les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance et de promouvoir le rôle de l'élu dans les politiques locales et nationales. Le FFSU fait partie du FESU aux côtés de 6 autres forums nationaux, établis en Italie, en Espagne, en Belgique, au Luxembourg, au Portugal et en Allemagne* » (présentation du FFSU) ;
- 4 - il faut aussi mentionner l'observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux, inauguré en 2011 à Aix-en-Provence ayant pour finalité de proposer aux collectivités territoriales une aide pour diagnostiquer et évaluer « *leurs politiques publiques, leurs partenariats et leurs dispositifs* » (« *Revue de Science Criminelle* ») Avril/juin 2012). Cette structure indépendante travaille en partenariat avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2 LE ROLE DU PILOTE ET DE SES PARTENAIRES

On a vu dans la première partie du rapport que l'organisation des dispositifs de prévention de la délinquance était complexe, il en va de même en ce qui concerne le rôle des différents acteurs. La loi du 5 mars 2007 a cherché à clarifier leur rôle :

- en instituant le maire en pilote unique des actions de prévention menées dans sa commune. Ce rôle qui peut paraître adapté à la réalité du terrain n'est pas facile à assurer (2.1) ;
- en confortant les compétences du préfet en ce domaine (plan départemental de prévention de la délinquance, fond interministériel de prévention de la délinquance, conseil départemental de prévention de la délinquance...). Le maire doit donc tenir compte de l'Etat (et de ses services) qui définit les objectifs, les moyens, les territoires visés... (2.2) ;
- en reconnaissant la composante judiciaire de la prévention de la délinquance, ce qui est une nouveauté, le procureur devient lui-aussi un animateur et coordinateur de ce volet de la prévention de la délinquance (2.3) ;
- la loi prévoit aussi que l'action du maire doit s'inscrire dans le respect des compétences du président du conseil général au titre de l'action sociale alors que ce dernier reste en général très en retrait de la politique de prévention de la délinquance (2.4) ;
- mais il existe aussi, et ils ne sont pas tous cités dans la loi, d'autres acteurs qui jouent un grand rôle et dont le maire doit tenir compte : les bailleurs, les transporteurs, les services en charge de la santé mentale et les associations (2.5) ;
- il y a enfin la population qui peut avoir son mot à dire sur la politique menée (2.6).

Le rôle de ces différents acteurs sera exposé ci-après de façon synthétique. Pour certains d'entre eux (police-gendarmerie, éducation nationale et justice), la mission a choisi de faire figurer une présentation plus complète en annexe.

2.1 Le maire pilote de la politique locale de prévention de la délinquance

2.1.1 Un principe affirmé par la loi

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance instaure le maire comme l'animateur principal des politiques de prévention : « *Sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'Etat, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* ». (article L. 132-4 du code général de la sécurité intérieure).

Progressivement, le maire est revenu dans le champ des politiques de prévention et de sécurité qu'il n'avait pas pour autant complètement délaissées. Ses pouvoirs

en matière de police sont toujours essentiellement régis par la loi du 5 avril 1884 qui lui attribue la tâche d'assurer dans sa commune « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » (article 97). Les maires ont, ce qu'ils oublient parfois, la qualité de chef de la police municipale à la fois comme chef de la commune et comme agent et représentant de l'Etat.

Confronté aux problèmes de tranquillité publique, le maire ne peut plus être absent du terrain de la lutte contre la délinquance et l'insécurité. Il est en contact direct avec ses administrés qui parfois d'ailleurs surestiment ses pouvoirs. « *Les gens se perdent complètement dans le partage des rôles entre police, pouvoirs locaux et justice. Ils n'ont généralement qu'une seule référence : le maire. Ils considèrent que c'est à lui de faire régner l'ordre* »⁶.. Mais c'est bien vers lui que les populations se tournent d'abord pour résoudre leurs problèmes et non vers le Préfet. Il est devenu le « *destinataire de demandes de sécurité* »⁷. Le maire de Boulogne-sur-Mer signale les incivilités qui exaspèrent et empoisonnent la vie de ses concitoyens qui ne trouvent pas toujours de réponse. Pourtant, nombre de maires considèrent encore que c'est à l'Etat (police, gendarmerie) d'assurer seul la sécurité de leurs concitoyens.

Ainsi que le faisait remarquer le *Conseil national des Villes*⁸, la loi de mars 2007 sur la prévention de la délinquance arrivait fort à propos car parachevant le dispositif, instituant le maire comme le pilote sur le territoire de sa commune des politiques de prévention de la délinquance. Non seulement il pilote mais il en coordonne la mise en œuvre.

La loi prévoit également, et c'est une nouveauté, que le représentant de l'Etat dans le département, associe le maire à la définition des actions de lutte contre l'insécurité et l'informe des résultats obtenus et que des conventions peuvent être définies. Elle prévoit, et c'est aussi une nouveauté (peu remarquée dans ses conséquences), que les actions des maires doivent être compatibles avec celles engagées par l'Etat.

2.1.2 La nécessité d'un fort engagement pour assumer le rôle de pilote

Toutefois, pour assurer ce rôle de pilote, le maire doit se doter d'un certain nombre de moyens humains et matériels :

- de nombreux maires ont confié les questions de sécurité et de prévention à des adjoints dont les appellations peuvent varier selon les communes (« *sécurité* », « *prévention-sécurité* » ; « *tranquillité publique* » ; « *politique de la ville* »). Bien souvent, ce sont eux qui assurent pleinement cette fonction représentant le maire dans toutes les instances comme la mission l'a constaté à Perpignan ;

- peu à peu, les municipalités se sont dotées également d'agents spécialisés en matière de politiques locales de sécurité, en charge de la préparation puis du suivi de la stratégie territoriale de prévention. Ils ont en outre pour mission de coordonner les différents groupes de travail et de préparer les réunions. On fait parfois appel à des contractuels recrutés pour leur expertise. Par exemple, la personne recrutée par la ville de Saint-Herblain pour le poste de responsable de la tranquillité publique a soutenu une thèse de doctorat consacrée à

⁶ Charles GAUTIER, ancien maire de Saint-Herblain 1999, cité par Tanguy LE GOFF page 75.

⁷ Véronique. LE GOAZIOU « *Prévention spécialisée et prévention de la délinquance. Les rapports de recherche de l'ORDCS* » n°2 – Février 2014.

⁸ Page 9 du document de l'avis du CNV du 12 mars 2009

l'étude comparée entre les politiques locale de sécurité en France et en Italie. C'est une nécessité pour les moyennes et grandes villes qui tiennent à faire vivre leur CLSPD. La ville de Dreux qui n'a pas de coordonnateur depuis un an reconnaissait que c'est un vrai besoin.

Enfin, le fait, pour le maire, de se doter d'une police municipale, d'un centre de supervision urbaine, d'un service de médiation et d'un observatoire local de la délinquance lui permet de jouer pleinement son rôle en matière de tranquillité publique.

2.1.3 Un pilotage qui reste difficile à mettre en œuvre

Toutefois même quand le maire s'est donné les moyens pour assumer son rôle de pilote, sa tâche n'en est pas aisée pour autant :

- l'Etat et la justice (le procureur de la République reste le maître en matière de politique pénale) participent au même titre que les autres partenaires à un système dont ils détiennent en partie les rênes. L'Etat, notamment, d'une certaine façon, continue à jouer un rôle d'encadrement et de contrôle sur les collectivités territoriales, il encadre ses services sur lesquels le maire n'a aucune légitimité pour les mobiliser ;

- le maire doit savoir concilier des cultures professionnelles hétérogènes et des intérêts différents qui souvent s'exacerbent devant l'enjeu partenarial.

Dans la première partie du rapport, la mission a formulé plusieurs recommandations visant à permettre au maire de jouer plus facilement son rôle de pilote : privilégier la formation restreinte du CLSPD comme mode de gouvernance, donner au maire une place plus importante au sein de la CCOP et l'informer des décisions qui sont prises au cours des réunions de la CCOFSI.

2.2 Le rôle des membres institutionnels

Tous les membres du CLSPD ne sont pas engagés de la même façon dans les dispositifs de prévention de la délinquance, certains sont appelés à y jouer un rôle majeur, c'est le cas des acteurs institutionnels que sont la préfecture, le parquet, la police et la gendarmerie, mobilisés en tout premier lieu pour assurer la sécurité du territoire et prévenir la délinquance. La mission a choisi d'ajouter à ces partenaires-clés l'éducation nationale compte tenu des fortes potentialités qu'elle recèle dans le domaine de la prévention de la délinquance en faveur de la jeunesse.

La mission défend l'idée qu'il conviendrait que, dans chacun des services précités, soit désigné, au moins dans chaque département considéré comme important, un référent prévention-partenariat à un niveau de responsabilité qui lui permette de proposer des initiatives dans ce domaine (signature de convention, mis en place de dispositif novateur...). De tels référents existent déjà ici ou là, mais pas dans tous les départements (à l'exception de la gendarmerie nationale) La mission du référent ne serait pas tant de porter son action dans l'intérêt de son administration ou de la justice que de travailler en équipe avec ses homologues en vue d'objectifs communs.

2.2.1 Le préfet et les services de l'Etat

2.2.1.1 Le préfet

Un rôle essentiel de pilotage et d'impulsion

Le département demeure le premier niveau de déclinaison de la stratégie nationale de prévention de la délinquance. Dans ce cadre, le préfet, appuyé par ses collaborateurs du corps préfectoral, conserve un rôle d'impulsion essentiel. Une responsabilité directe lui échoit en la matière : il doit en effet « *s'assurer de la mise en œuvre des dispositions obligatoires de la loi du 5 mars 2007* » et « *convaincre et [...] mobiliser les services qui relèvent de son autorité* » (note interministérielle du 8 juillet 2011), puisque la prévention de la délinquance fait également partie des missions des forces de sécurité intérieure.

Au delà des mesures dont la mise en œuvre lui revient en propre au titre de ses pouvoirs de police, le préfet assure un rôle d'orientation, de mobilisation et de fédération des différents acteurs. Il lui revient par exemple de promouvoir auprès des élus les dispositifs proposés par la loi du 5 mars 2007. A cette fin, le préfet de département dispose de plusieurs leviers :

- il arrête le plan départemental de prévention de la délinquance, qui constitue le cadre de référence de l'action de l'Etat et que les instances locales de prévention de la délinquance sont appelées à décliner ;
- il préside le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ;
- l'attribution des aides du FIPD est déconcentrée au niveau départemental sous son autorité ;
- il est représenté aux instances locales de prévention de la délinquance (CLSPD, CISPD, groupes de travail et formations restreintes) ;

La mise en place des zones de sécurité prioritaire a contribué à renforcer le rôle opérationnel de l'administration préfectorale au niveau local : il revient au préfet d'en diriger avec le procureur les deux cellules de coordination opérationnelle, dont celle du partenariat qui a notamment pour vocation de conduire des actions de prévention de la délinquance sur le territoire concerné⁹.

Des modalités d'organisation très diversifiées d'une préfecture à l'autre

Le suivi de la politique de prévention de la délinquance revient le plus souvent au directeur de cabinet (Pas-de-Calais, Eure-et-Loir), mais peut être également confié au préfet délégué à la sécurité et à la défense, lorsqu'il existe (Gironde). En Seine-Saint-Denis, un partage des rôles est prévu : suivi des ZSP pour le directeur de cabinet et suivi des thématiques d'insertion par le préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC). Les moyens humains consacrés au suivi de cette politique sont variables : le cabinet de la préfecture

⁹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2012 relative à la mise en œuvre des zones de sécurité prioritaire

d'Eure-et-Loir dispose d'un fonctionnaire à plein temps dédié. Le PDSD de Gironde dispose de trois conseillers à temps plein.

C'est également au directeur de cabinet qu'échoit la gestion de l'enveloppe du FIPD. Des modalités d'articulation doivent néanmoins être trouvées avec les services en charge des crédits relevant de la politique de la ville, qui peuvent être selon les cas le sous-préfet ville, la DDCS ou les services du secrétaire général. Les solutions trouvées sont variées : en Eure-et-Loir, des réunions régulières sont organisées avec la DDCS. Dans le Pas-de-Calais, un comité d'engagement est organisé conjointement par le directeur de cabinet et le secrétaire général adjoint, afin de se coordonner pour la sélection des dossiers éligibles aux deux fonds, tandis qu'au niveau local, les délégués du préfet suivent les opérations financées par les deux fonds, afin d'en garantir la cohérence.

A cet égard, la mission propose (cf. 1.3) de créer un pôle de coordination de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville auprès du préfet.

Le préfet continue à jouer un rôle stratégique, du fait de sa position de synthèse départementale et de sa capacité de parler à l'ensemble des acteurs et de favoriser autant que possible leur coopération. Cela suppose toutefois que les équipes préfectorales et leurs services disposent des moyens nécessaires pour assumer la charge qu'implique la mobilisation de partenaires nombreux et divers. La mission a en effet constaté que dans la grande majorité des départements où elle s'est rendue, les fonctionnaires en charge du dossier prévention de la délinquance jouaient un rôle précieux de conseil, d'encadrement, d'impulsion au profit des collectivités territoriales et qu'ils entretenaient des contacts réguliers avec les acteurs locaux.

A cet égard, même s'il existe dans chaque préfecture un référent prévention-sécurité qui sert d'interface avec le SG.CIPD, la mission considère qu'il est important de pouvoir disposer d'effectifs et d'interlocuteurs dédiés à la prévention de la délinquance au sein du cabinet du préfet ou auprès du préfet délégué à la sécurité et à la défense, comme c'est déjà le cas dans certains départements.

Recommandation n° 12 : donner des instructions (ministère de l'intérieur) pour que soit désigné, au sein de chaque cabinet du préfet, un fonctionnaire dédié à la prévention de la délinquance pour jouer, sous l'autorité du préfet, un rôle de conseil, d'encadrement et d'impulsion au profit des collectivités locales.

La participation des services préfectoraux dans les instances partenariales locales

La mission a également constaté des situations diverses s'agissant de la répartition des rôles dans l'animation locale des dispositifs : dans le Pas-de-Calais et en Gironde, les sous-préfets sont en charge du lien avec les CL(I)SPD de leur arrondissement ; dans d'autres départements, le directeur de cabinet s'y implique directement (Pyrénées-Orientales)¹⁰, dans l'objectif d'apporter une reconnaissance symbolique au travail mené par les élus. S'agissant des cellules opérationnelles des ZSP, on constate l'implication plus importante des directeurs de cabinet, voire du préfet lui-même (Gironde). Les sous-préfets et les délégués du préfet jouent pour leur part un rôle dans la gestion des crédits du FIPD, tant pour recueillir et

¹⁰ La note interministérielle du 8 juillet 2011 prévoit également la participation possible des délégués du préfet.

instruire les demandes de subvention que pour obtenir des éléments d'évaluation des opérations menées sur le terrain et d'information sur les acteurs impliqués.

2.2.1.2 La police et la gendarmerie nationales

Police et gendarmerie constituent des partenaires importants pour les maires. Un partenariat efficace repose nécessairement sur un binôme mairie-forces de sécurité intérieure de confiance et de qualité.

La police et la gendarmerie sont actives dans les instances partenariales aussi bien les CLSPD, CLS qu'au sein des dispositifs de la politique de la ville tels que les opérations Ville, Vie, Vacances. Des accords les lient à des partenaires comme l'éducation nationale, les bailleurs sociaux, l'agence nationale de rénovation urbaine, ...

- La relation police-gendarmerie et maire

La relation entre le maire et les policiers ou les gendarmes comporte principalement deux volets :

- L'information du maire par les services de police et de gendarmerie

L'article L. 132-3 du code général de la sécurité intérieure dispose que : « *Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police et de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune* ».

Les élus et leurs collaborateurs (chef police municipale, directeur de la prévention, ...) que la mission a rencontrés au cours de ses visites se sont montrés satisfaits de l'application de cette disposition et ce, malgré le flou qui entoure encore la notion d' « *infractions causant un trouble à l'ordre public* ». Policiers et gendarmes estiment en général que cette information du maire peut inclure des données à caractère nominatif.

Les chiffres de la délinquance qui sont régulièrement communiqués aux élus font parfois l'objet de critiques : transmission tardive, mauvaise lisibilité... Ces reproches épargnent davantage les gendarmes, les maires des petites communes s'attachant davantage aux faits qu'aux chiffres.

