



Inspection générale  
de l'administration

N° 05-036-01

Inspection générale  
de la police nationale

N° 05-1963

Inspection générale  
des affaires sociales

N° 2005-124

Inspection générale  
des services judiciaires

N° 13/05

Inspection  
de la gendarmerie nationale

N° 629/DEF/GEND/IGN

**PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS**  
**POUR LA MISE EN PLACE**  
**DE CONTRATS LOCAUX DE SECURITE**  
**DE NOUVELLE GENERATION**

**- JUILLET 2005 -**

Inspection générale  
de l'administration

N° 05-036-01

Inspection générale  
de la police nationale

N° 05-1963

Inspection générale  
des affaires sociales

N° 2005-124

Inspection générale  
des services judiciaires

N° 13/05

Inspection  
de la gendarmerie nationale

N° 629/DEF/GEND/IGN

**PROPOSITIONS D'ORIENTATIONS**  
**POUR LA MISE EN PLACE**  
**DE CONTRATS LOCAUX DE SECURITE**  
**DE NOUVELLE GENERATION**

**Rapport présenté par**

M. Pierre DUFFE  
Inspecteur général de  
l'administration

M. Marc DUPONT  
Inspecteur général des  
affaires sociales

M. Bruno STEINMANN  
Inspecteur général-adjoint  
des services judiciaires

M. Frédéric PAPET  
Inspecteur adjoint de l'administration

M. Philippe MOUCHARD  
Chargé de mission à l'Inspection  
générale des services judiciaires

M. Guy DESPRATS  
Contrôleur général de la police nationale  
à l'Inspection générale de la police nationale

M. Thierry ROMAIN  
Colonel à l'Inspection de la gendarmerie  
nationale

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

La lettre de mission, adressée le 28 avril 2005 par le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale et le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, invitait la mission à proposer des orientations en vue de mettre en place des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.

En dix ans, la problématique « prévention-sécurité » a profondément évolué sous l'influence de la loi d'orientation pour la sécurité de janvier 1995 reconnaissant le rôle des autres acteurs de la sécurité et spécialement des maires et du lancement en octobre 1997 des contrats locaux de sécurité (CLS). Par ailleurs, le décret et la circulaire du 17 juillet 2002 ont rationalisé les dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance et confirmé le rôle de pilote du maire qui préside le nouveau conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Concernant le bilan des CLS demandé par la lettre de mission, il ressort d'une enquête menée par la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS auprès de l'ensemble des préfetures que, sur les 672 contrats locaux de sécurité signés au 1<sup>er</sup> juin 2005, un tiers n'avait plus d'activité. Ce chiffre correspond à l'hypothèse basse formulée par la mission à l'issue de ses entretiens et déplacements qui permettent de penser que, selon les départements, entre le tiers et la moitié des CLS sont « dormants ».

Ce premier constat n'est pas de nature à mettre en cause l'intérêt du contrat. Il convient à cet égard de souligner tout à la fois le nombre élevé de CLS présents dans des petites et moyennes communes qui n'en avaient pas nécessairement besoin, leur caractère parfois trop ambitieux ainsi que le manque de suivi et d'animation de nombre d'entre eux. Pour la plupart, les maires rencontrés par la mission défendent « l'outil CLS » du fait de « l'acte d'engagement » des services de l'Etat qu'il matérialise à leurs yeux. Ils considèrent le CLS comme une garantie supplémentaire de dynamisme du partenariat local.

La mission a examiné l'impact sur les CLS des dispositions du décret du 17 juillet 2002 concernant notamment le CLSPD et celui du plan dit « 25 quartiers » de juin 2004. Les situations locales examinées par la mission n'amènent pas à une conclusion univoque : soit le CLSPD s'est substitué au CLS avec, dans le meilleur des cas, un plan d'actions régulièrement suivies, soit, à l'inverse, le CLS a été réactivé par la mise en place du CLSPD. La mission a aussi relevé des cas où les CLSPD n'avaient d'existence que théorique. Le plan « 25 quartiers » a eu, quant à lui, un incontestable effet de mobilisation des services de l'Etat, sans être cependant toujours relayé par la commune dans la réalisation du volet prévention du plan.

Le bilan qualitatif fait ressortir un certain nombre de constantes :

- l'implication du maire et le rôle, à ses côtés, du coordonnateur (véritable professionnel de la prévention) sont indispensables à la mise en œuvre efficace du partenariat local ;
- l'implication du procureur de la République est en général forte et son entente avec le préfet est soulignée par les maires ;
- l'implication des différentes composantes de l'Education nationale est variable ;
- la coopération entre la police nationale, la gendarmerie et la police municipale est jugée très satisfaisante ;

- les CLS thématiques ou les actions thématiques des CLS (transporteurs, bailleurs sociaux) sont jugés efficaces et permettent de réelles économies du fait de la réduction notable des dégradations;
- l'Etat est critiqué pour le non respect de ses engagements et la réduction de ses aides ;
- la coordination du travail social est insuffisante ;
- le défaut ou la difficulté de l'évaluation du CLS reste un point faible ;
- la multiplicité des structures locales est critiquée car elle freine la participation et l'efficacité du partenariat.

Sur la base de ce constat, la mission a proposé les bases d'un CLS renouvelé en partant des principales attentes des maires et des organisations d'élus rencontrés.

Une première série d'attentes porte sur la transmission d'informations aux maires notamment de la part de la Justice. La mission prend acte que le futur système d'information CASSIOPEE<sup>1</sup> permettra fin 2007 de disposer d'informations territorialisées. D'ici là, des progrès sont encore possibles en mettant en place un tableau de bord type et en améliorant l'information transmise aux maires sur les affaires qu'ils ont signalées et sur les sortants de prison. Cela implique la mise en œuvre effective du nouvel article L.2211-2 du code général des collectivités territoriales et celle du code de bonne conduite d'octobre 2004 portant sur la circulation de l'information entre les maires et le ministère public.

Une seconde série d'attentes porte sur la nécessaire coordination du travail social et sur une plus forte implication des moyens de la prévention spécialisée. La mission estime que des progrès dans ce domaine impliquent que le conseil général soit considéré comme un partenaire incontournable du CLS de nouvelle génération. Les témoignages recueillis par la mission montrent que nombre de collectivités départementales sont conscientes de la nécessité d'engager leurs travailleurs sociaux dans les démarches partenariales portées, notamment, par le CLS. Des initiatives sont déjà prises pour clarifier, notamment en liaison avec les communes, la commande publique vis-à-vis de la prévention spécialisée : elles méritent d'être étendues.

Une troisième attente porte sur les échanges d'informations nominatives. Là encore, la mission a noté que l'expérience partenariale des CLS avait permis ponctuellement des avancées. Des protocoles locaux ou départementaux existent qui fixent un cadre de méthode permettant de répondre aux exigences déontologiques des travailleurs sociaux. La mission propose leur diffusion sur le territoire sachant qu'il importe aussi de les adapter aux situations locales et à la taille de la commune. Elle estime aussi que les coordonnateurs de CLS qui ont un rôle important d'interface entre les partenaires peuvent avoir, au quotidien, une mission de régulation ; le procureur de la République pourrait s'assurer, pour sa part, du respect du protocole.

Une quatrième attente porte sur des éléments de méthode qu'il convient de rappeler : l'importance du diagnostic local partagé, le nombre limité d'actions, en excluant ce qui ne relève pas de la contractualisation et, enfin, l'évaluation. Concernant ce dernier point la mission propose de privilégier une démarche de « ciblage » des risques et des publics. Il lui semble nécessaire de donner la priorité, notamment dans le cadre de la lutte contre l'absentéisme scolaire chronique, aux tranches d'âges correspondant à la fin du primaire et

---

<sup>1</sup> Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orientée Procédure pEnale et Enfants.

aux premières classes du collège. La mission suggère de privilégier dans les actions de prévention de la délinquance les familles dites « *lourdes* » (accumulation en leur sein de cas de délinquance, d'absentéisme scolaire...). Enfin, l'approche infra-communale pourrait être davantage prise en compte notamment parce qu'elle répond aux besoins des habitants et permet des avancées en matière de prévention situationnelle laquelle a démontré son efficacité.

Invitée par la lettre ministérielle à proposer des orientations pour un CLS rénové, la mission présente les conditions de sa mise en œuvre.

Elle estime en premier lieu que la politique nationale de prévention de la délinquance doit être davantage affirmée, ce qui ne remet nullement en cause le rôle essentiel joué au niveau local par le maire et au niveau départemental par le préfet. Un texte cadre est nécessaire afin d'actualiser la dernière circulaire du Premier ministre sur la prévention de la délinquance qui remonte à 1997.

La LOLF devrait aussi constituer une opportunité de clarification. Or, aucun programme ministériel n'est à ce jour consacré à la prévention de la délinquance et, pire, il est difficile au sein de la dizaine de programmes concernés, d'identifier les actions qui entrent dans le champ de cette politique. Cela a pour conséquence, d'une part, de priver l'Etat d'un affichage de ses moyens de fonctionnement et d'intervention et de rester sous le feu des critiques sur son désengagement, et, d'autre part, de ne pouvoir afficher des indicateurs de résultats alors même que ses services contribuent à cette politique. La mission propose donc une réflexion afin, soit de créer un programme spécifique, soit d'identifier des actions de prévention de la délinquance dans les programmes concernés. Dans ce cadre, elle propose aussi la mise en place d'un document de politique transversale afin d'assurer la cohérence des informations financières, des objectifs et des indicateurs aujourd'hui dispersés dans différents programmes.

L'affirmation d'une politique nationale de prévention de la délinquance implique aussi la structuration d'un réel pilotage. La mission propose, qu'à l'image du délégué interministériel pour la sécurité routière, soit nommé un délégué interministériel à la prévention de la délinquance placé auprès du Premier ministre.

La mission propose que le CLSPD soit l'instance de droit commun de la mise en œuvre du partenariat en matière de sécurité et de prévention de la délinquance. La participation des directeurs d'établissements hospitaliers, notamment psychiatriques, est souhaitable. Les conditions de la participation des juges des enfants devraient être envisagées.