- La coordination police-gendarmerie et mairie

Au cours de ses visites de terrain, la mission a constaté que de nombreuses mairies s'étaient dotées de dispositifs (police municipale, centre de supervision urbaine avec renvoi d'images vers la police ou la gendarmerie, observatoire local de la délinquance, service de médiation...) leur permettant d'assurer des missions de prévention et de sécurité. Dans la plupart de ces sites, les services locaux de police et de gendarmerie ont noué des liens étroits avec eux dans un esprit de recherche de coproduction de sécurité.

La police et la gendarmerie sont des participants assidus des instances partenariales (CLSPD et CCOP) et en constituent bien souvent le fer de lance.

- L'organisation de la police et de la gendarmerie pour assurer les missions de prévention

Au cours de ces dernières années, la DGPN et la DGGN, qui chacune disposent d'un service dédié à ces questions au niveau central, ont mis en place plusieurs dispositifs de prévention de la délinquance (délégués à la cohésion police population, centres de loisirs jeunes, brigades de protection de la délinquance juvénile, intervenants sociaux, psychologues, référents et correspondants sûreté...) qui sont mis à la disposition des DDSP et des groupements de gendarmerie. Outre l'objectif de faire baisser ou de contenir la délinquance, ces instruments constituent autant de leviers intéressants pour développer le partenariat avec d'autres acteurs de terrain et la population et améliorer ainsi l'image des forces de sécurité intérieure. C'est tout l'intérêt de pouvoir disposer d'un cadre spécialisé dans la prévention au niveau départemental pour en tirer le meilleur bénéfice.

Dès 1999, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a donné des instructions pour que dans chaque groupement de gendarmerie soit désigné un officier plus spécialement chargé « *d'assister le commandant de groupement dans son rôle d'acteur et d'animateur de la démarche partenariale locale en matière de sécurité* ». En créant ces « officiers prévention partenariat » (OPP), la DGGN entendait viser 3 objectifs :

- la lisibilité de l'engagement de l'institution dans la prévention de la délinquance ;
- l'intégration au réseau partenarial local ;
- la promotion d'un plan d'actions « *prévention* ».

Au cours de ses visites de terrain, la mission a pu constater que la place des OPP, après avoir connu des débuts difficiles, était désormais reconnue et le contour de leurs missions clarifié. Force de proposition, capacité d'innovation, l'OPP est un atout précieux pour susciter et dynamiser le partenariat.

Dans les départements où la mission s'est rendue, elle a pu constater que le pilotage des dispositifs de prévention de la délinquance de la police nationale était différent d'un site à l'autre, faute d'instructions de la direction générale de la police nationale (DGPN).

Dans la plupart des départements, un fonctionnaire, le plus souvent rattaché à l'état-major de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) où il est « *happé par l'opérationnel et l'immédiat* », a été désigné pour suivre la prévention de la délinquance mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un pilotage, l'exercice de ces missions dépend directement du chef de service territorialement compétent sous l'autorité du DDSP. Le fonctionnaire précité se contente donc, la plupart du temps de centraliser les données statistiques réclamées par la DCSP mais il ne joue aucun rôle d'impulsion.

La mission a également constaté que quelques départements (Seine-Saint-Denis, Gironde, Pyrénées-Orientales) s'étaient organisés pour mettre en place un véritable pilotage en créant une unité dédiée à cette mission. La mission considère que la désignation d'un fonctionnaire ou d'un service exclusivement dédié à la prévention de la délinquance devrait être généralisée dans les départements importants par le biais d'une instruction de la DGPN-DCSP.

Recommandation n° 13 : donner des instructions (DGPN, DCSP) pour que soit désigné, au sein de chaque DDSP considérée comme importante, un fonctionnaire (commissaire ou officier) dédié à la prévention et au partenariat.

Dans les circonscriptions de police, les actions de prévention de la délinquance sont réparties entre plusieurs fonctionnaires (correspondant sécurité écoles, correspondant sûreté, référents FFB...), cette organisation présente plusieurs inconvénients : les fonctionnaires de police désignés continuent à exercer les missions des services dont ils relèvent et qu'ils considèrent comme leur cœur de métier, la multiplication des référents nuit à la lisibilité du dispositif et la dilution des responsabilités rend le pilotage malaisé.

Pour faire face à cette difficulté, les chefs de circonscription s'efforcent de confier les attributions des référents au même fonctionnaire quand elles sont proches ou complémentaires pour éviter un émiettement des responsabilités.

La DDSP de la Gironde a désigné au sein de chacune de ses divisions un fonctionnaire chargé de cumuler les missions de prévention (suivi du travail des psychologues et intervenants sociaux, tutorat des volontaires citoyens...). La mission considère qu'il s'agit d'une bonne pratique qui pourrait être mise en œuvre dans les circonscriptions les plus importantes.

Recommandation n° 14 : donner des instructions (DGPN, DCSP) pour que soit désigné, au sein des circonscriptions de police les plus importantes, un fonctionnaire dédié à la prévention de la délinquance.

2.2.1.3 L'éducation nationale

Les principales orientations des politiques ministérielles en matière d'éducation visent à favoriser la réussite et l'accès à une formation qualifiante pour tous les élèves. La scolarisation la plus précoce possible notamment dans le cadre de l' « *éducation prioritaire* », l'attention à la construction d'une estime de soi, au respect de l'égalité filles-garçons, à la mise en place de relations apaisées avec les familles, sont autant d'éléments favorisant l'intégration sociale qui participent d'une « *prévention primaire* » en matière de prévention de la délinquance.

L'éducation nationale est donc amenée à jouer un rôle important en matière de prévention de la délinquance. Celui-ci peut se décliner à plusieurs niveaux.

- une action qui doit s'affirmer davantage au niveau départemental

La mission considère que le cadre départemental constitue le niveau territorial adapté à la planification stratégique des dispositifs. De ce point de vue le conseil départemental de la prévention de la délinquance joue un rôle important et on peut relever que les directeurs académiques (ou adjoints, ou proviseurs vie scolaire) en sont membres et qu'ils y participent régulièrement. Ces conseils sont, le plus souvent, du point de vue de l'éducation nationale, des espaces d'échanges généraux et d'information mutuelle sur les grandes priorités ministérielles. La mission a pu constater que l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance dans le cadre de la stratégie nationale 2013-

2017 a donné lieu à une planification plus ou moins précise des actions impliquant l'éducation nationale. Généralement mention est faite des différentes actions conduites dans le cadre de la mise en œuvre de la politique ministérielle, dans de rares cas la mission a pu trouver une description précise des actions programmées, déclinées en objectifs opérationnels.

Recommandation n°15 : demander (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'intérieur), aux services de l'éducation nationale une contribution plus dense, plus précise et opérationnelle à l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance.

La dispersion des intervenants de l'éducation nationale au sein des diverses commissions (où ils se succèdent parfois sans échanges intermédiaires) contribue de son côté à l'effacement apparent de ses représentants et introduit éparpillement, discontinuité. Si elle fait bien partie des réalités permanentes du département, il serait utile de rendre cette fonction de prévention visible, de limiter les intervenants, et de renforcer ainsi la cohérence des actions. A cette fin, la personnalisation de la représentation et de l'interlocution semble souhaitable sans pour autant qu'elle se substitue aux acteurs naturels que sont les chefs d'établissement dans les groupes de travail locaux.

Recommandation n° 16 : déléguer (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) la responsabilité du suivi de la prévention de la délinquance à un cadre unique, qui serait le référent prévention-délinquance au niveau départemental et assurerait liens continus, synthèse et partenariats.

La mission a pu prendre connaissance de nombreuses conventions « *thématisques* » ou « *sectorielles* ». Souvent bilatérales, elles sont passées entre le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) et l'un des acteurs de la prévention, très fréquemment la police ou la gendarmerie. Jugées très utiles par les acteurs, et estimées efficaces, de telles conventions gagneraient à entrer dans un cadre global pour renforcer leur visibilité. En effet, tous les départements disposent par ailleurs de conventions impliquant les responsables départementaux majeurs de la prévention de la délinquance : procureur, préfet, directeur académique (et parfois président du conseil général). Ces conventions, il est vrai sans doute plus généralistes, servent de cadre d'ensemble aux diverses actions, sans pour autant, bien entendu, se substituer au plan départemental de prévention de la délinquance. Il s'agit de documents d'action, élaborés en commun, et qui marquent la spécificité de l'éducation nationale, non pour affirmer des « *franchises* », mais pour valoriser les moyens et actions, les responsabilités et projets partagés, les modalités de mise en œuvre.

Recommandation n° 17 : faire figurer (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) toutes les actions au sein d'un cadre conventionnel général, au niveau du département, sous la forme d'une convention précise et opérationnelle en matière d'éducation (regroupant actions, partenaires, indicateurs et méthode).

- Le rôle de l'autorité académique

Le partenariat institutionnel se traduit en général par des conventions. Constater leur absence dans un département révèle sans doute une méconnaissance des exigences de la prévention partagée. Lorsqu'elles existent, la mission a pu observer que, parfois, ces conventions n'étaient pas portées à la connaissance de l'autorité rectoriale. Cette situation apparaît préjudiciable car elle exclut la mise en cohérence des différentes politiques conduites, alors même que certaines relèvent expressément de la gouvernance académique (équipes mobiles de sécurité-EMS, assistants chargés de prévention et de sécurité-APS, éducation prioritaire). Par ailleurs elle rend difficile la possibilité de synthèses et d'évaluation à ce niveau.

Recommandation n° 18 : collecter et analyser toutes les conventions bilatérales locales, non dans une perspective de contrôle, mais dans l'objectif de mieux connaître et diffuser les « *bonnes pratiques* ». Cette collecte pourrait faire partie des missions confiées à un « référent départemental prévention de la délinquance » (cf. supra) en lien avec un référent académique identifié (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche).

- Des personnels mieux sensibilisés

La loi de 2007, en créant les CLSPD pour les villes de 10 000 habitants, a incité les responsables de l'éducation nationale à se mobiliser de façon marquée. Ils l'ont fait, en participant aux instances, mais surtout dans les situations ou les zones de grandes difficultés reconnues, ou sur l'invitation explicite de partenaires de l'Etat (préfet, procureur) ou d'élus municipaux. La mission a constaté que la mise en œuvre mécanique d'une obligation liée à la taille d'une commune posait aussi des problèmes créés par le formalisme qui pouvait en résulter, à la multiplication des instances, à la difficulté à les faire vivre dans certains territoires qui manquent par ailleurs d'outils structurants et d'expérience dans ce domaine (bourgs de certaines zones rurales notamment).

Recommandation n° 19 : contribuer plus activement (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche), et surtout plus visiblement, aux politiques de prévention, dans tous les cas où elles existent, et pas seulement dans les zones de l'éducation prioritaires, en ayant l'objectif d'accroître la participation effective des responsables d'établissement ou de circonscription.

La mission a pu noter que les politiques mises en place, si elles sont bien connues des acteurs concernés, font peu ou pas du tout l'objet d'explicitation en direction des autres acteurs du système éducatif. Lors des rencontres institutionnelles régulières, en particulier au sein des « *bassins de formation* » qui réunissent personnels d'encadrement et inspecteurs d'une zone infra-départementale, les sujets de la prévention devraient être l'objet d'une information « *horizontale* » et d'une réflexion commune. Même s'ils ne sont pas dans une situation identique, les personnels de direction et inspecteurs du « *bassin* » tireraient parti d'une inscription annuelle de ce thème à l'ordre du jour, ne serait-ce que pour mieux affiner leur propre posture de prévention primaire par l'infexion des projets locaux. Echanger sur les projets et les pratiques au-delà des données statistiques annuelles, en dehors de situation de

crise ou de situation territoriale reconnue comme difficile, conduirait à une meilleure anticipation et adaptation des réponses apportées.

Recommandation n° 20 : construire (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) un réseau de proximité et une mémoire partagée entre les acteurs d'un terrain commun (« bassin ») comme le font certains départements (Yvelines).

- Le rôle des établissements

Depuis plusieurs décennies, l'autonomie des établissements et l'obligation de projets spécifiques élaborés localement ont conduit à une ouverture progressive de l'école vers ses partenaires et son environnement, en lien étroit avec les différentes collectivités territoriales. Dans ce cadre, de manière plus ou moins formalisée selon les besoins, les partenariats avec police ou gendarmerie et justice existent depuis de nombreuses années. Mais la mission a pu constater que la pluralité des actions engagées, leur dispersion éventuelle, la multiplicité des acteurs et partenaires (en particulier associatifs) pouvaient introduire une forme d'illisibilité, au risque d'une perte d'efficience. Il lui est apparu que c'était au niveau de l'établissement que la cohérence pouvait s'établir naturellement, un effort de synthèse être le plus facilement réalisé, les liens et communications avec des partenaires le plus efficacement construits.

Recommandation n° 21 : mettre en relation et en cohérence (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche) toutes les actions de prévention conduites dans les établissements, et d'abord celles pouvant conduire à la prévention de toutes les délinquances (y compris la délinquance routière). Les réunir au niveau de l'établissement au sein d'un document simplifié, « *plan prévention civique* », présenté en conseil d'administration et diffusé aux partenaires institutionnels ou de proximité.

Les écoles primaires pourraient sembler marginalisées, malgré certaines situations difficiles. A tout le moins, elles paraissent moins concernées par les partenariats institués, en raison peut-être de leur absence d'autonomie juridique.

Recommandation n° 22 : mieux intégrer (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) les écoles, lorsque c'est nécessaire, dans le circuit de la prévention de la délinquance, en explicitant leur contribution à la prévention, en associant les directeurs.

2.2.2 L'autorité judiciaire

2.2.2.1 Les textes

Trois textes organisent, à partir de 2007, les missions des procureurs de la République et des procureurs généraux. Ils font du procureur de la République le représentant

de l'autorité judiciaire, dans toutes ses composantes, au sein des différentes structures chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques territoriales de prévention de la délinquance :

- la loi du 5 mars 2007, d'abord, assure la consécration normative du rôle spécifique du procureur de la République en matière de prévention de la délinquance

Aux termes de l'article 39-2 du code de procédure pénale (CPP), le procureur de la République reçoit mission d'inclure dans sa politique pénale l'animation et la coordination de la politique de prévention, « *dans sa composante judiciaire* »¹¹. Il le fait dans son ressort, conformément aux orientations nationales de cette politique, telles qu'elles sont définies par l'État et déclinées par le procureur général¹².

L'article D 15-3 du CPP précise que le procureur de la République, pour remplir sa mission, est « *membre de droit des instances territoriales de coopération pour la prévention de la délinquance mentionnées par le code général des collectivités territoriales. Au sein de ces instances, il représente l'autorité judiciaire et les services déconcentrés du ministère de la justice, avec, lorsqu'ils en sont membres, le président du tribunal de grande instance et, le cas échéant, d'autres magistrats du siège.*

 »

Les textes ne prévoient, d'ailleurs, la présence des autres composantes de l'institution judiciaire que dans le cadre du conseil départemental de prévention de la délinquance.

- la circulaire de la garde des sceaux du 6 février 2008, prise pour l'application de la loi du 5 mars 2007, énonce clairement que la politique judiciaire de prévention de la délinquance doit s'entendre comme une « *véritable composante de la politique pénale qui associe toutes les parties prenantes de l'institution et s'exerce dans le cadre des dispositions relatives à l'action publique prévues par les articles 30 et suivants du Code de procédure pénale* ».

Elle insiste sur le rôle déterminant au niveau régional des procureurs généraux, qui doivent « *conduire une concertation régulière entre toutes les composantes de l'institution judiciaire : parquet général, siège (notamment : conseiller mineurs, conseiller application des peines, magistrat délégué à la politique associative et à l'accès aux droits,...), ainsi que les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse.* ».

La circulaire rappelle également qu'il revient aux procureurs généraux « *de définir les priorités judiciaires en termes thématiques, d'actions, de méthodes et de moyens, qui seront déclinés localement* ». Cette circulaire indique enfin qu'il appartient au procureur de la République de privilégier, dans l'exercice de son cœur de métier, la prévention de la réitération et de la récidive, plutôt que la prévention, au sens premier du terme, qui relève plus de l'action de la protection judiciaire de la jeunesse.

¹¹ Cf. article 39-2 du CPP : « dans le cadre de ses attributions en matière d'alternatives aux poursuites, de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, de direction de la police judiciaire, de contrôles d'identité et d'exécution des peines, le procureur de la République veille à la prévention des infractions à la loi pénale... il est également consulté par le représentant de l'État dans le département avant que ce dernier n'arrête le plan de prévention de la délinquance. ».

¹² Cf. article 35 du CPP : « le procureur général anime et coordonne l'action des procureurs de la République en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale. ».

- la circulaire de la garde des sceaux du 7 mai 2013 invite les procureurs à participer activement aux CCOFSI et aux CCOP des ZSP, coprésidées par les procureurs de la République et les préfets, et demande aux procureurs généraux de rendre compte des conditions de fonctionnement de ces différentes structures et des difficultés éventuelles, afin d'évaluer leur efficience et d'élaborer une doctrine judiciaire d'emploi de ces dispositifs.

2.2.2.2 La mission fait trois constats :

1) les procureurs de la République rencontrés se sont tous fortement investis dans les différentes structures en charge de la prévention de la délinquance, notamment dans les CLSPD. La majorité des procureurs se réserve la présence aux réunions plénierées, ainsi qu'aux réunions « *stratégiques* », c'est-à-dire celles dans lesquelles sont abordés des sujets nécessitant une position de principe du parquet. Certains procureurs ont également désigné au sein de leur parquet les magistrats référents sur des thématiques particulières, telles que les violences faites aux femmes, les mineurs délinquants, l'habitat indigne, l'absentéisme et le décrochage scolaire, etc....

Tous considèrent que leur participation à ces différentes instances est doublement utile : elle leur permet, tout à la fois, de faire connaître l'institution judiciaire, son mode de fonctionnement et ses priorités et de mieux connaître les partenaires (administrations, élus et associations) ainsi que les réalités du terrain, tous éléments qui favorisent l'élaboration de leur politique d'action publique.

Tous regrettent cependant les conséquences chronophages de la loi du 5 mars 2007 qui prévoit la création d'un CLSPD dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants. Beaucoup de ces instances ne se réunissent pas ou ont une activité limitée à la seule réunion annuelle de la formation plénière. Certains procureurs rencontrés par la mission préconisent l'abandon de cette obligation au profit d'une approche plus pragmatique, qui viserait à ne créer de CLSPD que lorsqu'il y a un véritable besoin, que ce soit en zone urbaine ou en zone semi rurale.

2) les procureurs généraux ont adopté une « certaine distance » à l'égard de cette politique pénale. Contrairement à ce qui leur a été demandé par les Gardes des Sceaux, le 6 février 2008, puis le 3 janvier 2014, ils ne s'impliquent que très rarement dans l'animation des politiques de prévention et la coordination des différentes composantes de l'autorité judiciaire concernées.

3) la direction des affaires criminelles et des grâces n'a pas de « doctrine en la matière ». Aucune autre direction ou service du ministère de la justice n'est aujourd'hui chargé d'animer cette politique, contrairement à ce qui a existé entre 2005 et 2008. Un bureau de la prévention et des politiques partenariales a, en effet, été créé en 2005 au sein de la DACG. Puis un chargé de mission pour la prévention et les politiques partenariales, placé auprès du sous-directeur de la justice pénale générale, lui a succédé, avant de disparaître lui-même, ses attributions étant reprises par le bureau de la politique d'action publique générale.

2.2.2.3 Des évolutions nécessaires

La place occupée et le rôle joué par l'autorité judiciaire dans les politiques publiques de prévention de la délinquance rendent nécessaire une évolution de son organisation, pour lui permettre de gagner en efficacité.

La ministre de la justice a rappelé à plusieurs reprises, dans différentes circulaires, y compris dans celle du 14 décembre 2012 « *sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance et d'emploi des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)* », qu'il incombe aux procureurs généraux et aux procureurs de la république d'impulser et de coordonner les actions qui doivent être mises en œuvre dans ces domaines par les juridictions et les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Il apparaît à la mission qu'il serait opportun, pour permettre aux procureurs et aux procureurs généraux d'assumer dans de meilleures conditions leurs responsabilités, de redonner une véritable visibilité à la politique judiciaire de prévention de la délinquance en créant un nouveau dispositif territorial, comparable à celui préconisé par la circulaire du 6 février 2008.

Au niveau local, la cellule « *justice-ville* » permettrait, en effet, de donner une plus grande cohérence à la participation de l'institution judiciaire aux politiques de prévention de la délinquance et à la politique de la ville, indissociable de la première.

Cette cellule réunirait, sous l'autorité du procureur et du président du tribunal, les magistrats du parquet et du siège concernés (notamment les parquetiers chargés des mineurs et de la permanence téléphonique, les juges des enfants et les juges d'application des peines), ainsi que les responsables des directions territoriales de la PJJ et de l'administration pénitentiaire. Elle aurait pour mission d'élaborer une stratégie commune afin de rendre plus efficace l'action de la justice, dans toutes ses composantes, dans le domaine des politiques partenariales.

Compte tenu des missions confiées par la loi au procureur de la République, il conviendrait de confier l'animation de cette cellule à un magistrat placé auprès du procureur. Ce chargé de mission aurait pour tâche de renforcer les relations entre les différentes instances qui relèvent du ministère de la justice (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) ainsi qu'entre l'autorité judiciaire et ses différents partenaires extérieurs.

Cette fonction doit être considérée, dans les juridictions des groupes 1 et 2 qui sont les plus concernées, comme une fonction à plein temps qui justifierait l'attribution d'un ETPT aux juridictions concernées.

Recommandation n° 23 :

- donner des instructions (ministère de la justice) pour créer ou recréer au sein des parquets des cellules justice-ville, présidées par le procureur de la République et animées par un magistrat dédié à cette tâche ;
- attribuer un ETPT, à cette fin, aux juridictions importantes.

Au niveau des cours d'appel, le magistrat référent désigné dans chaque parquet général, devrait être chargé d'animer et coordonner les politiques menées par les procureurs, les magistrats du siège concernés et les services déconcentrés de la justice, afin de « *définir les priorités judiciaires en termes thématiques, d'actions, de méthodes et de moyens qui seront déclinés localement* ».¹³

Il reviendrait à ce magistrat de s'assurer de la tenue régulière des réunions des cellules justice-ville et d'établir un bilan annuel de leur activité. Sans doute, faudrait-il également que ce magistrat s'assure de la qualité des statistiques judiciaires du ressort et qu'il mène une réflexion sur l'évaluation des politiques de prévention de la délinquance et de la ville menées dans le ressort, en collaboration avec des centres de recherche universitaires (cf 1.4).

Recommandation n° 24 : rappeler, par des instructions (ministère de la justice), la nécessité de désigner dans chaque parquet général un magistrat chargé d'animer et de coordonner les politiques de prévention de la délinquance et de la ville menées par les procureurs.

La mission estime nécessaire que cet effort de cohérence se retrouve au niveau de l'administration centrale du ministère de la justice. Les procureurs généraux, les procureurs de la République et les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire doivent pouvoir trouver, à ce niveau, un interlocuteur unique qui les aide à s'impliquer de façon efficace et coordonnée dans les dispositifs partenariaux « *politique de la ville* » et « *prévention de la délinquance* ». Une telle structure favoriserait le dialogue interministériel et, en permettant de dynamiser les politiques régionales et locales, donnerait un véritable statut aux politiques judiciaires dans les domaines considérés.

Recommandation n° 25 : créer au sein de l'administration centrale du ministère de la justice un service interdirectionnel dédié aux politiques de prévention de la délinquance et de la ville.

2.3 Le conseil général

2.3.1 L'engagement des départements dans la prévention de la délinquance

Les compétences des départements en matière d'action sociale sont définies par les articles L.121-1 du code de la famille et de l'aide sociale (CFAS) : « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale...* » et L. 123-1 : « *le département est responsable des services suivants et en assure le financement : 1° le service départemental d'action sociale prévue à l'article L132-2¹⁴ ; le service de l'aide sociale à l'enfance prévue par le titre II du livre II ; 3° le service de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 2112-1 du code de la santé publique* ».

¹³ Cf. circulaire GDS du 6 février 2008.

¹⁴ Ce service est souvent désigné ou le nom de « service social de secteur ».

Le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) met en œuvre des mesures de protection de nature administrative (aides financières, placement ou suivi social en accord avec la famille) judiciaire (placements ou suivi social décidés par le juge) et a pour mission *d'organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion et la promotion sociale des jeunes et des familles* » (article L. 221-1). La prévention spécialisée est donc une mesure de protection de l'enfance.

La prévention spécialisée, gérée par des associations et dont la loi prévoit qu'elle est financée¹⁵ et contrôlée par les départements est, parmi les compétences du département, la plus proche des questions de prévention de la délinquance. Les professionnels de ces services sont des travailleurs sociaux, généralement éducateurs spécialisés, dont la mission consiste à approcher des jeunes marginalisés ou « *en rupture* ».

Par leur implantation locale, leurs connaissances des populations et particulièrement des familles, les professionnels des services sociaux du département et ceux de la prévention spécialisée sont ainsi au contact des jeunes concernés par la prévention de la délinquance et de leurs familles.

C'est pourquoi certains départements (Yvelines, Eure-et-Loir, Rhône, Gard, Pas-de-Calais et Loire-Atlantique) que la mission a visités ont accepté d'être signataires des plans départementaux de prévention de la délinquance, une délibération du conseil général les engageant dans cette politique.

Cet engagement peut cependant rester assez formel. L'exemple peut être donné du département d'Eure-et-Loir : en tant que signataire du plan, il décrit en annexe au plan départemental de prévention de la délinquance construit par le préfet les « *dispositifs proposés par le Conseil général* ». Ceux-ci sont ainsi introduits : « *le conseil général étant signataire du plan départemental de prévention de la délinquance, il apparaît pertinent de rappeler à l'ensemble des partenaires l'étendue des missions exercées par ses services et de les faire figurer dans cette annexe* ». Ces missions sont présentées sous quatre chapitres : accompagner les seniors dans leur parcours de vie, faciliter le quotidien des Euréliens en situation de handicap, assurer la prévention et la protection des enfants et des familles dans les domaines sanitaires et sociaux, soutenir les Euréliens fragilisés. Le département présente ainsi une offre de services aux partenaires très généraliste mais qui n'engage pas particulièrement les services départementaux dans une démarche active dans les dispositifs prévus par le plan.

Dans d'autres plans départementaux, les conseils généraux apparaissent comme co-acteurs de certaines actions, essentiellement dans les fiches concernant :

- le suivi des jeunes : à travers la participation aux cellules de veille, la lutte contre le décrochage scolaire, les TIG, les séjours de rupture ;
- les violences faites aux femmes, les violences intrafamiliales ;
- les intervenants sociaux en commissariats et gendarmeries.

¹⁵ Parfois aussi par les communes pour une part d'environ 20% et n'excédant généralement pas 50%.

Mais la prévention spécialisée est de fait le seul mode d'intervention des départements dans la prévention secondaire, et le cas échéant tertiaire.

Enfin certains départements (Gironde) ont une position encore très en retrait, n'étant ni signataire des plans départementaux, ni partenaires dans les différentes actions du plan.

Cependant ces positions officielles n'induisent pas nécessairement celle des services locaux des départements. Ceux-ci participent généralement aux groupes de travail et d'échange d'information à vocation territoriale ou thématique des CLSP, que les élus aient signé ou non le plan départemental. Cette participation tient le plus souvent aux relations quasi quotidiennes qu'ils entretiennent avec les services du maire de la commune dans laquelle ils interviennent et non à une demande expresse de leur hiérarchie. Même dans le cas où le département est signataire du plan, ils n'ont généralement pas de mandat clairement défini quand ils participent à cette instance.

Quant aux équipes de prévention spécialisée, créées bien avant la décentralisation et le transfert aux conseils généraux des compétences sociales de l'État, il appartient aux départements, à travers les conventions qui les lient, de leur fixer de objectifs, des modalités d'action et d'évaluer leur activité. Dans les faits, ces relations sont souvent peu structurées, les associations anciennes disposant d'une large autonomie, et l'évaluation qualitative des actions de prévention demeurant un exercice difficile.

Fonctionnaires départementaux ou personnels associatifs, ces travailleurs sociaux sont par ailleurs soumis également aux règles du secret professionnel en tant que participant aux missions de l'ASE (art L. 2221-6 CASF, se référant aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal), qui encadre les échanges d'informations nominatives au sein du CLSP. L'article L. 226-2-2 CSAF, créé par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007, prévoit donc les conditions du partage « *d'informations à caractère secret* » qui sera « *strictement limité à ce qui est nécessaire à la mission de protection de l'enfance* ».

2.3.2 Le partage d'information doit cependant être dédramatisé

- du point de vue des informations concernées

Les professionnels sociaux des services du département (services d'action sociale ou d'aide sociale à l'enfance) ne détiennent généralement pas d'informations très décisives, au sens où elles pourraient réellement permettre de prévenir ou mettre fin à des activités délinquantes. Tout au plus permettent-elles d'ajuster les modalités de prise en compte d'une situation familiale, ou celle d'un jeune par des services municipaux, notamment ceux en charge de la prévention (service jeunesse, police municipale...). Le partage d'informations « *à caractère secret* » prévu entre les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d' « *informations confidentielles* » qui seraient à révéler aux maires ou au président du conseil général (art L. 121-2 CASF reprenant l'article 8 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007) semble plus théorique que réel.

Il n'en reste pas moins que la participation des professionnels sociaux des services des départements aux séances des instances partenariales de prévention de la délinquance se justifie en raison de la prise en charge éventuelle qu'ils peuvent apporter aux personnes dont le cas a été évoqué. D'ailleurs, la mission a constaté que nombre d'entre eux participaient à des réunions dans cet esprit.

Ce sont surtout les éducateurs de la prévention spécialisée qui pourraient parfois avoir connaissance de certaines informations, plus précises, concernant des activités de (pré)délinquance. Toutefois il est évident qu'ils ne peuvent, sauf cas graves et pour autant qu'elles ne seraient pas connues des autorités, les transmettre car leur travail d'approche de jeunes proches de la délinquance serait alors compromis. Il n'est pas non plus exclu que, dans certains cas, ils puissent même se mettre en danger en révélant des informations qui seraient - par exception- connues d'eux seuls.

La mission estime cependant que la présence d'un représentant des éducateurs aux instances partenariales se justifie :

- cela peut lui permettre de recueillir à cette occasion des informations sur des jeunes qu'ils peuvent être amenés à prendre en charge ;
- il peut apporter une contribution en livrant leur appréciation générale sur l'évolution du climat sur le plan local.

Le SG.CIPD vient de publier, sur son site internet, un « *Guide pratique sur la participation des équipes de prévention spécialisée à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la prévention de la délinquance* » qui encourage également la prévention spécialisée à participer aux séances des instances partenariales.

- face au secret professionnel

Il est clair que ces deux principes paraissent a priori irréconciliables si on en fait des postures au lieu d'avoir une approche pragmatique de la réalité. La charte déontologique type pour l'échange d'informations dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance éditée par le CIPD tente une synthèse entre ces principes en distinguant les « *faits et informations à caractère confidentiel* » (art L 22211-5 CGCT) de celle « *à caractère secret au sens de l'article 226-13 du code pénal* ».

Cette approche juridique peut être, selon la mission, complétée par celle de la "charte *départementale de déontologie en prévention spécialisée*" éditée par le département du Rhône qui tente une synthèse opérationnelle entre les principes fondateurs de la prévention spécialisée, le secret professionnel qui s'impose en matière et le partage d'informations prévu par les articles 226-2-2 et 121-6-2 du CASF.

En fait, ainsi que cette charte le dit « *le partage de l'information dépend de la qualité des échanges* ». Ce qui est vrai pour la prévention spécialisée l'est aussi pour les autres services sociaux. Si la confiance règne entre les professionnels des différents services, si les maires ont trouvé les bons modes de communiquer avec les services sociaux départementaux, le partage d'informations utiles aura lieu sans difficulté pour autant qu'il se limite aux informations utiles au sujet. Il est évident que ce qui touche à l'intimité de la vie des personnes et des familles n'a pas à être dévoilé et n'apporterait d'ailleurs rien en termes de prévention de la délinquance.