Les CLS actuellement actifs seraient maintenus.

Le CLS rénové, si possible renommé afin d'éviter sa confusion avec le CLSPD, devrait être réservé à quelques sites particulièrement sensibles sur la base des conditions d'éligibilité et des critères de méthode et de contenu proposés par la mission. Ces CLS rénovés devront être signés par le président du conseil général. Leur durée serait limitée à trois ans. Leur articulation avec les contrats de ville et les opérations de rénovation urbaine serait assurée. Ils formaliseraient les conditions d'échanges d'informations nominatives et comprendraient un volet sur la prévention situationnelle. Les préfets afficheraient pour ces CLS de nouvelle génération un indicateur de concentration de moyens afin de favoriser le ciblage des interventions de l'Etat.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
<b>1. UN CONSENSUS SUR L'INTERET DU CONTRAT, MALGRE LES LACUNES DE SA MISE EN OEUVRE .....</b>	<b>9</b>
1.1. LES CLS ONT PERMIS LA MISE EN PLACE D'UN REEL PARTENARIAT LOCAL.....	9
1.1.1. <i>Des CLS nombreux et à l'intérêt reconnu par la grande majorité des partenaires mais à l'activité variable.....</i>	9
1.1.2. <i>L'impact des CLSPD sur les CLS.....</i>	11
1.1.3. <i>L'impact du plan « 25 quartiers » sur les CLS.....</i>	12
1.1.4. <i>Les CLS sont à l'origine de réels progrès dans le partenariat local au prix d'un engagement fort des différents partenaires.....</i>	14
1.2. LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE DES CLS .....	16
1.2.1. <i>Une coordination du travail social insuffisante.....</i>	16
1.2.2. <i>Des difficultés rencontrées en terme de méthode .....</i>	17
1.2.3. <i>La nécessaire clarification des structures .....</i>	18
1.2.3.1. <i>Le CDP éprouve des difficultés à assumer son rôle de suivi, de coordination et d'animation de la politique de prévention de la délinquance .....</i>	18
1.2.3.2. <i>La multiplication des structures locales de travail nuit à l'efficacité du partenariat .....</i>	19
1.2.4. <i>Un manque de visibilité des moyens engagés par l'Etat en matière de prévention de la délinquance .....</i>	19
1.2.4.1. <i>La critique du non respect des engagements de l'Etat par les élus.....</i>	19
1.2.4.2. <i>Les moyens financiers consacrés par l'Etat à la prévention de la délinquance sont difficilement identifiables .....</i>	21
<b>2. LES BASES DU CLS DE NOUVELLE GENERATION.....</b>	<b>27</b>
2.1. REpondre AUX ATTENTES DES MAIRES.....	27
2.1.1. <i>L'échange d'information .....</i>	27
2.1.2. <i>La coordination du travail social et l'implication de la prévention spécialisée.....</i>	30
2.2. LES ATTENTES DES AUTRES PARTENAIRES.....	31
2.3. DETERMINER LE CHAMP DU CLS A PARTIR DU DIAGNOSTIC LOCAL.....	32
2.3.1. <i>Distinguer ce qui relève de la contractualisation de ce qui n'en relève pas .....</i>	32
2.3.2. <i>Cibler les situations à risque et les publics .....</i>	33

2.3.3. Privilégier l'approche infra communale .....	34
2.3.4. Evaluer au plan local, mettre en évidence les bonnes pratiques au plan national.....	35
2.4. ASSURER L'ECHANGE D'INFORMATIONS NOMINATIVES.....	36
<b>3. LA MISE EN ŒUVRE DES CLS DE NOUVELLE GENERATION.....</b>	<b>38</b>
3.1. L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE.....	38
3.1.1. Une meilleure identification des moyens financiers .....	38
3.1.1.1. L'opportunité de la LOLF pour identifier les actions et les crédits de l'Etat .....	38
3.1.1.2. Mettre en place un document de politique transversale au niveau des programmes contenant des actions prévention de la délinquance .....	39
3.1.1.3. D'autres approches ne semblent pas opportunes .....	40
3.1.1.4. La mobilisation des co-financements européens.....	40
3.1.2. Le pilotage national des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance, à l'heure actuelle insuffisant, doit être renforcé.....	41
3.2. LA REORGANISATION DES DISPOSITIFS TERRITORIAUX DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE.....	42
3.2.1. Renforcer le caractère transversal de la conférence départementale de sécurité et rendre plus opérationnel le conseil départemental de prévention.....	42
3.2.2. Expliciter la stratégie territoriale de l'Etat et assurer la cohérence des dispositifs .....	43
3.2.3. Faire du CLSPD l'instance de coopération locale de droit commun.....	44
3.2.4. Un contrat de nouvelle génération ciblé sur les sites prioritaires et répondant à des critères de performance.....	45
3.2.4.1. Le territoire d'intervention doit répondre à un certain nombre de conditions préalables.....	45
3.2.4.2. Le contrat rénové doit en outre répondre à certains critères .....	45
CONCLUSION .....	47
LISTE RECAPITULATIVE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	48
ANNEXES .....	50

## INTRODUCTION

La lettre de mission<sup>2</sup> adressée le 28 avril 2005 par le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale et le Garde des Sceaux, invite cinq chefs d'inspection à proposer des orientations en vue de mettre en place des contrats locaux de nouvelle génération.

A cet effet, une mission inter-inspections a été composée, comprenant : MM. Pierre Duffé, inspecteur général de l'administration, Marc Dupont, inspecteur général des affaires sociales, Bruno Steinmann, inspecteur général adjoint des services judiciaires, Guy Desprats, contrôleur général de la police nationale à l'inspection générale de la police nationale, Thierry Romain, colonel à l'inspection de la gendarmerie nationale, Frédéric Papet, inspecteur adjoint de l'administration et Philippe Mouchard, chargé de mission à l'inspection générale des services judiciaires.

En dix ans, la problématique « prévention-sécurité » a profondément évolué. La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité<sup>3</sup> traite de la prévention de l'insécurité en allant bien au-delà de l'intervention des seuls acteurs institutionnels classiques relevant de l'Etat. L'annexe 1 de la loi précise : *« S'il revient à l'Etat d'utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre, il lui appartient aussi de veiller à ce que d'autres acteurs de la sécurité que sont les maires et leurs services, d'une part, et d'autre part, les professions de sécurité, exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités ».*

Les concepts de co-production de la sécurité et de territorialisation de l'action, par ailleurs largement partagés en Europe, ont trouvé une traduction concrète en France avec les circulaires interministérielles du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999 sur les contrats locaux de sécurité (CLS). Signé par le préfet, le procureur de la République, le maire et le représentant de l'Education nationale, le CLS formalise le partenariat local et arrête, sur la base d'un diagnostic local de sécurité, un plan d'actions alliant la prévention et la répression.

Les rapports successifs de la mission interministérielle d'évaluation des CLS ont montré l'engouement des élus et des partenaires locaux pour les CLS, ce qui a conduit à la signature en cinq années de 672 contrats, et le rôle de plus en plus important joué par les maires dans leur mise en œuvre.

Les CLS ont fait l'objet d'une reconnaissance législative par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne<sup>4</sup> (LSQ). Le rôle de pilote du maire a été conforté par le décret et la circulaire du 17 juillet 2002 portant sur les dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance. Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), instance de concertation, de programmation et de suivi des actions jugées localement prioritaires en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention (et donc du CLS), est présidé par le maire.

---

<sup>2</sup> Annexe 1.

<sup>3</sup> Loi no 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

<sup>4</sup> Loi no 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

La loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dans son annexe I conforte la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure avec, au niveau départemental, la conférence départementale de sécurité présidée par le préfet et le procureur de la République et, au niveau local, le CLSPD présidé par le maire. La loi rappelle par ailleurs l'objectif visant à renforcer la prévention et l'insertion sociale (§IX de l'annexe) et précise qu'il est nécessaire d'améliorer au sein des instances locales le partenariat mis en place grâce aux contrats locaux de sécurité.

Ce nouveau dispositif territorial de sécurité et de prévention de la délinquance alliant une instance de concertation, de programmation et de suivi d'actions locales (le CLSPD) et un outil (le CLS) a été mis en œuvre, depuis 2002, dans un contexte de baisse de la délinquance générale et plus particulièrement de celle de voie publique. Il a été complété, en juin 2004, par le lancement du plan dit « 25 quartiers » visant à concentrer sur les territoires « *les plus fragilisés et les plus touchés par la violence* » les moyens de l'Etat en faveur de la prévention de la délinquance et de la sécurité. Dans ce cadre, il a été demandé aux préfets concernés de fixer des objectifs précis, un calendrier de réalisation et des indicateurs d'impact.

La mission inter-inspections a eu pour premier objectif d'apprécier le bilan des CLS dans le cadre de ces nouveaux dispositifs territoriaux. Elle a, pour ce faire, rencontré les cabinets et les services centraux des ministères les plus directement concernés, le conseil national des villes, les associations d'élus départementaux et locaux ainsi qu'un certain nombre d'experts<sup>5</sup>.

Dans les départements où elle s'est rendue, la mission a rencontré l'ensemble des partenaires associés à des CLSPD, à des CLS ou, le cas échéant, à un plan « 25 quartiers ». Au total, la mission a pu recueillir des informations complètes sur la situation de 17 communes<sup>6</sup> et des informations plus partielles sur 8 autres communes<sup>7</sup>.

Il ressort de ces travaux qu'en dépit d'un nombre élevé de contrats sans activité et des difficultés de mise en œuvre et de suivi des autres, le CLS reste un outil jugé utile par les élus qui en souhaitent le maintien (1<sup>ère</sup> partie). L'expérience acquise dans la mise en œuvre de ces dispositifs et le recueil des propositions des responsables et des élus conduisent à présenter les bases d'un CLS rénové (2<sup>e</sup> partie). Le rapport s'efforce ensuite de préciser le dispositif futur axé sur le ciblage des objectifs et des moyens (3<sup>e</sup> partie).

Pour faciliter la lecture du texte, les propositions de la mission sont encadrées.