Une nouvelle charte a été établie par le SG.CIPD, les différents ministères concernés, des réseaux nationaux intervenant dans le champ de la prévention de la délinquance, la CNIL et le conseil supérieur du travail social. Ce travail collaboratif est à saluer, toutefois compte tenu de la publication trop récente de ce document et du guide méthodologique qui l'accompagne, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer ses effets dans les départements visités.

Recommandation n° 26 : attirer l'attention (SG.CIPD) des maires et des conseils généraux sur la nécessité de créer les conditions d'un partage d'informations, dédramatisé, en CLSPD par un travail régulier et respectueux des compétences de chacun avec les services sociaux départementaux et les professionnels de la prévention spécialisée.

2.4 Les autres partenaires

2.4.1 Les bailleurs sociaux

La participation des bailleurs sociaux, même s'ils ne sont pas cités dans la loi du 5 mars 2007, dans les dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance est devenue essentielle. Ces derniers sont en effet confrontés à des situations d'insécurité (agressions des personnels, atteintes au patrimoine...) qui nécessitent souvent le soutien d'autres partenaires au premier rang desquels figurent les services de l'Etat, la justice et les services municipaux.

La mission a constaté sur les sites qu'elle a visités que le partenariat mis en œuvre était très diversifié :

- la prévention situationnelle constitue un volet important du partenariat avec la police et la gendarmerie ;
- les chantiers dans les zones sensibles font également l'objet d'une attention particulière (contacts avec les responsables, passages de la police municipale ou nationale...) ;
- la gestion des actes d'incivilités et de délinquance fait partie des principales préoccupations des bailleurs sociaux¹⁶. Cela suppose une relation partenariale avec les services de police et de gendarmerie qui passe par la désignation, par les bailleurs, d'un référent à un niveau de responsabilité appropriée permettant notamment de préserver les gardiens d'immeuble du risque de représailles. Sur plusieurs sites, la mission a noté qu'un accueil privilégié leur était réservé dans les services de police et de gendarmerie avec prise de plainte sur rendez-vous ;
- le problème des habitants troublant la tranquillité publique. Sur plusieurs sites visités, des mesures ont été prises pour tenter d'écartier les locataires connus pour troubles graves de jouissances (participation à des trafics de drogue, occupation de parties communes...). La prise en charge des personnes présentant des

¹⁶ Pour aider les bailleurs à réagir de façon pertinente, le SG CIPD a publié sur son site internet une « boîte à outils » indiquant, pour les faits répréhensibles les plus couramment constatés, le texte réprimant l'infraction et la marche à suivre dans de telles circonstances, tant pour le bailleur que pour les autres partenaires (police, gendarmerie, pompiers, services municipaux...).

troubles du comportement constitue parfois un objectif qui nécessite la mise en place d'un partenariat délicat à construire ;

- des services de médiation sociale qui permettent d'apaiser les situations conflictuelles par le dialogue ont été mis en place sur plusieurs sites, le plus souvent à l'initiative des collectivités territoriales ;
- les bailleurs sont parfois associés à la mise en œuvre des mesures en faveur des jeunes exposés à la délinquance ou récidivistes : prise en charge de TIG, mise en place de chantiers éducatifs...
- sur certains sites, des bailleurs ou des municipalités suscitent la création d'associations de locataires pour les amener à être des acteurs pour construire le vivre ensemble.

La participation des bailleurs aux instances partenariales (CLSPD et CCOP) est devenue la règle. On les retrouve également très souvent dans des groupes de travail thématiques et territoriaux. Des groupes spécifiques aux problèmes des bailleurs ont même été mis en place, ce qui nécessite une bonne délimitation des objectifs pour n'y associer que les partenaires qui sont véritablement concernés et une définition des règles concernant les échanges d'informations à caractère nominatif et de leur utilisation.

2.4.2 Les transporteurs

Les transports en commun sont le théâtre de certains phénomènes de délinquance et d'incivilités, les atteintes aux personnes (personnels et usagers), les vols, les dégradations volontaires, certains actes de violences spécifiques (rayon laser, jets de projectiles...) et la fraude étant les plus courants.

L'article 6 de la loi du 5 mars 2007 pose le principe de la participation des autorités organisatrices de transports collectifs de personnes et le syndicat des transports d'Ile-de-France aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et des usagers de ces transports.

Les réseaux de transports de voyageurs sont très complexes, la mission a constaté que ceux qui sont amenés à s'impliquer le plus souvent dans les instances partenariales locales de prévention de la délinquance sont les réseaux de transports collectifs urbains (bus, tramway et métro). L'Ile-de-France constitue un cas à part : en petite couronne, la sous-direction régionale de la police des transports de la préfecture de police est présente dans les CLSPD et les cellules de coordination des ZSP, la SNCF et la RATP intervenant essentiellement dans ces enceintes pour la sécurisation de leurs gares (problèmes de prévention situationnelle) qui sont quotidiennement très fréquentées. En grande couronne, la participation des transporteurs ou des services spécialisés dans la sécurité des transports semble moins régulière.

Au cours de ses visites en province ou en grande couronne, la mission a en effet noté que les transporteurs étaient parfois en retrait dans les CLSPD : soit ils ne sont associés qu'en fonction de l'ordre du jour, soit ils sont absents des séances.

Cette position, encore plus marquée dans les CCOP des ZSP, peut s'expliquer par un relatif désintérêt : les transports desservent souvent plusieurs communes et ils se sentiraient davantage concernés dans le cadre d'un CISPD couvrant l'intégralité ou une part importante de leur réseau.

Malgré tout des relations de confiance se sont instaurées entre les opérateurs de transports, les forces de police et de gendarmerie et les polices municipales pour coordonner leurs efforts pour les opérations de contrôle et de tranquillité et pour lutter contre les agressions et les dégradations. Ce partenariat s'est essentiellement développé autour de trois axes :

- la prévention situationnelle, notamment la vidéoprotection ;
- la présence humaine, avec notamment, le développement des agents de contrôle et de médiation ;
- les échanges d'informations entre transporteurs et forces de sécurité intérieure.

2.4.3 Les services en charge de la santé mentale

La mission a recueilli à plusieurs reprises des plaintes des élus ou des administrations relatives à la mauvaise prise en charge par les services de psychiatrie de certaines personnes venant troubler l'ordre public. Il peut s'agir de comportements s'apparentant à des « *incivilités* » (bruits, petites dégradations...) ou plus proches de la délinquance (agressions plus ou moins graves), mais dont les auteurs relèvent de soins psychiatriques, l'intention de nuire n'étant pas toujours facile à démontrer dans ces conditions. En cas de poursuites ces auteurs sont donc rarement ou faiblement punis.

Toutefois les « *soins psychiatriques sans consentement* » ne peuvent être imposés que dans des circonstances très limitées ou sous forme d' « *injonction thérapeutique* » pour des toxicomanes (cf. infra). Il s'agit là d'ailleurs de procédures d'une durée limitée alors que les soins nécessaires doivent toujours s'inscrire dans la durée.

Hors les deux cas précités, il n'existe pas dans notre législation¹⁷ de moyens d'obliger à des soins. La question posée est donc d'abord celle du consentement de la

17 *Les soins psychiatriques sans consentement* sont régis par la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011, qui a remplacé la loi du 27 juin 1990. Ces textes sont repris dans les articles L3212-13 et suivants et L3213-14 et suivants du Code de la santé publique :

Soins psychiatriques sur demande d'un tiers

Un personne de la famille ou agissant dans l'intérêt du malade peut faire demander une hospitalisation sur demande d'un tiers (HDT) :

- si les troubles mentaux rendent impossible le consentement du malade,
- et si son état impose des soins immédiats assortis d'une surveillance constante.

Le directeur de l'établissement informe le procureur de la République du lieu de l'établissement ainsi que celui du domicile du malade.

Soins psychiatriques sur décision du préfet (ex-hospitalisation d'office). Sur le fondement d'un certificat médical circonstancié émanant d'un psychiatre, le préfet prononce par arrêté l'admission en soins psychiatriques d'une personne dont les troubles mentaux nécessitent des soins, compromettent la sûreté des personnes ou portent gravement atteinte à l'ordre public.

Avant l'expiration d'un délai de 15 jours, il doit saisir le juge de la détention et des libertés. En cas de saisine après ce délai, le juge constate que la main-levée de l'hospitalisation est acquise.

Injonction thérapeutique

Article L3413-1 du code de la santé publique : Modifié par [Loi n°2007 -297 du 5 mars 2007 - art. 47](#)

personne majeure à des soins et, en cas de non consentement, des moyens permettant de la contraindre à les suivre, et non celle des moyens matériels dont dispose la psychiatrie. Rappelons que celle-ci est organisée sur la base de la sectorisation, c'est-à-dire des soins de ville, pour tout ce qui est de l'ordre des soins chroniques, l'hôpital psychiatrique ne disposant de lits que pour les soins aigus. Enfin il faut savoir que la pénurie actuelle de médecins psychiatres fait peser de lourdes contraintes sur l'organisation de la psychiatrie.

2.4.4 Les associations

Au cours de chacune de ses visites, la mission a demandé à rencontrer des responsables d'associations menant des actions dans le cadre de la prévention de la délinquance.

Celles-ci présentaient une grande variété d'objets : réussite éducative-accompagnement des jeunes, prévention spécialisée, accès au droit, prévention de la récidive, prévention des violences intra familiales, intégrations des mères d'origine étrangère, soutien à la parentalité, prévention des addictions, médiation pénale ou sociale, ...

Elles étaient également de tailles diverses :

- associations liées à des fédérations employant des personnels formés et spécialisés et connues des autorités locales ;
- associations locales s'appuyant sur des bénévoles et l'emploi aidé.

Ces associations présentent un grand avantage pour les acteurs locaux : leur proximité avec le terrain et avec la vie sociale. On les retrouve très souvent parmi les participants aux séances plénières des CLSPD et des réunions des CCOP où elles peuvent partager leur expérience du vécu. On a généralement tendance à les considérer comme des représentants de la société civile et, d'une certaine façon, comme des porte-parole des citoyens. On verra (cf. 2.5) que cette représentation a ses limites.

Chaque fois que l'autorité judiciaire enjoint une personne ayant fait un usage illicite de stupéfiants de se soumettre à une mesure d'injonction thérapeutique qui consiste en une mesure de soins ou de surveillance médicale, elle en informe l'autorité sanitaire compétente¹⁷. L'autorité sanitaire fait procéder à l'examen médical de l'intéressé par un médecin habilité en qualité de médecin relais. Elle fait également procéder, s'il y a lieu, à une enquête sur la vie familiale, professionnelle et sociale de l'intéressé, le cas échéant à la demande du médecin relais. S'il n'est pas donné suite à la demande du médecin relais, celui-ci peut en aviser l'autorité judiciaire afin qu'elle se prononce sur l'opportunité de cette enquête.

Le médecin relais fait connaître à l'autorité judiciaire son avis motivé sur l'opportunité médicale de la mesure.

Si le médecin relais estime qu'une prise en charge médicale n'est pas adaptée, il en informe l'autorité judiciaire, après avoir rappelé à l'intéressé les conséquences sanitaires de l'usage de stupéfiants.

Le problème des associations est qu'elles sont très souvent tributaires des aides publiques (elles sont souvent porteuses de projets financés par le FIPD, l'Agence de cohésion sociale et d'égalité des chances, la Mission interministérielle à la lutte contre la drogue et la toxicomanie), elles se placent donc dans une « *logique de guichet* » qui doit inciter les autorités locales à faire preuve d'une certaine prudence.

La mission a constaté que les préfectures s'efforçaient, dans le cadre de l'instruction des dossiers FIPD ou politique de la ville, de préciser leurs droits et leurs obligations. Les délégués du préfet jouent, à cet égard, un rôle essentiel, c'est souvent à eux que revient la tâche d'évaluer la qualité et l'efficacité des prestations qui ont bénéficié d'un financement.

2.5 La population

Alors que la circulaire du ministère de l'intérieur en date du 30 juillet 2012 sur la mise en œuvre des ZSP ne fait aucune mention de l'association de la population au dispositif, les instructions adressées aux forces de sécurité intérieure y font explicitement référence :

- Instruction DGGN en date du 14 septembre 2012 : « *La mise en œuvre d'une ZSP sera accompagnée d'un plan de communication afin de faire connaître et de valoriser l'action de la gendarmerie auprès des élus et de la population locale* » ;
- Note DCSP en date du 26 septembre 2012 : « *Il est fortement conseillé aux DDSP de désigner un cadre de police qui consacrera la majeure partie de son temps de travail et au contact avec la population.* »

- Des initiatives pour consulter la population

La mission a constaté que dans la quasi-totalité des sites qu'elle a visités des initiatives avaient été prises par la police et la gendarmerie :

- pour recueillir les avis et doléances de la population par le biais de sondages (l'exemple de Boulogne-sur-Mer), en recevant systématiquement (par exemple Vénissieux et Nantes) les auteurs de lettres ou de pétitions attirant l'attention des autorités sur les problèmes de tranquillité publique ;
- pour expliquer les actions mises en œuvre par les forces de sécurité intérieure au cours de réunions d'information à destination de la population conduites par les élus et les responsables de la police et de la gendarmerie. Ces rencontres, largement pratiquées, donnent lieu en outre à des remontées d'informations sur des demandes d'actions spécifiques.

Dans un contexte où les citoyens dénoncent souvent l'inefficacité de l'activité de la police et de la gendarmerie et réaffirment leurs attentes en matière de sécurité, cet investissement est particulièrement attendu.

Les réunions d'information précitées ont toutefois leurs limites : l'expérience montre que les participants sont en général des personnes bien souvent investies dans des associations ou qui se sentent concernées compte tenu de leurs expériences personnelles. Il semble donc

difficile de tirer des conclusions sur ce que pense la population de l'action de la justice, de la police et de la gendarmerie.

Pour éviter cet écueil, la mission a constaté que des initiatives avaient été prises localement pour rencontrer des interlocuteurs plus représentatifs de la population. La mission considère qu'il s'agit de pistes intéressantes¹⁸ pour rénover l'approche des habitants. Le point faible de toutes ces initiatives est la difficulté d'avoir le contact avec les jeunes qui restent, dans tous les sites visités, le public le plus éloigné du débat citoyen. Il conviendrait d'encourager la réflexion dans ce domaine qui, jusqu'à présent, a été marginalisé dans la politique de prévention de la délinquance.

- La participation des habitants

Si le principe de la participation directe des habitants à la mise en œuvre de la politique locale de prévention de la délinquance fait consensus, la question est surtout de savoir jusqu'à quel point la développer. La mission a ainsi relevé que si la participation des habitants à des visites de sites ou des marches exploratoires, à des associations de locataires qui font des propositions pour améliorer le bien vivre ne soulevait pas d'objections, ces démarches conservant un objectif exclusivement préventif. En revanche l'intervention des citoyens dans la sécurisation de l'espace public est loin de faire l'unanimité.

Le ministère de l'intérieur s'est inspiré du concept de « *neighbourhood watch* », très répandu en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, pour lancer, en juin 2011, le dispositif de « *participation citoyenne* » parfois appelé « *voisins vigilants* ».

La mission a constaté que, d'une façon générale, ce type de démarche de coproduction de la tranquillité se heurtait à un grand nombre de réticences :

- certaines préfectures se sont montrées très prudentes, préférant piloter elles-mêmes ce type de démarches en direction des municipalités ;
- certains responsables des forces de sécurité intérieure que la mission a rencontrés n'ont pas caché leur opposition à ce type de dispositif difficile à contrôler (certaines municipalités ont choisi « *d'adapter* » le dispositif et de le faire fonctionner sans signature de convention) ;
- un grand nombre de municipalités n'a pas répondu aux sollicitations des autorités préfectorales et des forces de sécurité intérieure, en zone police notamment, certaines ont fait savoir qu'elles y étaient radicalement opposées, d'autres n'ont pas donné suite sans donner d'explications ;

¹⁸ Ainsi, des « *groupes miroirs* » ont été mis en place dans les ZSP des Yvelines. Un groupe composé de 12 à 15 habitants issus de chacun des sous-quartiers de chaque ZSP a été constitué. Le choix des participants est primordial, ils ne doivent pas être employés municipaux, ni des personnes connues pour leur militantisme associatif exacerbé, voire des figures de l'opposition municipale ou encore des acteurs de l'ombre pour ne pas prêter le flanc à une tentative d'instrumentalisation ou de récupération du dispositif. Le maire, bien qu'informé, n'est pas représenté dans cette instance pour garantir la liberté de parole. La réunion du groupe miroir se déroule le plus souvent à la sous-préfecture et rassemble le public avec des acteurs services de l'Etat exclusivement (sous-préfet, police, délégué du préfet...). Cet outil qui se tient à un rythme fixé par le sous-préfet permet ainsi de mesurer la « *température du territoire* » sur des sujets qui dépassent la sécurité, de recueillir les propositions d'actions.

- la participation citoyenne n'a pas toujours suscité l'intérêt de la population, pourtant préoccupée par les questions de tranquillité publique (la peur des représailles dans les zones confrontées à une délinquance importante pouvant expliquer en partie ce désintérêt) ;
- les parquets sont restés à l'écart des conventions qui ont été signées.

Malgré tout, l'opiniâtreté de la police et de la gendarmerie n'est pas restée vaine si l'on considère le bilan dressé par les deux forces :

- en zone police, des conventions ont été signées dans 21 départements (dont 8 dans le département de l'Essonne et autant en Seine-et-Marne) ;
- en zone gendarmerie, des conventions ont été signées dans 53 départements.

La mission considère qu'une évaluation de ce dispositif, menée conjointement par les ministères de la justice et de l'intérieur serait utile : cela permettrait de mieux apprécier son efficacité, d'en mesurer les avantages et les risques de dérives.

Conclusion

Au cours des nombreux entretiens qu'elle a eus à l'occasion de ses visites de terrain, la mission a relevé un certain nombre de problèmes qui l'ont conduite à formuler 26 recommandations destinées à améliorer la gouvernance des dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Ces préconisations peuvent être classées en trois catégories :

- celles qui visent à réorganiser les acteurs officiels de la prévention de la délinquance que sont les services de l'Etat et de la justice. La politique de prévention de la délinquance les a mis fortement à contribution et a fait peser sur eux des charges nouvelles auxquelles ils étaient plus ou moins bien préparés ;
- celles qui proposent la modification de certaines circulaires (celles ayant pour objet la mise en place des ZSP, les circulaires FIPD...) ;
- enfin celles qui, par leur mise en œuvre, passent par une sensibilisation des élus par le SG CIPD, les autorités préfectorales et judiciaires.

Deux recommandations seulement nécessiteront, si elles sont retenues, une modification de texte, celle du décret du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives qui redéfinit les missions :

- du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, dont la mission recommande un élargissement des compétences ;
- du comité départemental de sécurité dont la mission demande l'abrogation, cette instance étant devenue obsolète depuis la mise en place de l'état-major de sécurité.

La mission n'a pas souhaité aller plus loin, privilégiant des propositions de solution à court terme.

Il n'en reste pas moins qu'une évolution des textes législatifs et réglementaires serait souhaitable. Ainsi, l'obligation pour les villes de plus de 10 000 habitants de créer un CLSPD a certes été globalement respectée, mais une majorité de maires ne le font pas vivre ou se contentent de le réunir en assemblée plénière une fois par an. Le législateur a voulu se montrer ambitieux mais sans mesurer l'adéquation d'une telle obligation avec les réalités locales. Il en résulte sur le terrain une image globalement peu flatteuse de la gouvernance de la politique de prévention de la délinquance.

Table des recommandations

Recommandation n° 1 : élargir les compétences du conseil départemental de prévention de la délinquance aux questions liées à la prévention de la délinquance qui sont actuellement traitées par les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté et les conseils départementaux de la jeunesse, des sports, de la vie associative et faire dépendre la composition du conseil départemental de prévention de la délinquance et la présence des deux vice-présidents de l'ordre du jour des réunions

Recommandation n° 2 :

- rattacher à l'état-major de sécurité les cellules CCOFSI des ZSP et les comités opérationnels départementaux anti-fraudes ;
- abroger la disposition créant le comité départemental de sécurité.

Recommandation n° 3 : encourager (SG.CIPD, préfectures, parquets) les maires (et présidents des EPCI) à se conformer au fonctionnement et aux appellations prévus par le code général des collectivités territoriales et le code général de la sécurité intérieure pour organiser leur CL(I)SPD et mettre en place leur dispositif de rappel à l'ordre ou de conseil des droits et devoirs des familles.

Recommandation n° 4 : demander (SG.CIPD au travers du «*Livret de prévention du maire*», préfets, procureurs) aux maires (présidents EPCI) de respecter certaines règles de bonne gestion pour la tenue des formations plénières (convocation, ordre du jour, compte-rendu de réunion) et les relancer au besoin.

Recommandation n° 5 :

- promouvoir (SG.CIPD, préfets, procureurs) la mise en œuvre des formations restreintes des CL(I)SPD et réfléchir (SG.CIPD) à une éventuelle redéfinition de leurs compétences ;
- valoriser, pour les communes de plus de 10 000 habitants qui l'estiment nécessaire, la création de CLSPD sur la base de la seule formation restreinte.

Recommandation n° 6 : tenir compte, dans la fixation de la dotation départementale des crédits FIPD, de la programmation d'actions relevant de la prévention secondaire ou tertiaire.

Recommandation n° 7 : pour assurer une meilleure articulation entre CCOP et CLSPD, la mission préconise de :

- donner à chaque CCOP, dès lors qu'il y a un CLSPD, une dimension communale ;
- modifier le pilotage de la CCOP en intégrant le maire dans le co-pilotage préfet-procureur ;
- considérer la CCOP comme un groupe de travail territorial du CLSPD ;
- fusionner la formation restreinte de la CCOP, lorsqu'elle fonctionne, avec celle du CLSPD et considérer les groupes thématiques de la CCOP comme des groupes de travail du CLSPD.

Recommandation n° 8 : assurer (préfet, procureur de la République) l'information du maire sur ce qui s'est dit et décidé au cours des réunions de la CCOFSI, sous réserve des mesures à caractères opérationnel qui nécessitent la confidentialité.

Recommandation n° 9 : prendre des dispositions (préfet, procureur de la République, maire) pour que l'ensemble des partenaires transmettent de façon régulière des bilans chiffrés permettant d'évaluer, grâce au croisement des informations, l'évolution de la situation dans les ZSP.

Recommandation n° 10 :

- créer (instructions ministère de l'intérieur) un pôle de coordination de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville auprès du préfet ;
- réaffirmer les fondamentaux de la prévention que l'on souhaite mettre en œuvre. Le débat de fond devra se faire en concertation avec les élus, le SG.CIPD et le secrétariat général des territoires ;
- demander (préfets) aux maires de constituer un groupe de travail au sein des CLSPD sur le thème « *politique de la ville et prévention de la délinquance* » en associant les coordonnateurs CLSPD, les chargés de mission CUCS ainsi que les délégués du préfet afin de renforcer un fonctionnement en réseau.

Recommandation n° 11 : mettre à profit les instructions adressées aux préfets et ayant notamment pour objet de leur rappeler la nécessité d'évaluer les actions de prévention de la délinquance pour attirer leur attention sur l'existence du « *Guide de l'évaluation* »

Recommandation n° 12 : donner des instructions (ministère de l'intérieur) pour que soit désigné, au sein de chaque cabinet du préfet, un fonctionnaire dédié à la prévention de la délinquance pour jouer, sous l'autorité du préfet, un rôle de conseil, d'encadrement et d'impulsion au profit des collectivités locales.

Recommandation n° 13 : donner des instructions (DGPN, DCSP) pour que soit désigné, au sein de chaque DDSP considérée comme importante, un fonctionnaire (commissaire ou officier) dédié à la prévention et au partenariat.

Recommandation n° 14 : donner des instructions (DGPN, DCSP) pour que soit désigné, au sein des circonscriptions de police les plus importantes un fonctionnaire dédié à la prévention de la délinquance.

Recommandation n° 15 : demander (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'intérieur) aux services de l'éducation nationale une contribution plus dense, plus précise et opérationnelle à l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance.

Recommandation n° 16: déléguer (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) la responsabilité de la prévention de la délinquance à un cadre unique, qui serait le référent prévention-délinquance au niveau départemental et assurerait liens continus, synthèse et partenariats.

Recommandation n° 17 : faire figurer toutes les actions (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) au sein d'un cadre conventionnel général, au niveau du département, sous la forme d'une convention précise et opérationnelle en matière d'éducation (regroupant actions, partenaires, indicateurs et méthode).

Recommandation n° 18 : collecter et analyser toutes les conventions bilatérales locales, non dans une perspective de contrôle, mais dans l'objectif de mieux connaître et diffuser « *les bonnes pratiques* ». Cette collecte pourrait faire partie des missions confiées à un « *référent départemental prévention de la délinquance* » (cf. supra) en lien avec un référent académique identifié (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Recommandation n° 19 : se mettre en situation de contribuer plus activement, et surtout plus visiblement, aux politiques de prévention, dans tous les cas où elles existent, et pas seulement dans les zones de l'éducation prioritaires, en ayant l'objectif d'accroître la participation effective des responsables d'établissement ou de circonscription mais en évitant le localisme.

Recommandation n° 20 : construire (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) un réseau de proximité et une mémoire partagée entre les acteurs d'un terrain commun (« *bassin* ») comme le font certains départements (Yvelines).

Recommandation n° 21 : mettre en relation et en cohérence (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) toutes les actions de prévention conduites dans les établissements, et d'abord celles pouvant conduire à la prévention de toutes les délinquances (y compris la délinquance routière). Les réunir au niveau de l'établissement au sein d'un document simplifié, « *plan prévention civique* », présenté en conseil d'administration et diffusé aux partenaires institutionnels ou de proximité.

Recommandation n° 22 : mieux intégrer les écoles (instructions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche), lorsque c'est nécessaire, dans le circuit de la prévention de la délinquance, en explicitant leur contribution à la prévention, en associant les directeurs.

Recommandation n° 23 :

- donner des instructions (ministère de la justice) pour créer ou recréer au sein des parquets des cellules justice-ville, présidées par le procureur de la République et animées par un magistrat dédié à cette tâche ;
- attribuer un ETPT, à cette fin, aux juridictions importantes.

Recommandation n° 24 : rappeler par des instructions (ministère de la justice) la nécessité de désigner dans chaque parquet général un magistrat chargé d'animer et de coordonner les politiques de prévention de la délinquance et de la ville menées par les procureurs

Recommandation n° 25 : créer au sein de l'administration centrale du ministère de la justice un service interdirectionnel dédié aux politiques de prévention de la délinquance et de la ville

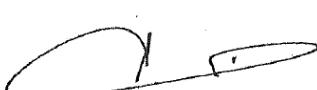
Recommandation n° 26 : attirer l'attention des maires et des conseils généraux sur la nécessité de créer les conditions d'un partage d'informations, dédramatisé, en CLSPD par un travail régulier et respectueux des compétences de chacun avec les services sociaux départementaux et les professionnels de la prévention spécialisée.



Fatihah BENATSOU
Préfète et coordonnatrice
de la Mission permanente d'évaluation
de la politique de prévention de la délinquance



Bruno LAFFARGUE
Inspecteur général de l'administration



Fabienne KLEIN-DONATI
Inspectrice générale adjointe
de l'inspection générale des services judiciaires



Gilbert FLAM
Inspecteur général
de l'inspection générale des services judiciaires



Didier JOUAULT
Inspecteur général de l'éducation nationale



Jean-Luc MIRAX
Inspecteur général de l'éducation nationale



Philippe LAMY
Inspecteur général de l'administration



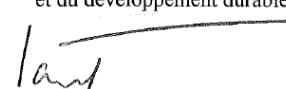
Maximilien BECQ-GIRAUDON
Inspecteur général de l'administration



Alain TAUPIN
Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche



Bernard MENORET
Inspecteur général du conseil général de l'environnement
et du développement durable



Laurent RAVERAT
Inspecteur général du conseil général de l'environnement
et du développement durable

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



SECRETARIAT GENERAL
DU COMITE INTERMINISTERIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Paris, le 19 février 2014

SgCipd/MP/PN

Le Secrétaire général du Comité interministériel
de prévention de la délinquance

à

Madame la Coordonnatrice de la mission permanente d'évaluation de la
politique de prévention de la délinquance

Objet : évaluation de la politique de prévention de la délinquance

Vous m'avez demandé de vous faire part de mes attentes en matière d'évaluation de la
politique de prévention de la délinquance.

Comme le prévoit la stratégie nationale de prévention de la délinquance et comme
indiqué dans votre lettre de mission, il me paraît essentiel que vos travaux portent
principalement sur l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de
la délinquance (2013-2017).

A ce jour, la stratégie nationale a été déclinée dans des plans départementaux adoptés
par les Préfets après une large concertation et a vocation à être déclinée au plan local au cours
de l'année 2014 dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la
délinquance présidés par les maires.

Avant d'envisager l'évaluation de la mise en œuvre au plan local des trois
programmes d'actions inscrits dans la stratégie nationale, il me paraît tout à fait pertinent
d'évaluer dans le courant de cette année la gouvernance locale de la prévention de la
délinquance, dont l'efficacité est une condition de réussite de la mise en œuvre de la stratégie
nationale.

Le champ étudié pourrait porter plus précisément sur l'activité des instances locales de
la politique de prévention de la délinquance prévues par la loi du 5 mars 2007 (CLSPD,
CISPD, les groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou
thématisée qui en découlent) mais aussi celle des cellules de coordination opérationnelle du
partenariat, créées à la faveur de la mise en place des zones de sécurité prioritaires.

L'articulation entre ces différentes instances est une source d'interrogation quant au
caractère opérationnel de la gouvernance au plan local de la politique de prévention de la
délinquance, d'autant qu'elles coexistent avec d'autres dispositifs partenariaux en particulier
dans le domaine de la politique de la ville.

Pourraient notamment être examinés la place et le rôle des membres de ces différentes instances en insistant sur le positionnement du maire qui, selon la loi du 5 mars 2007, anime et coordonne la politique de prévention de la délinquance sur le territoire de sa commune. La participation du parquet et des services de la justice à ces instances mériteraient également de faire l'objet d'une attention particulière.

Je reste, Madame la Préfète, à votre disposition pour évoquer ces pistes.

Bien cordialement
Pierre N'GAHANE, Préfet

Annexe 2 : La police et la gendarmerie nationales

Les activités préventives, assurées principalement par des effectifs en tenue dans les rues et les espaces publics (contrôles routiers, rondes et patrouilles, services d'ordre...) constituent le quotidien des gendarmes et des policiers et une partie significative de leur action.

Le volet préventif des forces de sécurité intérieure s'est beaucoup développé au cours de ces dernières années :

- les gendarmes et les policiers se sont organisés pour mieux prendre en charge ces activités ;
- de nombreux dispositifs à but principalement préventif ont été mis à la disposition de la police et de la gendarmerie ;
- la police et la gendarmerie ont tissé des liens étroits avec les collectivités territoriales et notamment avec les maires.

1 L'organisation de la police et de la gendarmerie pour assurer les missions de prévention

Les directions générales de la police nationale (DGPN) et de la gendarmerie nationale (DGGN) disposent chacune d'une cellule qui se consacre spécifiquement aux questions relatives à la prévention de la délinquance.

Dès 1999, la direction générale de la gendarmerie nationale a donné des instructions pour que dans chaque groupement de gendarmerie soit désigné un officier plus spécialement chargé « *d'assister le commandant de groupement dans son rôle d'acteur et d'animateur de la démarche partenariale locale en matière de sécurité* ». En créant ces « *officiers prévention partenariat* » (OPP), la DGGN entendait viser 3 objectifs :

- la lisibilité de l'engagement de l'institution dans la prévention de la délinquance ;
- l'intégration au réseau partenarial local ;
- la promotion d'un plan d'actions « *prévention* ».

La mise en place de ce dispositif a connu quelques difficultés conduisant la DGGN à rappeler l'importance du rôle des OPP dans une instruction du 26 juillet 2011. La mission permanente avait, de son côté, noté la même année que même lorsque les OPP avaient été désignés, leurs missions n'étaient pas clairement définies.

Au cours de ses visites de terrain, la mission a pu constater que la place des OPP était désormais reconnue et le contour de leurs missions clarifié. Force de proposition, capacité d'innovation, l'OPP est un atout précieux pour susciter et dynamiser le partenariat.