---

<sup>5</sup> Annexe 2 : liste des personnes rencontrées.

<sup>6</sup> En Isère : Grenoble, Meylan, Villefontaine, Vienne. Dans le Bas-Rhin : Strasbourg, Illkirch Graffenstaden, Lingolsheim, Bischeim, Schiltigheim, Hoenheim, et Oswald. Dans le Val de Marne : Orly et Villiers. Dans l'Oise : Beauvais, Noyon, Compiègne, Creil.

<sup>7</sup> Dreux (Eure-et-Loir), Sens (Yonne), Sotteville-lès-Rouen, Rouen (Seine Maritime), Châlons en Champagne (Marne), Bar-le Duc (Meuse), Orléans (Loiret), et Bordeaux (Gironde).

# 1. Un consensus sur l'intérêt du contrat, malgré les lacunes de sa mise en oeuvre

## 1.1. les CLS ont permis la mise en place d'un réel partenariat local

Mis en place à partir de 1997, les CLS ont permis de réels progrès en termes de partenariat local et restent, malgré leurs propres faiblesses internes et la concurrence d'autres dispositifs, des outils particulièrement adaptés à une politique de prévention de la délinquance concertée au niveau local. Cette analyse est partagée par l'immense majorité des maires rencontrés par la mission.

### 1.1.1. Des CLS nombreux et à l'intérêt reconnu par la grande majorité des partenaires mais à l'activité variable

Il ressort d'une enquête menée par la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS<sup>8</sup> (CIASCLS) auprès de l'ensemble des préfetures que 672 contrats locaux de sécurité avaient été signés au 1<sup>er</sup> juin 2005. Le nombre de CLS a crû de 5,5% depuis la dernière enquête de la CIASCLS du 30 juin 2003 dans laquelle 637 CLS avaient été recensés. Cette croissance somme toute modeste confirme l'analyse formulée en 2001 par le rapport de la mission interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité<sup>9</sup> qui estimait que le nombre de CLS signés devrait se stabiliser entre 600 et 650.

L'analyse fait apparaître une dynamique supérieure des CLS *transports publics* sur des volumes qui restent toutefois limités. Plus significatif est le recul du nombre de CLS intercommunaux hors transports publics : 189 en 2005 contre 218 en 2003, soit une baisse de plus de 13%. La mission n'a pas été en mesure de comprendre l'origine de cette baisse.

	2003	2005	Evolution
Nombre de CLS signés :	637	672	5,50%
Dont transports publics :	27	32	18,52%
CLS hors transports publics :	610	640	4,92%
- dont communaux :	392	451	15,10%
- dont intercommunaux :	218	189	-13,30%
Nbre de CLS en sommeil :		226	
Nombre de CLS actifs :		446	

Selon les informations recueillies auprès des préfetures, 226 des 672 CLS signés peuvent être considérés comme en sommeil, soit 33,63% des CLS.

Ce chiffre correspond à l'hypothèse basse formulée par la mission à l'issue de ses entretiens et déplacements. Elle juge en effet que, selon les départements, entre le tiers et la moitié des CLS sont « dormants ». La mission considère comme tels les CLS dont les instances de suivi ne se réunissent pas au moins une fois par an.

<sup>8</sup> La mission a pu avoir communication de premiers résultats partiels reposant sur les renseignements fournis par les préfetures à la CIASCLS.

<sup>9</sup> Rapport 2001 de la mission interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité, octobre 2001.

A partir des données recueillies par la CIASCLS, la mission a essayé d'identifier les caractéristiques des CLS « tombés en désuétude ». Parmi les 226 CLS en sommeil, 66 sont intercommunaux, soit 29,2% du total. Le facteur intercommunal, s'il est un frein à la constitution d'un CLS, ne semble pas prédisposer à un échec plus rapide du dispositif, ni, à l'inverse, lui permettre de perdurer davantage.

La mission relève que 187 des 226 CLS en sommeil, soit 82,7% des CLS, ont été signés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et n'ont pas fait depuis l'objet d'un avenant. La non actualisation des fiches actions et une durée insuffisamment précise pour leur réalisation peuvent ainsi apparaître comme des facteurs limitant les chances de succès du CLS.

Par ailleurs, la mission relève que les CLS constitués autour de petites et moyennes communes, au sein desquelles les enjeux de sécurité n'étaient pas majeurs, sont ceux qui se sont proportionnellement le plus souvent « mis en sommeil ». Ainsi, l'ensemble des six CLS du Cher sont considérés comme en sommeil, de même que les trois CLS de l'Ardèche sur lesquels la CIASCLS a obtenu des réponses. Dans les Côtes d'Armor, la moitié des CLS est considérée comme en sommeil. Une explication de la part plus importante des CLS inactifs dans les petites et moyennes communes peut être trouvée dans l'absence fréquente de coordonnateur. Ainsi, dans une enquête récente dont les premiers résultats ont été communiqués à la mission<sup>10</sup>, s'agissant du coordonnateur du CLS, il apparaît, dans la majorité des cas, que ce dernier n'est pas identifié ou n'existe pas dans les villes moyennes.

Il apparaît dès lors que, si les origines du « sommeil » de nombre de CLS peuvent être trouvées dans la mise en place de nouveaux dispositifs dont l'articulation avec les CLS n'a pas été perçue par tous les acteurs (cf. 1.1.2. et 1.2.3.), elles résident également bien dans des faiblesses intrinsèques du dispositif initial. Ces insuffisances sont au nombre de quatre :

- Des CLS trop nombreux<sup>11</sup> : la mission constate qu'un certain nombre de CLS ne se justifiait pas. Les diagnostics initiaux ont été bien souvent trop ambitieux et ont amené à une contractualisation excessive que l'Etat a implicitement encouragée en paraphant tous les projets de CLS et en facilitant l'attribution d'emplois-jeunes aux communes ou aux EPCI dotés d'un CLS.
- Des CLS d'affichage : créés pour répondre à un engouement politique de circonstance sans véritables nécessités partenariales.
- Des CLS trop ambitieux : là encore, un diagnostic initial amenant le CLS à embrasser tous les problèmes<sup>12</sup> de sécurité et l'ensemble de la question sociale a nui à la crédibilité locale de l'outil. La mission a constaté que les CLS qui ont su demeurer des outils efficaces de coordination sont ceux dont les actions étaient limitées quantitativement et ciblées sur des objectifs précis dans leur objet et déterminés dans leur terme.
- Des CLS insuffisamment suivis et évalués : nombre de CLS ont pâti du manque d'évaluation des actions entreprises. Cette absence d'évaluation tient tout à la fois à

---

<sup>10</sup> Enquête réalisée par la Fédération des Maires des Villes Moyennes du 13 au 28 juin 2005.

<sup>11</sup> La création des CLS a été initialement promue par les dispositifs mis en place par l'Etat (mission d'assistance emplois jeunes, CIASCLS, animation par les ateliers régionaux, rôle moteur de l'IHESI).

<sup>12</sup> Cela conduit soit à des catalogues d'intentions qui demeurent dénués d'effet soit à l'épuisement des partenaires qui se dispersent sur de multiples objectifs.

une absence de démarche de performance et à des actions dont la durée de réalisation était indéterminée.

**Toutefois, malgré ces faiblesses internes, les CLS sont apparus comme les véritables « poumons »** de la démarche partenariale locale. En effet, bien qu'un nombre significatif de CLS ne soit pas « en activité », l'outil garde, selon les élus, une réelle utilité, même après la mise en place de nouveaux dispositifs. La mission souligne **l'attachement des élus au CLS** dans lequel ils voient l'engagement solennel, à défaut de réelle valeur contractuelle, des différents partenaires d'œuvrer ensemble pour la sécurité au niveau local. L'attachement à la notion de « contrat moral » est assurément très forte.

### **1.1.2. L'impact des CLSPD sur les CLS**

Le nombre de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) créés a atteint 806 le 1<sup>er</sup> juin 2005 (pour 701 installés). Les CLSPD demeurent un outil dynamique puisque l'on ne dénombrait que 683 CLSPD créés le 30 juin 2004<sup>13</sup>, soit une croissance de 18% du nombre de CLSPD sur un an.

Il apparaît que les CLSPD ont été créés, dans la grande majorité des cas, là où existait déjà un CLS. Les CLS, outre les limites internes liées à leur mode de fonctionnement (cf. supra), ont donc, pour une partie non négligeable d'entre eux, pâti de la mise en œuvre des dispositifs du décret du 17 juillet 2002.

La difficulté initiale consistant à expliquer aux différents partenaires que le CLSPD ne se substituait pas au CLS et que celui-ci conservait toute sa pertinence, sous réserve d'une actualisation, n'a pas été totalement surmontée. La mission a en effet pu constater une certaine confusion entre CLS et CLSPD dans l'esprit de nombreux interlocuteurs, et parfois non des moindres.

**La mise en place des CLSPD a pu en effet avoir un effet de substitution au détriment des CLS.** Ainsi à Dreux, si le CLS signé en juin 1999 a permis d'engager la démarche partenariale sur les questions de sécurité et de prévention de la délinquance, c'est aujourd'hui au sein du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) et de ses différents groupes territoriaux et restreints que sont mises en œuvre les actions partenariales de prévention de la délinquance. De même, à Grenoble, le CLS signé en 1998 est tombé en désuétude au profit d'un CLSPD communal qui possède un comité de pilotage et un comité technique qui se réunissent mensuellement. Des CLSPD de quartier ont été mis en place afin de traiter au plus près du terrain les problèmes individuels.

La mission a constaté que certains CLSPD se sont dotés de plans d'action qui, signés par les différents partenaires, jouent le rôle, normalement dévolu au CLS, de consécration écrite des engagements réciproques. Ainsi, les membres du CISPD du pays viennois, dont le fonctionnement est tout à fait remarquable, notamment en ce qui concerne la circulation des informations nominatives et la gestion des sortants de prison, ne ressentent pas le besoin de contractualiser leurs engagements pour pouvoir les mettre efficacement en œuvre.

---

<sup>13</sup> Source CIASCLS.