Dans les départements où la mission s'est rendue, elle a pu constater que le pilotage des dispositifs de prévention de la délinquance de la police nationale était différent d'un site à l'autre, faute d'instructions de la direction générale de la police nationale (DGPN).

Dans la plupart des départements, un fonctionnaire, le plus souvent rattaché à l'état-major de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) où il est « *happé*

par l'opérationnel et l'immédiat » a été désigné pour suivre la prévention de la délinquance mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un pilotage, l'exercice de ces missions dépend directement du chef de service territorialement compétent sous l'autorité du DDSP. Le fonctionnaire précité se contente donc, la plupart du temps, de centraliser les données statistiques réclamées par la DCSP mais il ne joue aucun rôle d'impulsion.

La mission a également constaté que quelques départements (Seine-Saint-Denis, Gironde, Pyrénées-Orientales) s'étaient organisés pour mettre en place un véritable pilotage en créant une unité dédiée (service de prévention opérationnelle en Seine-Saint-Denis, pôle communication partenariat prévention en Gironde) à cette mission. La mission considère que la désignation d'un fonctionnaire ou d'un service exclusivement dédié à la prévention de la délinquance devrait être généralisée dans les départements importants par le biais d'une instruction de la DGPN-DCSP.

Dans les circonscriptions de police, les actions de prévention de la délinquance sont réparties entre plusieurs fonctionnaires (correspondant sécurité écoles, correspondant sûreté, référents FFB...), cette organisation présente plusieurs inconvénients :

- les fonctionnaires de police désignés continuent à exercer les missions des services dont ils relèvent et qu'ils considèrent comme leur cœur de métier ;
- la multiplication des référents nuit à la lisibilité du dispositif ;
- la dilution des responsabilités rend le pilotage malaisé.

Pour faire face à cette difficulté, les chefs de circonscription s'efforcent de confier les attributions des référents au même fonctionnaire quand elles sont proches ou complémentaires pour éviter un émettement des responsabilités.

La DDSP de la Gironde a désigné au sein de chacune de ses divisions un fonctionnaire chargé de cumuler les missions de prévention (suivi du travail des psychologues et intervenants sociaux, tutorat des volontaires citoyens...). La mission considère qu'il s'agit d'une bonne pratique qui pourrait être mise en œuvre dans les circonscriptions les plus importantes.

2 Les dispositifs de prévention de la délinquance mis à la disposition de la police et de la gendarmerie

Au cours de ces dernières années, la DGPN et la DGGN ont mis en place plusieurs dispositifs de prévention de la délinquance qui sont mis à la disposition des DDSP et des groupements de gendarmerie. Outre l'objectif de faire baisser ou de contenir la délinquance, ces instruments constituent autant de leviers intéressants pour développer le partenariat avec d'autres acteurs de terrain et la population et améliorer ainsi l'image des forces de sécurité intérieure. C'est tout l'intérêt de pouvoir disposer d'un cadre spécialisé dans la prévention pour en tirer le meilleur bénéfice.

En énumérant ces dispositifs, la mission mentionnera brièvement leur intérêt mais aussi les potentialités qu'elle juge parfois insuffisamment exploitées.

2.1 Les dispositifs visant à rapprocher la police et la gendarmerie de la population

Les **opérations tranquillité vacances** (OTV) ont été mises en place pour enrayer de manière significative le nombre de cambriolages dans les domiciles susceptibles d'être commis durant l'absence des habitants partis en vacances. Dans certains sites, la gendarmerie et la police participent à ces missions avec les polices municipales en se les répartissant géographiquement.

Les **opérations tranquillité seniors** (OTS) ont été mises en œuvre en 2010, ce dispositif repose sur deux types d'actions : des opérations d'information organisées par la police et la gendarmerie pour sensibiliser les personnes âgées aux bonnes pratiques susceptibles de les protéger des actes délictueux et des mesures de protection particulières (prises de contact individualisées, facilités pour les dépôts de plainte...). Dans certains départements visités, la mission a noté que les OTS étaient tombées quelque peu en sommeil.

La police nationale a mis en place en 2008 les **délégués à la cohésion police population** (DCPP). Il s'agit de policiers réservistes qui ont en général une expérience de travail en quartier sensible, ils sont dégagés de toute charge de procédure et peuvent donc se consacrer entièrement au travail de contact dans le périmètre qui leur a été confié. Leur nombre a été sensiblement augmenté avec la mise en place des ZSP, tous les sites que la mission a visités en étaient pourvus. Le DCPP constitue un relais accessible à la population. Il travaille en étroite relation avec la mairie (certains d'entre eux y dispose d'un bureau ou y tiennent des permanences) et participe en général aux instances partenariales du CLSPD et de la ZSP et aux réunions de quartiers. Dans tous les sites où la mission s'est rendue, les DCPP étaient très appréciés des autorités municipales et des partenaires.

La **participation citoyenne** a été lancée en 2011, ce concept d'inspiration anglo-saxonne vise à développer au sein de la population des reflexes d'information à destination de la police et de la gendarmerie de nature à prévenir ou mettre en échec la délinquance. La mise en place de ce dispositif suppose l'adhésion des élus locaux (circulaire du 22 juin 2011 définissant la méthode de travail). La participation citoyenne a été évoquée supra (cf 2.5). Ce dispositif a été très inégalement mis en œuvre sur le territoire.

2.2 Les dispositifs visant à rapprocher la police et la population de la jeunesse

Au cours de ses visites, la mission a pu constater que la police et la gendarmerie avaient mobilisé les centres de loisirs jeunes (CLJ) et les brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) pour qu'ils interviennent dans le cadre des ZSP dans le domaine de la prévention de la délinquance. La mission n'a pas pu approfondir la façon dont ces dispositifs remplissaient leur mission (notamment l'intégration de la BPDJ dans le travail des unités locales de la gendarmerie et la gestion des CLJ), mais elle a pu noter les appréciations très positives portées unanimement par les partenaires et les collectivités territoriales concernées sur ces deux dispositifs.

2.3 Les dispositifs visant à apporter un soutien psychologique ou social aux victimes ou mis en cause

- Les intervenants sociaux

Les intervenants sociaux se sont développés dans les commissariats de police depuis le début des années 90 et dans les gendarmeries à partir de 2004. Une circulaire interministérielle du 21 décembre 2006 relative à l'extension de ce dispositif a été diffusée à tous les préfets. Le plan national de prévention et d'aide aux victimes 2010/2012 demandait le « *développement* » des intervenants sociaux dans les gendarmeries et les commissariats et la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013/2017 a demandé la création de nouveaux postes.

Dans la plupart des ZSP que la mission a visitées, des intervenants sociaux avaient été installés. La mission a pu constater que ces postes fonctionnaient à la satisfaction de tous (police, gendarmerie, collectivités territoriales...). Ils ont notamment permis, sur certains sites, de lancer de véritables passerelles entre le monde des travailleurs sociaux et celui des forces de sécurité intérieure, quelques poches de résistances subsistant dans les départements où le conseil général refuse de les financer.

Il est toutefois regrettable que, dans certains endroits, les intervenants sociaux ne soient pas associés aux instances partenariales (CLSPD et CCOP). Cela permettrait de donner plus de visibilité à leur action et rejaillit sur l'image de la police et de la gendarmerie.

Mais la principale difficulté soulevée réside dans le financement de ces postes. Pour décider une collectivité locale à les financer, l'Etat est bien souvent contraint d'en supporter une partie par le biais du FIPD. Les élus sont confrontés à une suppression progressive des crédits assurés par les Conseils généraux, ce qui fragilisent l'avenir de ces emplois.

- les psychologues

C'est en septembre 2005 (à cette date la gendarmerie n'avait pas encore intégré le ministère de l'intérieur) que le ministère de l'intérieur a décidé d'associer des psychologues professionnels au traitement policier des violences, notamment intrafamiliales. Peu de sites visités par la mission disposaient d'un psychologue, ses observations restent donc assez limitées.

Le fait que ces postes soient financés en totalité par le ministère de l'intérieur rend, aux yeux des acteurs de terrain, l'action de l'Etat peu cohérente en regard avec le financement des intervenants sociaux pour lesquels il est fait appel aux collectivités territoriales.

Malgré plusieurs instructions diffusées par la DGPN, la mission a noté que les psychologues prenaient encore peu en compte les auteurs.

La mission a enfin noté que, contrairement aux intervenants sociaux, les psychologues étaient mal connus des acteurs de terrain, étant peu associés aux travaux des instances partenariales.

2.4 Les dispositifs consacrés à la prévention situationnelle ou prévention technique de la malveillance

Apparue au milieu des années 90, la prévention situationnelle a connu une évolution très rapide. Dans toutes les DDSP et dans tous les groupements de gendarmerie, des « référents sûreté » ont été désignés pour exécuter des missions allant du simple conseil (« *consultation de sûreté* ») au « *diagnostic de sûreté* », voire, pour les mieux formés, jusqu'à l' « *examen des études de sûreté et de sécurité publique* ». Ces référents sûreté sont également amenés à jouer un rôle important dans le développement de la vidéoprotection.

Outre l'intérêt technique de ces postes pour les forces de sécurité intérieure, ils permettent de tisser des liens avec de multiples partenaires (collectivités territoriales, professions particulièrement exposées à des actes de délinquance...). C'est dans cet esprit qu'ont été créés en mars 2009 des « *correspondants sûreté* » permettant une augmentation sensible des opérations de consultation, notamment au bénéfice des commerces de proximité ou à risque. La mission a constaté que ce volet partenarial était parfois négligé, notamment dans certaines DDSP (ex le maire de Vénissieux n'a découvert le référent sûreté du Rhône qu'il y a un an seulement).

3 L'intégration de la police et de la gendarmerie dans le partenariat local

Police et gendarmerie constituent des partenaires importants pour les maires. Un partenariat efficace repose nécessairement sur un binôme mairie-forces de sécurité intérieure de qualité. La relation entre le maire et ses policiers ou ses gendarmes comporte principalement trois volets.

3.1 L'information du maire par les services de police et de gendarmerie

L'article L. 132-3 du code général de la sécurité intérieure dispose que : « *Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police et de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune* ».

Les élus et leurs collaborateurs (chef de la Police Municipale, directeur de la prévention, ...) que la mission a rencontrés au cours de ses visites se sont montrés satisfaits de l'application de cette disposition et ce, malgré le flou qui entoure encore la notion d' « *infractions causant un trouble à l'ordre public* ».

Tous les policiers et les gendarmes rencontrés ont déclaré qu'ils étaient amenés à transmettre, dans ce cadre, des informations à caractère nominatif. Les relations avec les élus ont en effet évolué au cours de ces dernières années et les interlocuteurs de la mission n'ont pas caché que ces échanges, dans le cadre du « *secret partagé* », étaient devenus incontournables, si bien que peu d'entre eux ont émis le souhait d'un meilleur encadrement, malgré le risque de contrevenir à l'article 11 du code de procédure pénale. Les procureurs de la République, conscients de cette évolution, se sont montrés tout aussi prudents sur un éventuel recadrage de ces échanges.

Les chiffres de la délinquance qui sont régulièrement communiqués aux élus font parfois l'objet de critiques : transmission tardive, mauvaise lisibilité, ...

Ces reproches épargnent davantage les gendarmes, les maires des petites communes s'attachant davantage aux faits qu'aux chiffres.

3.2 La coordination police-gendarmerie et mairie

Au cours de ses visites de terrain, la mission a constaté que de nombreuses mairies s'étaient dotées de dispositifs leur permettant d'assurer des missions de prévention et de sécurité. Dans la plupart de ces sites, les services locaux de police et de gendarmerie ont noué des liens étroits avec eux dans un esprit de recherche de coproduction de sécurité.

Au premier rang de ces dispositifs figurent bien entendu les polices municipales qui ouvrent des perspectives intéressantes pour une recherche de complémentarité dans les horaires, la couverture géographique, les missions, les échanges d'informations... La mission a noté que les conventions de coordination étaient parfois anciennes. Ainsi, dans les Yvelines, seules 9 conventions de coordination sur 70 ont été signées après la mise en œuvre du décret du 2 janvier 2012 qui offre de nouvelles ouvertures en matière de coopération entre les services.

Les centres de supervision urbaine (CSU) qui prévoient de plus en plus des renvois d'images dans les commissariats et gendarmeries permettent également de nouer des partenariats intéressants d'autant qu'ils profitent autant aux collectivités locales qui les exploitent qu'aux forces de sécurité intérieure.

Même s'ils sont plus en retrait, les services de médiation sont également des acteurs qui présentent des potentialités intéressantes en matière de coproduction de sécurité.

3.3 L'intégration de la police et de la gendarmerie dans les instances partenariales

La police et la gendarmerie sont des participants assidus des instances partenariales et en constituent bien souvent le fer de lance. Leur participation aux CLSPD et aux CCOP reste néanmoins perfectible :

- Parfois, les dispositifs de prévention de la délinquance propres à la police et à la gendarmerie (psychologues, intervenants sociaux...) ne sont pas mis suffisamment en valeur au cours des séances de travail, on peut d'ailleurs le vérifier en consultant les comptes rendus des séances des CLSPD et des CCOP ;
- Dans les ZSP, la mission a constaté que les instructions et conseils contenus dans la circulaire de la direction centrale de la sécurité publique du 26 septembre 2012 n'étaient pas toujours respectés. Ainsi, la désignation d'un référent par le chef de circonscription pour assumer un rôle dans la coordination opérationnelle de l'information entre les services de police, les partenaires institutionnels locaux et la population faisait parfois défaut. Il en était quelquefois de même pour la formation des policiers nouvellement affectés dans la ZSP, celle-ci devant permettre de rencontrer les acteurs institutionnels et d'identifier les partenaires (bailleurs, travailleurs sociaux...).

Annexe 3 : L'éducation nationale

1 Une logique éducative qui privilégie la prévention par la réussite

Il faut d'emblée rappeler que les principales orientations des politiques ministérielles en matière d'éducation visent à favoriser la réussite et l'accès à une formation qualifiante pour tous les élèves. La scolarisation la plus précoce possible notamment dans le cadre de l' « *éducation prioritaire* », l'attention à la construction d'une estime de soi, au respect de l'égalité filles-garçons, à la mise en place de relations apaisées avec les familles, sont autant d'éléments favorisant l'intégration sociale qui participent d'une « *prévention primaire* » en matière de prévention de la délinquance.

De plus, depuis plusieurs décennies, l'autonomie des établissements et l'obligation de projets spécifiques élaborés localement ont conduit à une ouverture progressive de l'école vers ses partenaires et son environnement, en lien étroit avec les différentes collectivités territoriales. Dans ce cadre, de manière plus ou moins formalisée selon les besoins, les partenariats avec police ou gendarmerie et justice existent depuis de nombreuses années.

Par le choix de ses acteurs, la loi du 5 mars 2007 a installé des instances de pilotage qui se situent essentiellement dans le cadre départemental ou infra-départemental (communal ou intercommunal). C'est la raison pour laquelle les interlocuteurs et les acteurs, pour l'éducation nationale, en matière de prévention de la délinquance, se repèrent principalement au niveau des directions des services départementaux (DSDEN) et de leurs directeurs (DASEN) et ensuite à celui des chefs d'établissements pour le second degré.

Il faut cependant noter que, pour l'éducation nationale, les dispositifs d'observation statistiques nationaux (CIVIS) sont suivis au niveau académique, en particulier par les directeurs de cabinet des recteurs, ou les « *Proviseurs Vie Scolaire* » et certains moyens spécifiques déployés dans le cadre académique (interventions des Equipes Mobiles de Sécurité, répartition des contrats A.P.S.) impliquant une gestion rectoriale.

Les plans départementaux de prévention de la délinquance, dont la mission a pu prendre connaissance, comprennent tous un axe concernant la jeunesse dans lequel on trouve des actions, des dispositifs, des programmes ou objectifs impliquant plus particulièrement les acteurs de l'éducation nationale. Ces plans départementaux de rédaction récente (couvrant les périodes 2013-2017) se situent largement, pour l'éducation nationale, dans la continuité de conventions de partenariat quadripartites ou tripartites déjà signées antérieurement par les DASEN avec les autres services concernés de l'Etat et du conseil général.