De même, à Noyon, le CLSPD actif depuis 2004 dispose d'un comité opérationnel hebdomadaire qui s'est rapidement imposé en lieu et place d'un CLS signé en 1999 et qui n'a pas été actualisé.

Ainsi, le besoin de contractualisation n'est pas ressenti partout avec la même intensité. A Meylan, dans l'Isère, le fonctionnement du CLSPD avec deux commissions restreintes et thématiques, sans mise en place d'un outil contractuel, donne également pleinement satisfaction aux différents partenaires.

**Toutefois, la mise en place d'un CLSPD a pu également conduire à la réactivation ou à l'actualisation du CLS.** Ainsi, à Strasbourg, la mise en place du CLSPD a été à l'origine de la relance de la contractualisation et a débouché sur un nouveau CLS signé le 25 juin 2003 et remplaçant le CLS de 1998. De même, à Beauvais, la création du CLSPD le 13 décembre 2002 a été l'occasion de dresser le bilan des 51 fiches actions du très ambitieux CLS de 1998, d'en réduire le nombre et d'en renforcer le caractère opérationnel. Le CLSPD, avec ses cellules de veille par quartier se réunissant mensuellement, apparaît comme « le comité de pilotage du CLS renouvelé ».

Cependant, la mission relève que **certains CLSPD, même récemment créés, n'ont déjà plus d'activité.** Ainsi, dans le Var, un certain nombre de CLSPD ne fonctionne qu'à minima en cas de besoin, c'est-à-dire du simple fait que la cellule départementale chargée de l'octroi des subventions aux services municipaux ou aux associations dans le cadre des actions « Ville, Vie Vacances » impose que le CLSPD donne son avis sur les projets proposés pour ce type de subvention.

Il convient toutefois de souligner, dans tous les cas de figure, le rôle majeur joué par les structures municipales et « l'alchimie locale » dans ces évolutions.

### **1.1.3. L'impact du plan « 25 quartiers » sur les CLS**

Lancé au printemps 2004 dans 24 puis 25 quartiers sensibles, le plan « quartiers » cherche à articuler de manière globale et territoriale les stratégies de répression et de prévention.

La dimension fortement interministérielle du plan (Intérieur, Education nationale, Justice, Cohésion sociale, Jeunesse et sports) est riche d'enseignements pour une nouvelle génération de CLS.

La délinquance a baissé dans les sites retenus par le plan<sup>14</sup>. La mission a néanmoins pu établir lors des visites qu'elle a effectuées dans quatre départements concernés par ce plan que cette réduction réelle de la délinquance avait été précédée d'une augmentation des moyens des forces de police ou de gendarmerie du secteur. Le partenariat entre l'Education nationale et le ministère de l'Intérieur a connu, dans le cadre du plan « 25 quartiers », un nouvel

---

<sup>14</sup> De 2003 à 2004, La délinquance générale recule de 1,30% dans les quartiers alors que son érosion est légèrement plus sensible dans les communes d'appartenance (-1,75%) ; la délinquance de voie publique régresse un peu plus dans les quartiers (-6,87%) que dans les communes d'appartenance (-6,25%). Deux facteurs peuvent expliquer la faible variation des chiffres de la délinquance par rapport à leur commune d'appartenance en dépit de la satisfaction manifestée par la plupart des partenaires du plan :

- l'effort mené contre les trafics de stupéfiants et pour interpeller les étrangers en situation irrégulière a fait progresser mécaniquement les statistiques de la délinquance générale ;
- le retour de la confiance dans les quartiers a poussé les victimes à déposer davantage plainte qu'auparavant.

approfondissement du fait de la signature du protocole d'accord du 4 octobre 2004. Ce dernier est à l'origine de la relance des diagnostics de sécurité dans les établissements scolaires.

Le dispositif de suivi du plan est particulièrement lourd pour les préfetures. Le rythme hebdomadaire des réunions de terrain et mensuel des comités de pilotage demande un investissement en temps et en personnels qui risque, à terme, de provoquer un essoufflement du dispositif et d'amener à poser la question de l'arbitrage entre les dispositifs d'exception et de droit commun.

Les indicateurs spécifiques au plan (délinquance, éducation, emploi) sont jugés pertinents par les préfets, même si l'ANPE a des difficultés à fournir des statistiques de l'emploi par quartier.

Si le plan « 25 quartiers » a donné des résultats satisfaisants dans la lutte contre la délinquance, les acquis en matière de prévention semblent plus ténus.

Le manque d'implication de certaines municipalités a pu être évoqué. Ainsi, le préfet de l'Isère constate qu'il apparaît indispensable que, « sans remettre en cause la prééminence des maires en matière de prévention de la délinquance, une « part d'Etat » demeure dans cette politique de prévention de la délinquance, à la fois pour assurer la coordination des services de l'Etat, et le cas échéant, pour se substituer ou accompagner des maires moins mobilisés ou éventuellement défaillants sur tel ou tel point ».

#### **A la lumière des visites que la mission a effectuées, l'impact du plan « 25 quartiers » sur les CLS apparaît contrasté.**

Ainsi, à Grenoble, la mise en place du plan « 25 quartiers » n'a pas permis de relancer la concertation autour du CLS signé en 1998, le dispositif « quartier Villeneuve / village olympique » étant même présenté par nombre d'acteurs comme un « ersatz » très accompli du CLS. De même, à Creil, le plan « 25 quartiers », mal accepté par la mairie qui ne voit pas sa valeur ajoutée par rapport aux dispositifs existants, n'a pas contribué à améliorer le fonctionnement du CISPD existant sur l'agglomération creilloise qui pâtit du manque d'implication du Conseil général. A Strasbourg, en revanche, le plan pilote dans le quartier de HautePierre a accompagné la relance de la démarche partenariale liée au nouveau CLS signé en juin 2003 par 7 des 27 communes de la communauté urbaine de Strasbourg (CUS).

Le plan « 25 quartiers » est riche d'enseignements pour les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance. Dans les sites visités, il a été en effet rapporté à la mission qu'une présence policière renforcée, une réactivité de la justice plus grande et la mobilisation de l'ensemble des partenaires sous la férule du préfet permettaient d'obtenir des résultats significatifs en termes de lutte contre la délinquance.

Toutefois, ce plan ne semble pas pouvoir, à moyens humains et financiers constants, être étendu sans limite, ni même pérennisé. Se pose dès lors la question du retour dans le « droit commun » de ces quartiers et de l'utilisation des acquis et des enseignements de l'expérimentation au profit de l'ensemble du territoire national.

Il apparaît ainsi que le ciblage des actions de prévention sur les territoires ou les publics les plus prioritaires sous la conduite du représentant de l'Etat permet d'obtenir des résultats.

Dans le cadre du plan « 25 quartiers », comme pour les CLS, certains facteurs organisationnels peuvent expliquer la difficulté rencontrée d'équilibrer volet prévention et

volet sécurité. Ainsi, dans de nombreuses communes, le maire a délégué à l'un de ses adjoints l'animation du dispositif partenarial. La mission a remarqué que cette délégation (soit à l'adjoint à la sécurité, soit à l'adjoint à la jeunesse ou à la politique de la ville) influe significativement sur l'orientation du partenariat. La mission considère ce cloisonnement entre prévention et répression au sein des dispositifs locaux comme préjudiciable.

La sécurité est un tout : si la répression est, en rappelant le primat de la loi, la première des politiques de prévention, une politique de prévention bien ciblée est la mieux à même de consolider sur le long terme le retour à l'ordre public.

Cette nécessité de mener de front une politique globale de sécurité - répression et prévention - amène à poser la question de l'articulation du plan « 25 quartiers » avec les CLS.

#### **1.1.4. Les CLS sont à l'origine de réels progrès dans le partenariat local au prix d'un engagement fort des différents partenaires**

L'implication forte des partenaires locaux, en premier lieu le maire, et la présence d'un coordonnateur de bonne qualité sont des facteurs indispensables à la réussite d'un CLS.

Il est apparu à la mission que la première condition de réussite d'un contrat local de sécurité est la mobilisation du **maire**. Rares sont les élus rencontrés par la mission qui considéraient encore que la sécurité concernait uniquement l'Etat. A cet égard, la notion de coproduction de sécurité portée par les premiers CLS s'est profondément enracinée dans les pratiques politiques locales.

La présence **d'un coordonnateur** est une des clefs de la réussite d'un CLS ou d'un CLSPD. Ce coordonnateur sert de cheville ouvrière à la coopération. Il organise les réunions plénières de la structure, anime le comité de pilotage au sein duquel s'échangent les informations et se prennent les décisions opérationnelles.

S'ils sont le plus souvent physiquement installés dans des locaux municipaux, les coordonnateurs rencontrés par la mission reconnaissent la nécessité de garder une relative autonomie par rapport aux autorités municipales, afin de pouvoir jouer au mieux leur rôle d'interface entre les différents services. La présence d'un coordonnateur permet, en outre, de remédier, pour partie, au risque évoqué précédemment de cloisonnement des volets prévention et répression de la politique locale de sécurité, sauf si le positionnement du coordonnateur est, lui aussi, très tranché.

Le financement du coordonnateur de CLS est généralement assuré par la commune avec un soutien de l'Etat grâce à des crédits issus de la politique de la ville. Le recrutement des coordonnateurs reste varié : anciens travailleurs sociaux, anciens policiers ou gendarmes, croissance récente du nombre de diplômés de l'université (souvent titulaire d'un deuxième, voire d'un troisième cycle dans les filières juridiques ou d'administration locale).

**La réussite d'un CLS s'appuie bien évidemment sur une implication et une entente fortes du préfet et du procureur de la République.** Les CLS ont grandement contribué à l'approfondissement de la relation entre autorité préfectorale et parquet. Malgré la difficulté de suivre l'ensemble des CLS ou des CLSPD de leur département ou de leur ressort, le préfet et le procureur de la République réussissent dans l'immense majorité des cas à définir une position claire de l'Etat sur les questions de sécurité. Il convient à cet égard de souligner

l'évolution du positionnement du procureur de la République, amené de manière croissante à conduire une politique pénale intégrant des actions de prévention de la délinquance.

**Les progrès accomplis dans la coopération entre la police nationale ou la gendarmerie nationale et les polices municipales constituent l'un des acquis majeurs de la mise en place des CLS.**

L'exemple de la police municipale de Strasbourg a été particulièrement éclairant pour la mission. Dirigée par un commissaire de police en détachement, la police municipale de Strasbourg, dans le cadre de la convention de coordination signée le 23 janvier 2004 par le préfet, le procureur de la République et le maire de Strasbourg, intervient de manière parfaitement coordonnée avec la police nationale et assure, notamment, la gestion 24 heures sur 24 de l'important réseau de vidéosurveillance mis en place par la nouvelle municipalité de Strasbourg à partir de 2001. Rares sont les cas de mésentente entre polices nationale et municipale parvenus à la connaissance de la mission.

Les conventions de coordination passées, en application de la loi du 15 avril 1999 relatives aux polices municipales (article 2) et du décret du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention-type, devaient être signées au plus tard le 27 septembre 2000, lorsqu'elles étaient obligatoires. De nombreuses conventions sont actuellement en cours de réactualisation<sup>15</sup>. 1721 conventions de coordination ont été signées entre la police nationale ou la gendarmerie nationale et les polices municipales. L'opérationnalité pourrait encore être accrue par des conventions plus orientées vers la résolution des troubles à la tranquillité (nuisances sonores, ivresse publique, épaves...). Les rapports réguliers entre polices nationale et municipales au sein des instances de suivi des contrats locaux de sécurité ont grandement aidé à l'amélioration du dialogue et à l'accroissement de la complémentarité d'emploi des deux forces.

**Par rapport à la dernière mission d'évaluation des CLS<sup>16</sup>, la mission note de grands progrès dans l'information des élus par les forces de police et de gendarmerie.** Les données communiquées aux élus vont généralement au-delà des simples obligations réglementaires et législatives<sup>17</sup>. Les chiffres de la délinquance sont communiqués aux élus locaux le plus souvent mensuellement, parfois même de manière infra-mensuelle, par les forces de police ou de gendarmerie. Les élus sont, de manière générale, informés dans les plus brefs délais, des infractions causant un trouble grave à l'ordre public et ce dans le respect des dispositions prévues par le code de procédure pénale.

En revanche, tant les élus que leurs associations représentatives estiment qu'il existe une marge de progrès dans l'information obtenue auprès des services judiciaires notamment en ce qui concerne l'information sur le suivi des affaires qu'ils ont signalées et sur les sortants de prison.

---

<sup>15</sup> Si la durée de la convention de coordination n'était pas précisée par la loi, la convention-type retenait une durée de 5 ans, renouvelable ensuite d'année en année, par tacite reconduction (possibilité de dénonciation après un préavis de 6 mois par l'une ou l'autre des parties).

<sup>16</sup> Rapport 2001 de la mission interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité, octobre 2001.

<sup>17</sup> Article 4 du décret du 17 juillet 2002 et article 73 de la loi du 9 mars 2004 codifié à l'article L.2211-3 du code général des collectivités territoriales.

**Les CLS thématiques donnent de très bons résultats.** Les exemples en sont nombreux. Ainsi, la baisse spectaculaire de la délinquance dans le réseau de la compagnie des transports strasbourgeois (CTS) est à mettre en relation avec le travail effectué dans le cadre du nouveau CLS au sein de la CUS.

Un des six axes du nouveau CLS signé en 2003 par sept communes de la communauté urbaine de Strasbourg est consacré à la sécurisation des transports publics et peut se comprendre comme un CLS autonome tant le CLS de la communauté urbaine brasse de thématiques différentes.

Différentes actions ont permis de diminuer de 60% la délinquance sur le réseau entre 2002 et 2005 : mise en place de la vidéosurveillance dans tous les autobus et tous les tramways, action volontariste de formation des employés à la gestion des situations de conflits, création d'une cellule de soutien psychologique pour les agents, renforcement de la présence humaine dans les rames et les véhicules, partenariat renouvelé avec la police nationale (l'unité spécialisée est passée de 8 à 28 agents), actions de prévention avec l'Education nationale, mise en place d'un correspondant auprès du procureur de la République, dépôt de plainte simplifié pour les agents de la CTS.

L'action coordonnée menée entre le Parquet, la police, la gendarmerie et l'OPAC de l'Oise<sup>18</sup> dans les huit CLSPD où ce dernier est présent a permis de réduire la délinquance dans les parties communes des immeubles de l'office et le nombre de dégradations dont l'OPAC était victime. Ainsi, le préjudice financier occasionné par les dégradations a été divisé par deux en deux ans (de 1,2 à 0,6 million d'€) et le nombre de dégradations a diminué de 25% sur la même période pour retrouver son niveau de 2001.

De manière plus générale, ce type de CLS thématiques (transports, hypermarchés, bailleurs sociaux...) donne de bons résultats car le partenaire privé ou parapublic qui le sollicite est extrêmement demandeur de résultats. La réduction de la délinquance signifie en effet pour lui une diminution des tensions sociales au sein de son entreprise et une hausse de la profitabilité de son activité.

## **1.2. Les difficultés de mise en œuvre des CLS**

### **1.2.1. Une coordination du travail social insuffisante**

Le manque de retour sur l'action des travailleurs sociaux est un des motifs d'insatisfaction récurrents des élus rencontrés par la mission, mais aussi de la police et de la gendarmerie nationales. La prévention spécialisée, compétence des conseils généraux, est au cœur des critiques. L'absence des travailleurs sociaux lors des heures « chaudes » des quartiers difficiles (le soir et les week-ends) est notamment dénoncée par les forces de police et de gendarmerie.

Globalement, les conseils généraux semblent éprouver des difficultés à évaluer l'action de la prévention spécialisée dans les quartiers.

Néanmoins, au-delà de l'évaluation des résultats de la prévention spécialisée<sup>19</sup>, la question essentielle pour les partenariats locaux de sécurité est la coordination insuffisante entre le

---

<sup>18</sup> L'OPAC de l'Oise loge 10% de la population du département.

<sup>19</sup> 3800 salariés sur toute la France.

travail social dans son ensemble et les autres partenaires. De réelles réticences demeurent à faire circuler des informations, notamment nominatives, entre les différents acteurs, même au sein de structures à la composition restreinte et maîtrisée. La mission a toutefois relevé des initiatives départementales intéressantes sur le partage de l'information (cf. 2.1.2.).

Sur cette problématique, on évoquera également les projets sociaux de territoires pilotés par la délégation interministérielle à la ville (DIV) et visant à « décloisonner les logiques institutionnelles et à faire converger les pratiques des intervenants sociaux sur les territoires de la politique de la ville », préoccupation au final assez proche de celles formulées par les élus rencontrés par la mission.

Le bilan qui vient d'être établi, en juin 2005 après deux ans d'expérimentation, montre que, si l'objectif initial était partagé, la réalisation n'est pas encore à la hauteur des enjeux et que le chemin à parcourir reste encore long avant de parvenir à une véritable coordination des interventions sociales.

Les informations données par les hôpitaux psychiatriques sur les patients qui bénéficient d'une mesure de sortie sont jugées insuffisantes tant par les forces de police et de gendarmerie que par les élus locaux. Elles ne permettent pas de préparer ni d'accompagner le retour du patient dans son milieu d'origine dans les meilleures conditions. Dans le même sens, les élus jugent insuffisante la présence des équipes de secteur psychiatriques sur lesquelles ils souhaiteraient pouvoir s'appuyer lors d'épisodes conflictuels.

### **1.2.2. Des difficultés rencontrées en terme de méthode**

Nous avons vu (cf. 1.1.1.) que certains CLS étaient inutiles du fait de la réalité de la situation locale en termes de sécurité publique et que certains CLS de « première génération » avaient éprouvé des difficultés à mettre en œuvre des plans d'actions tout à la fois trop ambitieux par rapport aux moyens locaux mobilisables et trop éloignés des besoins concrets de la population en termes de sécurisation et de prévention.

Nous avons déjà relevé, globalement, l'insuffisance du suivi et de **l'évaluation** des actions prévues dans les contrats. Les indicateurs d'activité sont, sauf exception, le plus souvent ceux fournis par la police ou la gendarmerie ; la Justice comme l'Education nationale ayant plus de difficultés à en fournir. Plus rares encore sont les contrats qui disposent de tableaux de bord dotés d'indicateurs de suivi de l'efficacité des actions entreprises.

Il convient en outre de souligner que peu de contrats précisaient dès l'origine les modalités de leur suivi et de leur évaluation. Il existe un réel déficit de traçabilité des CLS qui complique d'autant le travail de bilan.

Enfin, limite méthodologique majeure, l'évaluation de l'impact de la qualité du partenariat local sur l'évolution de la délinquance est impossible à établir.

La mission a observé que la logique intercommunale trouvait parfois rapidement ses limites lorsque étaient abordées les questions liées à la sécurité et notamment la mise en place de dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance.

Ainsi, dans le seul département du Var, un projet de CISPD a été abandonné, tandis que deux autres n'arrivent pas à fonctionner de manière satisfaisante. La gestion du pouvoir de police

des maires semble être la source principale de difficultés. Si l'échelle intercommunale paraît intéressante pour nombre d'actions de prévention (dans les transports et en milieu scolaire par exemple), les maires n'entendent pas se dessaisir des questions de sécurité qui restent une des sources principales de satisfaction ou désapprobation des administrés à leur égard.

La mission a pu cependant constater, une nouvelle fois, la variété des situations locales. Ainsi, le CLSPD du pays viennois dans le nord de l'Isère fonctionne sans susciter de frictions particulières entre les membres de l'intercommunalité.

Néanmoins, même dans les situations où la coopération intercommunale se déroule de manière satisfaisante, la combinaison des démarches partenariales de sécurité et des constructions intercommunales reste compliquée à gérer au quotidien : le CLS de Strasbourg ne rassemble que 7 des 27 communes de la Communauté urbaine de Strasbourg, tandis que l'intervention de la police municipale de Strasbourg est cantonnée dans les limites de la commune.