La mission a pu constater que la création des ZSP, sous-ensemble territorial restreint par nature, a conduit au mieux à l'approfondissement d'actions et de partenariats déjà mis en place et souvent déjà évoqués au sein des CLSPD, voire, en certains cas, au sein des « zonages » propres à l'éducation nationale. Au premier rang d'entre eux on citera les réseaux d'écoles et d'établissements de l'éducation prioritaire qui focalisent des partenariats depuis une trentaine d'années et les « *bassins éducation formation* » qui favorisent les échanges au sein de territoires éducatifs ayant des problématiques communes. Dans de rares cas la mission a pu constater dans les ZSP visitées le remodelage d'actions existantes centrées sur les quartiers. Souvent les chefs d'établissements concernés ont évoqué une multiplication des groupes de travail réunissant les mêmes interlocuteurs et parfois chronophages. Ils semblent

privilégier les groupes restreints centrés sur le traitement des problèmes partagés au plus près du terrain. On pourrait citer comme exemple de ces actions, celles centrées sur l'accueil des élèves temporairement exclus (souvent financées par le FIPD), impliquant différents partenaires conventionnant avec les établissements : la commune, le centre de loisirs jeunes (police nationale), des associations etc.

2 Les dispositifs de l'éducation nationale observés dans les territoires

Dans ses visites et à travers l'examen des plans départementaux de prévention de la délinquance, la mission a pu constater la mise en œuvre généralisée de dispositifs et d'actions conduits par les acteurs de l'éducation et qui sont considérés comme contribuant plus spécifiquement à la prévention de la délinquance.

2.1 La prévention des échecs scolaires et des sorties sans solutions dans la mesure où ils fragilisent les adolescents et les exposent au risque d'une désocialisation préjudiciable

La mission a pu noter que la question de l'absentéisme scolaire, par l'acuité des problèmes posés en terme d'obligation et d'assiduité scolaire, et par ses conséquences lourdes sur le devenir des jeunes concernés, est certainement celle qui est la mieux partagée et la plus anciennement traitée. L'application des articles du code de l'éducation issus des lois de 2010 et 2013 en fait un thème central des CESC dans les établissements. Le traitement de l'absentéisme persistant implique un partenariat étroit entre les DASEN et leurs partenaires, pouvant aller jusqu'à la saisine du procureur de la République.

La mission a pu constater que ce sujet avait une place importante dans les échanges d'information dans les différentes enceintes partenariales :

- dans le cadre des CLSPD les informations sont généralement traitées sous un angle statistique global et dans une optique stratégique de communication, éventuellement en vue de la détermination des politiques ;
- dans le cadre des ZSP et/ou des groupes de travail (CCOP mais aussi groupes thématiques), ce sont les actions de proximité dans le quartier qui sont privilégiées en partant de l'analyse de situations individuelles. La mission a pu constater que ces groupes restreints procèdent à des échanges d'informations, parfois nominatives entre partenaires habilités, qui semblent aujourd'hui moins problématiques que naguère.

Au-delà du manquement à l'obligation scolaire, la réduction des ruptures en cours de formation, du décrochage scolaire, des sorties du système éducatif sans qualification, font l'objet d'une attention particulière à travers différents dispositifs spécifiques mentionnés dans les documents dont la mission a pu disposer. Ces dispositifs, bien qu'ils relèvent pour l'essentiel de l'éducation nationale, ont pour caractéristique de s'appuyer largement sur des partenariats locaux. La mise en place de plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), l'utilisation du système interministériel d'échange d'informations (SIEI), le déploiement des réseaux formation, qualification, emploi (FOQUALE), l'action des personnels de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) répondent à cette volonté d'assurer un repérage puis une prise en charge personnalisée et adaptée des jeunes âgés de plus de 16 ans quittant le système scolaire sans qualification.

En amont, au sein des établissements la mise en place de programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) pour des élèves en grande difficulté scolaire volontaires, avec accord écrit de la famille, constitue une réponse spécifique aux difficultés d'acquisition afin d'éviter un redoublement, l'absentéisme ou le décrochage prévisible. Le caractère individualisé de la prise en charge, sur une période de quelques semaines, et la réussite progressivement réinstallée contribuent à la mise en place d'une remotivation décisive pour lutter contre l'échec scolaire.

L'approche éducative est aussi illustrée par l'école ouverte, qui, depuis plusieurs décennies, constitue une opération interministérielle en lien étroit avec le ministère chargé de la politique de la ville à travers laquelle sont proposées aux jeunes élèves, dans les périodes de vacance scolaire des activités éducatives dans domaines variés (sportifs, culturels, scolaires) inscrites dans le projet d'établissement et élaborées avec les partenaires. On peut aussi mentionner les projets locaux de réussite éducative (PRE), inscrits dans le cadre de la politique de la ville, dont la mission a pu mesurer qu'ils traduisent aussi cette volonté d'articuler approche individuelle et action interinstitutionnelle globale pour des jeunes en situation sociale fragilisée.

2.2 La mise en place de dispositifs de formation civique et sociale qui contribuent à l'éducation du comportement

De ce point de vue, même si la dimension strictement éducative du système scolaire est parfois moins visible aujourd'hui, les écoles et les établissements sont des lieux explicites d'éducation aux valeurs. Les lois d'orientation successives (2007, loi Fillon, 2013, loi Peillon, par exemple) ont mis l'accent sur cet aspect de la fonction d'enseignement aux valeurs et comportements.

Les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) assument un rôle qui dépasse très largement les thèmes évoqués par leur titre. Considérés dans les textes et pratiques comme « *le pivot de la politique d'éducation* », ils réunissent les principaux types d'acteurs des établissements (et pas seulement les personnels médico-sociaux). Ils peuvent s'appuyer sur des partenariats de proximité :

- institutionnels (gendarmerie, police, justice, douanes, services sociaux) ;
- académiques (rectorat – délégation académique à l'éducation artistique et à l'action culturelle (DAAC), délégation aux relations européennes, internationales et à la coopération (DAREIC),
- territoriaux (mairie, communauté de communes, collectivité de rattachement, ...) ;
- associatifs ou mutualistes, dont l'apport en terme de ressources est fondamental (planning familial, Comité anti-tabac, par exemple).

C'est dans ce cadre large – et donc avec une grande diversité d'un territoire à l'autre- que sont conduites les politiques ayant à voir avec une forme (même lointaine) de prévention de la délinquance : campagnes contre l'alcoolisation, les addictions. Mais c'est également cet outil que l'éducation nationale utilise pour la mise en place d'actions de fond, parmi lesquelles, en citant les plus récentes : l'enseignement laïque de la morale (valeurs du respect de l'autre), la sensibilisation aux usages responsables de l'internet (en particulier contre

le cyber harcèlement), la lutte contre les discriminations et le harcèlement, et tout particulièrement l'égalité filles/garçons.

On ne relèvera que pour mémoire les actions de prévention de la délinquance beaucoup plus anciennes, au point qu'on pourrait oublier en quoi elles entendent participer d'une politique globale de sensibilisation aux délits : sécurité routière (l'attestation concerne tous les collégiens), fonctionnement de la justice (exposition 12/18 et interventions de magistrats), ...

Enfin, on peut noter que, depuis 2010, par l'instauration d'une « commission éducative » anticipant les éventuels conseils de discipline, et créant les mesures de responsabilisation (en partenariat avec les associations), l'éducation nationale met l'accent sur la prévention en interne, et le suivi individualisé des cas, en remplacement de mesures d'exclusion jusque là parfois excessives. Mais, là encore, la pluralité des actions, leur dispersion éventuelle, la multiplicité des acteurs et partenaires (en particulier associatifs) peuvent introduire une forme d'illisibilité, au risque d'une perte d'efficience. C'est au sein de l'établissement que l'effort de synthèse peut être le plus facilement réalisé. C'est en direction des partenaires que la mission de communication peut être le plus efficacement conduite.

2.3 Les actions en direction des familles, le soutien à la parentalité

La place faite aux familles dans l'éducation des enfants est une réalité reconnue par la loi. Les observations des professionnels de l'éducation confirment les constats du comité national de soutien à la parentalité comme ceux réalisés dans le cadre de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui montrent que la question de la réussite scolaire ne peut se traiter sans prendre en considérations la part prise par l'environnement familial et social. Les politiques ministérielles ont récemment souhaité renforcer les liens avec les familles, notamment dans les situations de vulnérabilité et de grande pauvreté indispensables pour favoriser l'inclusion et la réussite scolaire des enfants. Des actions de soutien à la parentalité sont conduites dans les établissements ou dans le cadre de partenariats hors l'école. C'est dans cet esprit que sont aussi conduites en partenariat avec l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), les actions éducatives familiales (AEF) en faveur de parents en situation d'illettrisme ou de grande fragilité linguistique. Des approches éducatives destinées à améliorer le dialogue entre les parents et les établissements sont développées dans le cadre du programme « La mallette des parents », qui vise à fournir les outils méthodologiques favorisant l'animation d'ateliers débats, lors de rencontres avec les familles à des moments clés de la scolarité.

3 Les partenariats au sein des instances de prévention : constats et perspectives

Là encore, les observations de la mission conduisent à une analyse prudente des constats. En effet, les situations peuvent beaucoup varier selon les départements, voire selon les priorités définies par les responsables départementaux successifs.

- Pour ce qui concerne le conseil départemental de la prévention de la délinquance, qui est rarement un outil opérationnel, on peut relever que les directeurs académiques (ou adjoints, ou « *proviseur vie scolaire* ») en sont membres et qu'ils y participent. Ces

Conseils sont, le plus souvent, du point de vue de l'éducation nationale, des espaces d'échanges généraux et d'information mutuelle sur les grandes priorités.

- Les inspecteurs d'académie directeurs académiques des services de l'éducation nationale sont parfois associés aux réunions de l'état major de sécurité lorsqu'il traite des questions liées aux violences scolaires par exemple.

- Les plans départementaux de prévention de la délinquance qu'a eu à connaître la mission constituent un bon reflet de la diversité des implications institutionnelles. Si l'éducation nationale a été invitée à contribuer à l'élaboration de certains d'entre eux, c'est en général pour produire (ou reproduire...) des « *fiches action* » qui sont la traduction, comme nous l'avons vu, des politiques nationales (lutte contre le décrochage scolaire, par exemple). Mais, à la lecture comme dans les visites, on voit mal apparaître une participation effective à la réflexion, au-delà de l'apport de données et tableaux d'indicateurs. Quelques plans départementaux détaillent les actions à conduire, peu se risquent à la quantification d'objectifs cibles.

- Le partenariat institutionnel se traduit en général par des conventions. Constater leur absence dans un département révèle sans doute une méconnaissance des exigences de la prévention partagée. Les conventions que la mission peut avoir consultées relèvent de trois niveaux différents de mise en œuvre :

- 1- Le niveau de l'établissement public local d'enseignement (EPLE), elles permettent la mise en place d'actions très ciblées, bien articulées avec les besoins et le contexte. C'est le cas des conventions très fréquentes entre EPLE et police ou gendarmerie nationales, par exemple pour la prévention des conduites à risque ou les actions engagées avec les centres de loisirs jeunes. La mission a pu observer que, parfois, ces conventions ne sont pas portées à la connaissance de l'autorité académique, ce qui exclut leur éventuelle mise en cohérence, d'une part, et la possibilité de synthèses, d'autre part.
- 2- Un niveau qui pourrait être qualifié de « *thématische* » ou de « *sectoriel* » : il s'agit ici des conventions bilatérales passées entre l'autorité académique et l'un des acteurs de la prévention, le plus souvent la police ou la gendarmerie. Très utiles au plan départemental, et estimées efficaces, de telles conventions gagneraient à entrer dans un cadre global.
- 3- Le niveau des responsables départementaux majeurs : procureur, préfet, directeur académique (et parfois président du conseil général). Ces conventions, il est vrai sans doute plus généralistes, servent de cadre d'ensemble aux diverses actions, sans pour autant, bien entendu, se substituer au plan départemental de prévention de la délinquance. Il s'agit de documents d'action, élaborés en commun, et qui marquent la spécificité de l'éducation nationale, non pour affirmer des « *franchises* », mais pour valoriser les moyens et actions, les responsabilités et projets partagés, les modalités de mise en œuvre. Aux yeux de la mission, sans servir de modèles, ces conventions pourraient utilement inspirer les départements qui, pour l'instant, ne disposent que de conventions correspondant aux niveaux 1 et 2 ci-dessus. Elles témoignent de l'importance de l'établissement, espace de réalisation active, mais elles marquent aussi l'existence d'une politique départementale qui peut harmoniser sans contraindre.

4 L'observation de la « gouvernance » interne au système de l'éducation nationale

La loi de 2007, en créant les CLSPD pour les villes de 10 000 habitants, aurait pu inciter les responsables de l'éducation nationale à se mobiliser de façon marquée. Ils l'ont fait, en participant aux instances, mais surtout dans les situations ou les zones de grande difficulté, ou sur l'invitation explicite de partenaires de l'Etat (préfet, procureur) ou d'élus municipaux. Il est à noter que la mise en œuvre mécanique d'une obligation liée à la taille d'une commune pose les problèmes du formalisme qui peut en résulter, du nombre de ces instances, de la difficulté à les faire vivre dans certains territoires qui manquent par ailleurs d'outils structurants et d'expérience dans ce domaine (bourgs de certaines zones rurales notamment).

Les politiques mises en place, si elles sont bien connues des acteurs concernés, font peu ou pas du tout l'objet d'explicitation en direction des autres acteurs du système éducatif. Lors des rencontres institutionnelles régulières, en particulier au sein des « *bassins de formation* » qui réunissent personnels d'encadrement et inspecteurs d'une zone infra-départementale, les sujets de la prévention devraient être l'objet d'une information « *horizontale* » et d'une réflexion commune. Même s'ils ne sont pas dans une situation identique, les personnels de direction et inspecteurs du « *bassin* » tireraient parti d'une inscription annuelle de ce thème à l'ordre du jour, ne serait-ce que pour mieux affiner leur propre posture de prévention primaire par l'infexion des projets locaux. Echanger sur les projets et les pratiques au-delà des données statistiques annuelles, en dehors de situation de crise ou de situation territoriale reconnue comme difficile, conduirait à une meilleure anticipation et adaptation des réponses apportées.

Dans de nombreux cas, la prévention de la délinquance est un sujet qui n'apparaît pas en tant que tel dans les objectifs, les documents, les programmes et projets des responsables de l'éducation nationale. C'est tout particulièrement vrai au plan du département, alors que des actions sont menées, que des partenariats sont construits, et que les établissements sont des lieux de prévention active, ainsi que la mission l'a très souvent observé (cf supra). La dispersion des intervenants de l'éducation nationale au sein des diverses commissions (où ils se succèdent parfois sans échanges intermédiaires) contribue de son côté à l'effacement apparent, et introduit éparpillement, discontinuité. Si elle fait bien partie des réalités permanentes du département, il serait utile de rendre cette fonction de prévention visible, de limiter les intervenants, et de renforcer ainsi la cohérence des actions. A cette fin, la personnalisation de la représentation et de l'interlocution semble souhaitable sans pour autant qu'elle se substitue aux acteurs naturels que sont les chefs d'établissement dans les groupes de travail locaux.

Les écoles primaires pourraient sembler marginalisées, malgré certaines situations difficiles. A tout le moins, elles paraissent moins concernées par les partenariats institués, en raison peut-être de leur absence d'autonomie juridique : le directeur d'école, on l'oublie généralement, n'est pas en position hiérarchique ni en délégation de représentation. Sa mission consiste en une coordination pédagogique et à certains éléments de gestion administrative, ou de relations de proximité. Pour affirmer davantage le rôle de prévention primaire que les écoles assurent par leur vocation même, il serait bon d'associer davantage les directeurs, peut-être dans le cadre des nouveaux conseils école /collège.

Annexe 3 : Place et rôle de la justice

Comme le suggère la direction des affaires criminelles et des grâces, il est possible d'opérer une distinction au sein des différentes instances partenariales entre :

- celles ayant uniquement pour objet la prévention de la délinquance par des actions extra-judiciaires ;
- celles qui comportent un volet relatif à la sécurité ;
- celles qui sont des instances purement judiciaires.