### **1.2.3. La nécessaire clarification des structures**

Il s'agit d'une demande récurrente de la part des interlocuteurs rencontrés. Les préfets comme les procureurs de la République, dont les départements et ressorts comptent de nombreux CLS ou CLSPD, éprouvent de réelles difficultés à suivre les travaux de l'ensemble des dispositifs. Ils sont contraints, dans certains cas, de se concentrer sur les CLS les plus dynamiques ou sur ceux dont les enjeux de sécurité publique sont les plus importants.

Le décret du 17 juillet 2002<sup>20</sup> a introduit deux dispositifs de niveau départemental. Le conseil départemental de prévention (CDP) en substitution du conseil départemental de prévention de la délinquance et la conférence départementale de sécurité (CDS).

#### **1.2.3.1. Le CDP éprouve des difficultés à assumer son rôle de suivi, de coordination et d'animation de la politique de prévention de la délinquance**

Le conseil départemental de prévention ne permet pas une coordination efficace des actions de prévention entre l'Etat et le conseil général. La mission relève que l'implication des conseils généraux est souvent défailante dans cette instance que beaucoup (Isère, Bas-Rhin...) considèrent au mieux comme un lieu de communication et de visibilité de la politique de prévention de la délinquance. A l'exception de quelques départements franciliens (Essonne, Val de Marne, Val d'Oise notamment), la culture administrative des services sociaux des conseils généraux reste éloignée d'une démarche de coproduction de la sécurité.

Ainsi, la coordination entre le niveau local (CLSPD / CLS) et le niveau départemental (CDP) sur les politiques de prévention, qui sont au cœur des compétences des conseils généraux, est souvent absente.

La conférence départementale de sécurité, chargée d'établir le rapport sur l'état de la délinquance transmis au conseil départemental de prévention, agit principalement comme une instance de coordination satisfaisante des différents services de l'Etat dans la lutte contre la délinquance, notamment entre le procureur de la République et le préfet sur les questions opérationnelles (articulation avec les éventuels groupes locaux de traitement de la délinquance

---

<sup>20</sup> Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

(GLTD)). Le rythme des réunions est variable selon les départements. Il peut être hebdomadaire. Des réunions en formations thématiques (lutte contre l'économie souterraine, sécurité routière...) sont organisées dans certains départements selon les besoins.

Toutefois, certaines réussites locales méritent l'attention. Ainsi, le préfet du Val d'Oise a-t-il, au sein du CDP, lancé une série d'initiatives qui a permis de mettre en place une réunion tous les quatre mois d'échanges de bonnes pratiques entre les coordonnateurs de CLS du département. La relation de confiance qui s'est ainsi construite est à l'origine du contrat de sécurisation des transports routiers de voyageurs signé en janvier 2004, du protocole départemental sur l'échange d'informations dont la signature est prévue en juillet 2005, de la convention avec les principaux bailleurs sociaux du département en vue de renforcer la sécurité dans leurs parcs locatifs et d'aider à la préservation du cadre de vie ainsi que du projet d'élaboration d'un schéma départemental d'aide aux victimes.

### **1.2.3.2. La multiplication des structures locales de travail nuit à l'efficacité du partenariat**

La multiplication des structures (cellule de veille, groupes thématiques, groupes par quartier) aux finalités et aux acteurs souvent proches voire identiques peut nuire à l'efficacité du partenariat en créant un effet de démotivation pouvant conduire à l'absentéisme de certains partenaires. Dans l'agglomération de Creil, la coexistence des structures du CISPD avec celles du plan « 25 quartiers » concernant le quartier des hauts de Creil (avec un GLTD, un groupe de traitement de l'économie souterraine et le dispositif de suivi hebdomadaire du plan) est critiquée. Une réflexion est en cours à l'initiative du sous-préfet de Senlis pour en réduire le nombre. Ainsi, à Grenoble, le GLTD sur le quartier Villeneuve – Village Olympique est désormais inclus dans le plan « quartier », les deux dispositifs ayant les mêmes objectifs et regroupant les mêmes intervenants.

Le procès fait au « mille-feuille » institutionnel porte en réalité surtout sur les méthodes de travail, à savoir le souci d'adapter chaque structure, dans sa composition comme dans sa durée, au problème posé afin de déboucher sur une solution concrète.

Par exemple le groupe local de traitement de la délinquance est une réponse temporaire à un problème spécifique (économie souterraine, trafics...) et particulièrement intense de sécurité publique. Il est dirigé par le procureur de la République et regroupe notamment les forces de police et de gendarmerie. Le GLTD permet de développer une action pénale de proximité grâce à la territorialisation et à la célérité de l'intervention de la justice. Le dispositif donne pleinement satisfaction aux élus... au point qu'il est difficile d'en faire admettre le caractère provisoire.

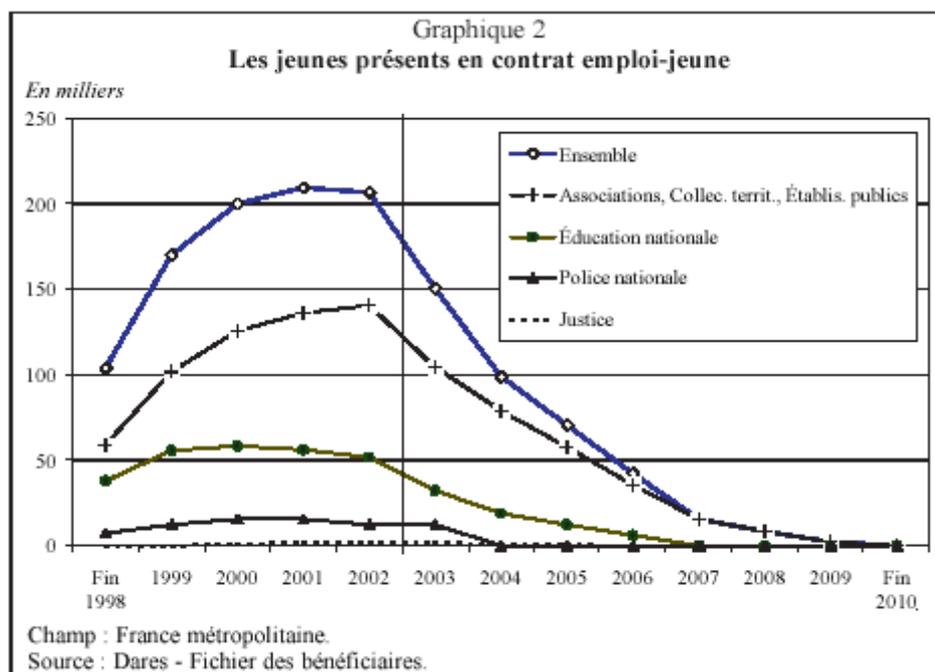
### **1.2.4. Un manque de visibilité des moyens engagés par l'Etat en matière de prévention de la délinquance**

#### **1.2.4.1. La critique du non respect des engagements de l'Etat par les élus**

Si quelques critiques ont été émises quant à la suppression ou la réduction des plages horaires d'ouverture de certains locaux de police mis en place à l'occasion de la police de proximité, beaucoup plus nombreux ont été les élus, rencontrés par la mission, qui ont critiqué le non respect des engagements financiers et humains de l'Etat dans les CLS ou, à tout le moins, les incertitudes pesant sur son avenir. Certains préfets évoquent même le risque que la raréfaction

des crédits ne conduise à une concurrence entre communes qui menacerait les dispositifs de coopération dont le ressort ne correspondrait pas avec celui des contrats de ville (cas du CLSPD intercommunal de Taverny dans le Val d'Oise où seule la commune de Taverny est en contrat de ville).

Nombre d'élus éprouvent les conséquences de la fin du programme « nouveaux services - emplois jeunes », créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997. Selon une étude de la direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère de l'emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, 70 000 jeunes seraient encore présents dans le dispositif fin 2005.



Pour 2005, 242,08 millions d'euros sont prévus pour financer la rémunération des emplois relevant des ministères de l'Éducation nationale (221,47 millions d'euros) et de la Justice (20,61 millions d'euros). 754,25 millions d'euros sont destinés au financement par le CNASEA<sup>21</sup> des aides initiales et des mesures de pérennisation.

Cette somme prend en compte l'arrêt, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, du dispositif de consolidation des conventions pluriannuelles (celles conclues antérieurement continueront néanmoins à produire leurs effets) et le non remplacement des jeunes pour les conventions initiales encore en cours. Parmi les mesures tendant à assurer une sortie progressive des « emplois jeunes » figurent les « dispositifs locaux d'accompagnement » (DLA), offrant aux associations une gamme de services leur permettant de mieux asseoir leur activité (information, diagnostic, accompagnement) et, à terme, de se passer de l'aide de l'État.

La mission estime à la lumière des entretiens qu'elle a conduits, qu'entre un quart et la moitié des emplois jeunes affectés à la prévention de la délinquance ont vu leur contrat pérennisé par la collectivité ou la société employeuses.

<sup>21</sup> Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

La mission note, par ailleurs, que la dotation globale de fonctionnement, à l'instar de l'ensemble des dotations de l'Etat<sup>22</sup> aux collectivités locales, continue de croître plus rapidement que les dépenses de l'Etat. Ainsi, selon les dispositions de l'article 59 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, la dotation de solidarité urbaine (DSU) connaîtra durant les 5 prochaines années une croissance annuelle de 120 millions d'euros, dont 20 millions seront consacrés aux communes de 5000 à 9999 habitants<sup>23</sup>. La réforme de la DSU vise à favoriser parmi les communes éligibles, celles qui ont une population située en zone urbaine sensible (ZUS) ou en zone franche urbaine. Une garantie minimale de progression de 5% pour les communes éligibles à la DSU est instaurée.

De plus, les collectivités locales, les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public et les associations peuvent exploiter les possibilités offertes par le contrat d'avenir mis en place dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Celui-ci s'adresse aux bénéficiaires du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation de parent isolé (API) dont les droits ont été ouverts depuis au moins 6 mois au cours des 12 derniers mois à la date de conclusion du contrat. L'embauche d'un salarié dans le cadre d'un contrat d'avenir ouvre droit pour l'employeur, dans le cadre d'une rémunération au niveau du SMIC, à l'exonération des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, pendant la durée du contrat.

L'employeur perçoit une aide forfaitaire égale au montant du RMI pour une personne isolée (soit 425,40 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2005). Cette aide est versée par l'Etat ou le conseil général selon l'allocation perçue par le salarié embauché : ASS ou API pour le premier cas, RMI pour le second. A l'aide forfaitaire s'ajoute une aide complémentaire dégressive calculée sur la base de la différence entre la rémunération mensuelle brute (salaire + cotisations assurance chômage et protection sociale complémentaire obligatoire) versée au salarié par l'employeur et le montant de l'aide forfaitaire.

Un tel dispositif est de nature à aider les collectivités locales à maintenir les emplois locaux dédiés à la prévention de la délinquance.

#### **1.2.4.2. Les moyens financiers consacrés par l'Etat à la prévention de la délinquance sont difficilement identifiables**

Pour répondre à cette critique récurrente, **la mission a tenté d'identifier les crédits spécifiquement affectés à la prévention de la délinquance**<sup>24</sup>.

L'évaluation des crédits consacrés à la politique de la ville et à la prévention de la délinquance est une difficulté ancienne et toujours non résolue. Ces politiques soulèvent des problèmes de définition et dès lors des difficultés pour arrêter le périmètre des crédits qui s'y rattachent.

Le jaune budgétaire présenté au Parlement chaque année conformément à l'article 115 de la loi de finances pour 1990 a vocation à récapituler l'effort financier consacré à la politique de la

---

<sup>22</sup> L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales s'élève en 2005 à 60,2 milliards d'€ la DGF progressant de 3,29% pour atteindre 37,949 milliards d'euros.

<sup>23</sup> La ligne consacrée au soutien aux grands projets de ville dotée en 2004 de 20 millions d'euros (chapitre 46-60, article 40) est néanmoins, dans le même temps, supprimée.

<sup>24</sup> Selon le rapport d'activité de la DIV pour 2003, l'engagement financier de la politique de la ville en faveur des CLS s'élève à 15 millions d'euros, mobilisés sur le fonds d'intervention pour la ville (FIV).

ville et du développement social urbain. Toutefois, la direction du budget reconnaît ne pouvoir prétendre au recensement exhaustif de la totalité des crédits mobilisés par l'Etat sur le territoire des zones urbaines.

Les données fournies par le jaune budgétaire ne rassemblent pas en effet la totalité des crédits de l'Etat engagés sur les territoires concernés, pas plus qu'elles n'apportent une évaluation précise du surcoût généré par la politique de la ville par rapport aux politiques sectorielles de droit commun<sup>25</sup>.

La politique de la ville s'appuie au premier chef sur des crédits de droit commun des différents ministères comme le montre le tableau ci-dessous.

<b>tableau de synthèse des contributions à la politique de la ville en millions d'euros</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Crédits spécifiques ville	368,04	356,58	434,8
Crédits des autres ministères	2240,55	2219,3	2184,62
Solidarité urbaine	448,91	463,58	589,75
Total des crédits budgétaires	3057,5	3039,46	3209,17
Dépenses fiscales et compensations	596,4	648	792,1
Total de l'intervention de l'Etat (crédits budgétaires + dépenses fiscales et compensations)	3653,9	3687,46	4001,27
<u>Fonds européens</u> <sup>26</sup>	221,6	221,6	221,6
Caisse des dépôts (bonification et concours)	141	100	123
<u>Autres financements</u> <sup>27</sup>	335,8	967	967
Total (Etat + Fonds européens + Caisse des dépôts + autres financements)	4352,3	4976,06	5324,87
<u>Contribution des collectivités locales</u> <sup>28</sup>	1000,68	1020,68	1070,68
Total général	5352,98	5996,74	6395,55

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain en application de l'article 115 de la loi de finances pour 1990.

Les crédits de droit commun sont dispersés entre de nombreux ministères ce qui rend d'autant plus difficile leur identification.

crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville	2003	2004	2005
Affaires étrangères	0,35	0,35	0,35
Santé	97,73	94,6	98,39
Santé (FASILD)	113,47	81,02	81,02
Aménagement du territoire	8,69	8,69	8,69
Culture et communication	21,2	21,82	21,82
Défense	17,67	19,04	20,75
Ecologie et développement durable	4,08	6,48	5,9

<sup>25</sup> Ainsi, pour présenter le coût de la présence policière dans les quartiers difficiles, le jaune se limite à une estimation du ministère de l'intérieur qui évalue le coût de la rémunération des fonctionnaires de police et des moyens de fonctionnement inhérents à leur intervention dans les quartiers prioritaires à 930,5 millions €

<sup>26</sup> Estimation de la DIV.

<sup>27</sup> Caisses d'Allocation Familiale, contributions de l'Union d'économie sociale du logement et de la caisse de garantie pour le logement locatif social à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

<sup>28</sup> Fonds de solidarité des communes de la région IDF + contributions des régions, départements, communes et groupements, estimation DIV sur la base des informations transmises par les Préfectures

Education nationale	548,96	576,48	572,95
Emploi (hors exonérations ZRU-ZFU)	181,65	132,5	96
Equipement, logement et transports	201,76	215,98	219,86
Fonction publique	4,2	2,35	1,8
Intérieur	931,67	938,32	938,35
Jeunesse et sports	18,27	21,66	18,77
Justice	72,91	80,75	82,92
Outre-mer	17,94	19,27	17,05
<b>Total</b>	<b>2240,55</b>	<b>2219,3</b>	<b>2184,62</b>

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain en application de l'article 115 de la loi de finances pour 1990.

Au total plus de 2,5 milliards d'euros de crédits sont, selon la comptabilisation du jaune budgétaire, consacrés à la politique de la ville au sein du budget de l'Etat<sup>29</sup>. Toutefois le jaune budgétaire récapitule d'abord des crédits de fonctionnement des services. La mission a cherché dès lors à distinguer au sein des crédits de la politique de la ville les crédits d'intervention consacrés non seulement aux quartiers difficiles mais spécifiquement à la prévention de la délinquance.

Ces crédits d'intervention sont principalement situés au sein du budget du ministère de la ville. Une évaluation est possible à partir des verts budgétaires.

Pour ce faire, la mission s'est intéressée au Vert budgétaire Travail, santé et cohésion sociale, tome III « Ville et rénovation urbaine ». En titre IV, trois outils budgétaires principaux existent en faveur de la prévention de la délinquance : le fonds d'intervention pour la ville (FIV), le programme Ville, Vie, Vacances (VVV) et le dispositif adultes relais.

Les crédits du **FIV** diminuent fortement dans le budget 2005 : baisse de 48 millions d'euros à 83 millions € (chapitre 46-60 article 10) contre 131 millions en 2004. Cette baisse est partiellement artificielle. En effet, d'une part trois régions font l'objet d'une expérimentation dans le cadre de la LOLF et se voient dotées de 38,74 millions € de crédits (chapitre 39-01) et financeront des opérations jusqu'à présent soutenues par le FIV et, d'autre part, le nouveau programme de réussite éducative, qui bénéficie de 62 millions d'euros, pourrait être consacré, en partie, à des actions qui, jusqu'ici, étaient prises en charge par le FIV. Toutefois un gel important est intervenu en 2005 sur les crédits FIV et le nouveau dispositif de réussite éducative monte très lentement en charge. Cette nouvelle ligne budgétaire (chapitre 46-60 article 70) a été également affectée par un gel budgétaire.

**Le programme Ville Vie Vacances (VVV)** a pour objet de prévenir la délinquance et les comportements inciviques de jeunes lors des vacances scolaires, et au-delà, de favoriser leur insertion. Ce programme concerne désormais plus de 800 000 jeunes. Pour 2005, après ajout aux 7,75 millions d'euros du chapitre 46-60 article 50 des moyens transférés sur le chapitre expérimental 39-01 (2,25 millions d'euros), les crédits s'élèvent à 10 millions d'euros, montant équivalent à celui de 2004.

**Le programme « adultes relais »** a été lancé lors du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Il tend à créer ou à développer le lien social dans les territoires de la politique de la ville grâce à des missions de médiation sociale entre les habitants, les services

<sup>29</sup> Sans compter la DSU, cf. 1.2.4.1.

publics et les équipements de proximité. 3100 adultes relais étaient en activité début 2004 et 3300 auront bénéficié du dispositif d'ici la fin de l'année. Le gel budgétaire intervenu au premier semestre 2004 a freiné le développement de ce programme. Pour 2005, les crédits restent de 57 millions d'euros : 47 millions d'euros figurent au chapitre 46-60 article 80, auxquels s'ajoutent 10 millions d'euros inclus dans la dotation des trois régions expérimentales (chapitre 39-01). L'avenir du dispositif des adultes relais est un sujet de conflit entre la DIV et la direction du budget.

Toutefois, les crédits présents au sein de ces trois programmes ne sont pas tous consacrés à la prévention de la délinquance, aussi la mission a-t-elle cherché à distinguer à partir des verts budgétaires Travail, santé et cohésion sociale, tome III « Ville et rénovation urbaine » 2004 et 2005 à identifier les crédits spécifiquement dédiés à la prévention de la délinquance.