1 La place de l'autorité judiciaire dans les instances ayant pour objet la prévention de la délinquance

1.1 Les textes

1.1.1 La loi du 5 mars 2007 donne un rôle spécifique au procureur de la République

L'innovation de la loi du 5 mars 2007 réside dans la consécration normative du rôle du procureur de la République, à qui il revient d'animer et de coordonner la politique de prévention dans sa composante judiciaire. Elle crée notamment un article 39-1 du code de procédure pénale devenu article 39-2 du code de procédure pénale (issu de la loi du 25 juillet 2013) qui dispose que : « *Dans le cadre de ses attributions en matière d'alternative aux poursuites, de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, de direction de la police judiciaire, de contrôle d'identité et d'exécution des peines, le procureur de la République veille à la prévention des infractions à la loi pénale.* »

A cette fin, il anime et coordonne dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminées par l'Etat, telles que précisées par le procureur général en application de l'article 35.¹⁹

Il est également consulté par le représentant de l'Etat dans le département avant que ce dernier n'arrête le plan de prévention de la délinquance. »

L'article D 15-3 du code de procédure pénale précise que :²⁰ « *Pour l'application des dispositions de l'article 39-1 (en réalité nouvel article 39-2) du présent code, le procureur de la République est membre de droit des instances territoriales de coopération pour la prévention de la délinquance mentionnées par le code général des collectivités territoriales. Au sein de ces instances, il représente l'autorité judiciaire et les services déconcentrés du ministère de la justice, avec, lorsqu'ils en sont membres, le président du tribunal de grande instance et, le cas échéant, d'autres magistrats du siège.* »

¹⁹ Aux termes des dispositions de l'article 35 modifié du Code de procédure pénale, le **procureur général** « anime et coordonne l'action des procureurs de la République en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale »

²⁰ L'article D 15-3 du CPP n'a pas été modifié à la suite de la création du code de la sécurité intérieure, lequel intègre partie du CGTL.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2211-2 du code général des collectivités territoriales il signe les conventions prévues par les articles L. 2215-2 et L. 2512-15 du même code. » (ces articles sont aujourd’hui intégrés au CSI L132-6 , L132-10)

1.1.2 La circulaire du ministère de la justice du 6 février 2008 prise pour l’application de la loi du 5 mars 2007 définit la politique judiciaire de prévention ainsi que le rôle de l’autorité judiciaire

Ainsi la politique judiciaire de prévention de la délinquance doit s’entendre « *comme une véritable composante de la politique pénale qui associe toutes les parties prenantes de l’institution et s’exerce dans le cadre des dispositions relatives à l’action publique prévues par les articles 30 et suivants du Code de procédure pénale.* » :

- au niveau régional, le procureur général « *doit conduire une concertation régulière entre toutes les composantes de l’institution judiciaire : parquet général, siège (notamment : conseiller mineurs, conseiller application des peines, magistrat délégué à la politique associative et à l’accès au droit...) ainsi que les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse.* ». Par ailleurs, il appartient à l’échelon régional, « *en appui des analyses et propositions qui émergeront de cette concertation, de définir les priorités judiciaires en termes thématiques, d’actions, de méthodes et de moyens qui seront déclinés localement* » ;
- au niveau local, la circulaire rappelle les dispositions du code de procédure pénale précitées sur le rôle du procureur de la République, mais ajoute que « *dans les choix qu’il est amené à faire dans l’exercice de son cœur de métier, le ministère public vise davantage la prévention de la réitération et de la récidive que la prévention au sens premier du terme* ». Elle précise ce qu’elle attend des autres composantes judiciaires, notamment : « *que les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse interviennent à la fois en amont, leur rôle étant important dans la prévention primaire, notamment à travers les informations transmises sur l’accès aux droits et devoirs des jeunes au sein des établissements scolaires, et en aval, qu’ils participent aux actions de lutte contre la récidive, dans le cadre de leur mission de prise en charge des jeunes confiés par l’autorité judiciaire. L’administration pénitentiaire veillera à la mise à exécution rapide des décisions de justice dans le cadre de l’article 474 du code de procédure pénale et de sa participation au dispositif des bureaux d’exécution des peines.* »

A la lecture de ces textes, il appartient donc au chef du parquet d’animer et de coordonner au sein du tribunal de grande instance la politique de la juridiction en matière de prévention et de coordonner l’activité dans son ressort des services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse et de l’administration pénitentiaire.

Le procureur apparaît soit comme membre de droit, soit comme co-président de certaines instances, mais ni la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ni celle de l’administration pénitentiaire, ni les magistrats du siège n’apparaissent eux-mêmes, excepté dans la composition du conseil départemental de prévention de la délinquance d’aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes (décret du 7 juin 2006).

En conséquence, si les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation peuvent être présents au sein du CLSPD ou CISPD, ils le sont parce qu'invités par la municipalité ou parce que proposés par le procureur de la République. Aucun texte ne vient définir particulièrement le rôle des magistrats du siège, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ou de l'administration pénitentiaire dans les différentes instances lorsqu'ils y sont présents.

1.1.3 La participation du procureur à la cellule de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP) de la ZSP, (voir dépêche du ministère de la justice 21 aout 2012 et circulaire du 7 mai 2013)

La composition de cette cellule telle que définie par la circulaire du ministre de l'intérieur prévoit la présence du procureur. La circulaire du ministère de la justice précitée incite le parquet à participer activement à l'activité de cette cellule et en rappelle les limites. Elle ne donne aucune indication sur l'éventuelle participation à cette cellule des services de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

La circulaire du 7 mai 2013 précise que « *Les cellules de coordination opérationnelle du partenariat conduisent des actions de prévention de la délinquance, en privilégiant un traitement spécifique des situations individuelles. Il importe de mettre en œuvre les mêmes principes d'échanges d'informations que dans les structures déjà existantes, notamment à l'égard des maires, partenaires de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance.* »

La mission a pu constater, comme le soulignait déjà le bilan effectué par la direction des affaires criminelles et des grâces en février 2014, que dans la majorité des sites, le procureur y participait en personne, ou représenté par un procureur adjoint ou le magistrat référent ZSP, PJJ et SPIP n'y sont qu'exceptionnellement, certains procureurs évoquant la réticence de ces services à y participer quand la CCOP traitait de situations individuelles.

1.2 Constats

L'organisation des différents niveaux donne peu de visibilité à la politique judiciaire de prévention de la délinquance

1.2.1 l'administration centrale

Les politiques partenariales relatives à la prévention de la délinquance ne sont pas regroupées au sein d'une même direction ou d'un même service de l'administration centrale du ministère de la justice, comme cela a pu être le cas par le passé avec le secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces (DAGC). Ce service a vu une partie de ses attributions transférées progressivement au prédecesseur de l'actuel service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) relevant aujourd'hui du secrétariat général du ministère et qui traite :

- les aspects législatifs et réglementaires de l'aide aux victimes et l'accès au droit, (conseils départementaux de l'accès au droit, points d'accès au droit, maisons de justice et du droit, médiation familiale et espaces de rencontre),

les instances interministérielles chargées de l'accès au droit et de la politique de la ville, la gestion financière ;

- la lutte contre les discriminations ;
- la gestion du secteur associatif dans le domaine pénale (associations du secteur pré-sentenciel et intervenant pour les mesures alternatives aux poursuites) ;
- l'animation et de coordination de la politique associative du ministère (schéma d'intervention des associations, Conseil National de la Vie Associative ...) ;
- l'aide juridictionnelle.

Une « *entrée* » prévention et les politiques partenariales existe bien au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces, mais n'apparaît pas dans l'organigramme de la direction. Pour autant, une rubrique « *prévention et politiques partenariales* » figure sur le site de la DACG sous « *politique d'action publique générale* » mais non dans les missions du bureau compétent. La directrice a indiqué à la mission.

A la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, le bureau des partenaires institutionnels et des territoires s'assure de la cohérence de la politique menée au niveau national et territorial, en matière de complémentarité, de coordination et d'organisation des actions des acteurs de la justice des mineurs, notamment les juridictions des mineurs, les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse, les services des collectivités territoriales et les associations.

La sous-direction des personnes placées sous main de justice (PMJ) de l'administration pénitentiaire est chargée d'élaborer, de veiller à la mise en œuvre et d'évaluer les politiques de prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire au titre d'une mesure judiciaire privative ou restrictive de liberté :

- elle conduit les réflexions concernant l'institution pénitentiaire et son évolution ;
- elle élabore les normes relatives à l'exécution des décisions judiciaires en liaison avec la direction des affaires criminelles et des grâces ;
- elle conduit les politiques d'insertion professionnelle ainsi que les politiques sociales en milieu carcéral et en milieu ouvert, en liaison avec les services publics et associations compétents.

Le constat de la mission, comme celui des magistrats rencontrés, est celui d'un déficit d'animation transversale au niveau central des politiques partenariales de prévention de la délinquance, et d'une véritable « *doctrine* » sur la politique judiciaire de prévention de la délinquance.

1.2.2 Les parquets généraux

L'article 35 du code de procédure pénale confie au procureur général des compétences transversales et notamment celles de l'animation et la coordination de l'action

des procureurs de la République, « *tant en matière de prévention que de répression des infractions à la loi pénale* ». L'essentiel des missions de procureurs généraux est d'assurer la cohérence de la mise en œuvre de la politique pénale du garde des sceaux au sein du ressort de leur cour d'appel, de soutenir les procureurs dans la conduite de cette politique et d'en évaluer les résultats. C'est en tout cas ce que leur demande le garde des sceaux dans la circulaire du 31 janvier 2014 prise en application de la loi du 25 juillet 2013.

La mission a constaté que les procureurs généraux (Bordeaux, Montpellier, Nîmes...) étaient peu impliqués dans l'animation des politiques de prévention et la coordination des différentes composantes de l'autorité judiciaire concernées.

Les organigrammes des parquets généraux sont assez différents d'une cour à l'autre. Dans certains, un magistrat ou un pôle est désigné correspondant régional pour la politique judiciaire de la ville et assure à ce titre : la relation avec la chancellerie, la détermination des orientations à caractère régional, le soutien et la valorisation des initiatives locales et départementales en matière d'accès au droit, de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes, de médiation (pénale et civile), de contrôle judiciaire; le suivi du financement sur crédit ville des actions justice, le suivi des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et des maisons de justice et du droit, le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans départementaux de sécurité et de prévention de la délinquance, plate-forme Europe - Fonds social européen et contrat de plan Etat région. Dans d'autres, les missions « *politiques associatives* » et accès au droit sont dissociées de « *politique de prévention de la délinquance* ».

Peu de réunions sont organisées sur la thématique « *prévention de la délinquance* », les procureurs de la République rencontrés sont relativement seuls.

1.2.3 Les parquets

La prévention de la délinquance a intégré les missions du ministère public (dans les faits et, comme il l'a été indiqué précédemment, dans la loi). Force est de constater que cette politique est très liée à un territoire donné, dépendante à la fois des problématiques et spécificités du territoire, des volontés et initiatives des autres acteurs, notamment des élus. Ce constat peut conduire à une organisation au sein des parquets qui respecte cette territorialisation, notamment avec la désignation de magistrats référents par territoire ou par CLSPD (ce qui est souvent le cas quand la territorialisation est retenue).

Mais il ne s'agit pas du modèle d'organisation le plus adopté par les procureurs rencontrés. En dépit de l'insuffisance des moyens humains mise en avant par l'ensemble des magistrats, la majorité des procureurs se réservent la présence aux réunions plénières des CLSPD, CDPD, CCOP et aux réunions « *stratégiques* », c'est-à-dire dans lesquelles sont abordés des sujets nécessitant une position de principe du parquet. Par contre, ces procureurs ont désigné au sein de leur parquet, des magistrats référents sur des thématiques particulières telles que les violences faites aux femmes, les mineurs délinquants, l'habitat indigne, l'absentéisme et le décrochage scolaire... Certains parquets adoptent une organisation qui combine un référent territorial et des référents thématiques.

La majorité des procureurs plaide pour la désignation auprès d'eux d'un interlocuteur unique chargé de la politique judiciaire de la ville et déplore l'absence de prise en compte de cette dimension dans l'affectation des moyens.

La mission a cependant constaté que l'animation et la coordination par le procureur de la République de la composante judiciaire (telle que définie à l'article 39-2 du CPP) n'est assurée que très rarement, y compris dans les grandes juridictions. Il n'existe quasiment pas de réunions préparatoires à la participation aux différentes instances, ni même de d'organisation particulière de la présence de l'autorité judiciaire. L'autorité judiciaire est souvent représentée par ses trois composantes aux réunions plénières du CDPD ou des CLSPD. S'agissant des réunions des groupes de travail restreints, c'est la thématique du groupe qui préside à sa composition et donc au choix du service compétent, PJJ et/ou SPIP.

Il apparaît également que si PJJ et SPIP sont bien identifiés et appréciés par les acteurs locaux, ceux-ci déplorent régulièrement l'absence des magistrats du siège, notamment des juges d'application des peines et des juges des enfants. La mission a pu constater qu'il n'y avait pas de règle à cette présence : certaines juridictions avancent des réticences à la participation du siège en lien avec l'indépendance, d'autres y participent mais en posant comme limite l'absence de traitement de situations individuelles.

Il convient cependant d'évoquer les cellules justice-ville (circulaire du 29 mai 1996 relative à la politique judiciaire de la ville). Ces cellules ont vocation à l'origine d'assurer la coordination des services judiciaires dans le cadre de la politique de la ville (contrats de ville, CUCS). Selon les rapports de politique pénale nationaux 2007 et 2012, lorsqu'elles existent, ces cellules permettent la concertation nécessaire à l'application de l'article 39-2 du code de procédure pénale, à savoir l'instance sur laquelle s'appuie le procureur de la République pour animer et coordonner la politique judiciaire de prévention de la délinquance. « *Elles peuvent également être l'interface utile entre le parquet et la juridiction et les instances œuvrant en matière de politique de la ville ; elles assurent une mission d'ingénierie technique et financière des projets qui impliquent l'ensemble des services judiciaires d'un même ressort, notamment ceux portés par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Dans ce cadre, elle procède à l'analyse et au soutien des actions présentées en matière de prévention de la délinquance.* ».

Ces cellules n'étaient actives sur aucun des sites visités. Dans la majorité des sites, la concertation entre services au sein de la juridiction a lieu, de façon informelle et le plus souvent à l'occasion d'une échéance particulière (exemple : attribution des fonds interministériels, mises en œuvre de nouvelles dispositions ou nouvelles pratiques). Comme il a été dit précédemment, il n'y a pas de réunions institutionnelles régulières.

2 La place de l'autorité judiciaire dans les instances qui ont comme objet la sécurité

2.1 La participation des procureurs aux instances partenariales administratives

Il s'agit du comité départemental de sécurité et son organe opérationnel l'état-major de sécurité (EMS), de la cellule opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI) de la ZSP, du comité opérationnel anti-fraudes (CODAF), instances décrites précédemment.

Il convient d'y ajouter le comité de pilotage des groupes d'intervention régionaux (GIR). Ce comité de pilotage est chargé de fixer les objectifs et les orientations du GIR, de valider les engagements d'enquête sollicités par les préfets de département, les procureurs concernés, les chefs de GIR et d'examiner leur bilan et perspectives d'emploi.

La place du procureur dans l'ensemble de ces instances est évidente et primordiale, d'ailleurs il les copréside avec le préfet (EMS, GIR).

2.2 Les instances purement judiciaires

- Le groupe local de traitement de la délinquance (cf. 1.2.2) ;
- les instances traitant principalement de l'exécution des peines, de leur aménagement et des alternatives à l'incarcération ou de la justice des mineurs (en danger ou délinquant) tels que les trinômes judiciaires. Elles n'ont pas de lien avec la présente mission.

Les constats de la mission sur ces instances ont été décrits dans les parties qui leur sont consacrées. Mais il convient d'indiquer que les procureurs de la République, seuls compétents à engager l'action publique et diriger la police judiciaire sont très impliqués et veillent d'une part à ce que ces compétences soient respectées et d'autre part à ne partager que les seules informations utiles aux différents membres de ces instances ou au bon déroulement des enquêtes. Par ailleurs, dans un contexte décrit par les procureurs de moyens contraints, ils privilégièrent leur contribution à ces instances plutôt qu'à celles relatives à la prévention, certains évoquant avoir sacrifié la prévention au profit de l'action publique.