Le tableau ci-dessous ne présente que les lignes de crédits que la mission a considérées comme nécessaires à sa compréhension ou recouvrant des actions de prévention de la délinquance. Le tableau complet comprenant l'analyse des chapitres 39-01 et 46-60 figure en annexe 3.

nomenclature (en M€)	Vert 2004	Crédits de prévention de la délinquance 2004	Vert 2005	Crédits de prévention de la délinquance 2005
<b>39-01 (expérimentation dans 3 régions)</b>	Sans objet	Sans objet		
<b>art. 10 : prévention et développement social dont:</b>	Sans objet	Sans objet	31,972	
Art. 11 : prévention de la délinquance	Sans objet	Sans objet	<b>14,789</b>	<b>14,789</b>
Art. 12 : Prévention de la toxicomanie	Sans objet	Sans objet	<b>0,556</b>	<b>0,556</b>
Art. 13 : Opérations ville, vie, vacances	Sans objet	Sans objet	<b>2,25</b>	<b>2,25</b>
art 20 : revitalisation économique	Sans objet	Sans objet	2,6	
art 30 : stratégie, ressources, évaluation	Sans objet	Sans objet	4,17	
total 39-01	Sans objet	Sans objet	38,74	<b>17,595</b>
<b>46-60</b>				
<b>art. 10 : FIV</b>	131,62		83,15	
Art. 11 : Formation, animation et évaluation (contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	35,8		14,928	
<b>Art. 12 : Prévention de la délinquance, de la récidive et sécurité (CPER 2000-2006)</b>	<b>15,8</b>	<b>15,8</b>	<b>13,156</b>	<b>13,156</b>
Art. 13 : lien social et services publics (contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	62,3		35,285	
Art. 14 : revitalisation économique et emploi (contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	7		8,83	
Art. 15 : Formation, animation et évaluation (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	0,95		1,298	
<b>Art. 16 : prévention de la délinquance, de la récidive et sécurité (hors CPER 2000-2006)</b>	<b>1,55</b>	<b>1,55</b>	<b>1,240</b>	<b>1,240</b>
Art. 17 : Lien social et services publics (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	4,78		3,164	
Art. 18 : Rénovation urbaine (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	0,67		4,675	
Art. 19 : Revitalisation économique et emploi (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	2,77		0,815	
art. 40 : soutien aux communes	20		0	

<b>art. 50 : opérations VVV</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>7,75</b>	<b>7,75</b>
art. 70 : programme de réussite éducative	Sans objet		62	
<b>art. 80 : dispositif adultes-relais</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>47</b>	<b>47</b>
TOTAL prévention de la délinquance HORS PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE		<b>84,35</b>		<b>86,741</b>

La mission estime à environ 86,7 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005 les crédits d'intervention spécifiquement consacrés à la prévention de la délinquance. Cette somme pouvant être majorée par une partie des crédits du programme de réussite éducative.

Ainsi, en comparaison avec les crédits disponibles en 2004, il semble que les crédits dédiés spécifiquement à la prévention de la délinquance au sein du budget ville aient vu leur montant légèrement s'accroître en 2005.

Toutefois, la mission s'interroge devant ce résultat qui ne correspond ni aux résultats de l'enquête menée par la CIASCLS ni aux exemples de terrain auxquels elle a été confrontée (comme dans l'Oise ou dans le Bas-Rhin, cf. infra)<sup>30</sup>. De plus, les crédits de prévention de la délinquance, figurant dans le chapitre 39-01, qui ne concernent que les régions Nord-Pas de Calais, Bretagne et Rhône-Alpes, atteignent un niveau équivalent à celui qui ressort de la nomenclature traditionnelle du FIV pour le reste du territoire national.

Il semble ainsi que la mise en place d'une expérimentation LOLF (le chapitre 39-01) ait permis de révéler l'ampleur des crédits de prévention de la délinquance jusqu'ici non qualifiés comme tels dans les documents budgétaires.

Ainsi, et à moins de considérer que les crédits au sein de l'enveloppe FIV + chapitre expérimental sont passés de 17,35 à 29,185 millions d'euros entre 2004 et 2005, cela signifie que l'ensemble des crédits dédiés, au sein du FIV, à la prévention de la délinquance, n'apparaissait pas sous cette dénomination dans la présentation retenue jusqu'en 2004.

Dès lors, la mission considère que l'évaluation à laquelle elle a tenté de procéder vaut plus pour l'illisibilité du dispositif qu'elle a permis de mettre en exergue que pour le chiffre auquel elle aboutit.

La mission a procédé, en outre, à une analyse de la programmation des crédits FIV des départements qu'elle a visités (cf. annexe n°3) qui confirme la diminution tendancielle, non apparente dans les documents budgétaires, des crédits d'intervention consacrés à la prévention de la délinquance. Ainsi à Strasbourg, le montant des crédits issus du FIV et consacrés à la prévention de la délinquance est passé de 394 081 € en 2003 à 334 257 € en 2004. Dans l'Oise, l'enveloppe FIV a diminué dans l'ensemble des sites en contrat de ville, passant, par exemple, à Beauvais de 432 265 € en 2003, à 423 641 € en 2004 et 264 177 € en 2005, ou, dans l'agglomération creilloise, de 882 472 € en 2003 à 530 869 € en 2004 et 347 600 € en 2005.

<sup>30</sup> Il lui semble particulièrement étonnant que les lignes, dont la dénomination correspond à la prévention de la délinquance, dans l'article 10 (FIV) du chapitre 46-60 soit dotées au total de 17,35 millions d'euros en 2004 (soit 13,2% des 131,62 millions d'euros du FIV 2004) et, qu'en 2005, ces mêmes lignes soient dotées de 14,396 millions d'euros (soit 17,31% des 83,15 millions d'euros du FIV 2005) alors même que 14,789 millions d'euros, issus du FIV, sont affectés à la ligne 11 de l'article 10 du chapitre expérimental 39-01 sous la dénomination *prévention de la délinquance*.

La mission a, enfin, tenté d'évaluer quelle part des crédits d'intervention consacrés à la prévention de la délinquance était programmée dans les CLS ou CLSPD. A Strasbourg, sur les 334 257 € consacrés au sein du FIV à la prévention de la délinquance, environ 30% sont programmés sur des actions relevant du contrat local de sécurité.

Dans l'Oise, la mission a pu mettre en évidence le taux important de programmation des crédits FIV au sein des CLS. En 2005, 22,07% des crédits FIV consacrés à Beauvais, 24,95% de ceux consacrés à l'agglomération creilloise et 29,37% de ceux consacrés à Méru ont été programmés dans le cadre du CLS<sup>31</sup>.

La comparaison entre l'évaluation fournie par le jaune budgétaire et une étude des crédits d'intervention mentionnés dans les verts budgétaires souligne la difficulté de disposer d'une estimation fiable et transparente des crédits réellement affectés à la prévention de la délinquance. **Une telle imprécision nuit à la qualité du dialogue local entre les élus et le représentant de l'Etat.**

Les crédits d'intervention de l'Etat apparaissent soit en diminution, soit, au mieux et selon les documents budgétaires tels qu'établis jusqu'à présent, stables. Le principal levier dont dispose encore l'Etat, pour pouvoir exercer une influence sur les actions de prévention de la délinquance mises en œuvre localement, réside dans le fonctionnement le plus performant possible des services régaliens - police, gendarmerie, justice - ou publics qu'il contrôle – éducation, emploi – et non dans des crédits d'intervention qui vont en s'amenuisant.

\* \* \*

\*

Le bilan des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance amène la mission à relever que les contrats locaux de sécurité restent un outil pertinent dans la politique territoriale de prévention de la délinquance. En effet, même si une part non négligeable d'entre eux est en sommeil et que les nouveaux dispositifs issus du décret du 17 juillet 2002 en ont réduit la visibilité, la notion de contrat local de sécurité conserve une valeur symbolique forte aux yeux des élus, et cela malgré le caractère plus qu'incertain de la nature contractuelle au plein sens juridique du terme du CLS.

Dès lors, la mission propose de conserver l'outil et de pallier ses insuffisances en proposant les bases d'un CLS de nouvelle génération.

\* \* \*

\*

---

<sup>31</sup> Voir annexe n°3.

## 2. Les bases du CLS de nouvelle génération

Les CLS de nouvelle génération devront s'appuyer sur une approche résolument opérationnelle, c'est-à-dire répondant aux attentes des maires et des partenaires aux contrats (2.1) et adaptée aux besoins locaux, identifiés conjointement par les différents partenaires (2.2). Cela impliquera une approche identifiant clairement les objectifs et fixant des indicateurs de résultats. La réussite de ces nouveaux CLS reposera aussi, pour partie, sur les progrès qui seront réalisés, en matière d'échanges d'informations nominatives (2.3).

### 2.1. Répondre aux attentes des maires

Outre la stabilité des moyens en effectifs et des financements de l'Etat (voir 3<sup>e</sup> partie), la première attente du maire est que le CLS contribue à apporter des réponses concrètes et efficaces aux difficultés qu'il rencontre sur sa commune en matière d'insécurité. Dans ce cadre, nombre d'entre eux estiment que des progrès sont prioritairement nécessaires en matière d'échange d'informations et de coordination des travailleurs sociaux.

#### 2.1.1. L'échange d'information

**Concernant la police et la gendarmerie nationales**, les maires reconnaissent volontiers les progrès enregistrés ces dernières années dans le volume et la qualité des informations qui leur sont régulièrement transmises par ces services. La mise en place croissante dans les collectivités les plus importantes d'observatoires locaux de la délinquance et de systèmes cartographiques contribue par ailleurs à accroître la demande d'information des collectivités locales auprès de la police nationale. La police et la gendarmerie nationales considèrent toutefois que les « termes de l'échange » pourraient être mieux équilibrés par une circulation plus fluide de l'information venant de la police municipale, des bailleurs sociaux ou des médiateurs de quartier à leur destination.

Deux difficultés sont cependant signalées : l'instabilité dans les échanges d'information due au changement de chefs de services d'une part et la question de l'information sur les moyens et notamment les effectifs, d'autre part. La première devrait être facilement réglée en organisant mieux la transition entre responsables. La seconde est plus difficile à aborder dès lors que les circonscriptions de police ne recoupent pas nécessairement les frontières communales du CLS. S'il paraît assez naturel qu'un maire s'intéresse aux effectifs de la police sur sa commune et reçoive les chiffres correspondants, il importe surtout qu'il dispose de toute l'information sur les résultats du service, y compris par quartier. Cela devrait être facilité d'ici fin 2005 par la mise en place dans les services territoriaux de la police nationale d'un outil permettant la représentation et la diffusion, locale et nationale, sur le réseau intranet du ministère de l'intérieur, de données cartographiques de la délinquance et de lutte contre l'insécurité.

**Concernant la justice**, la demande d'information des différents partenaires aux procureurs de la République porte tout à la fois sur la réponse judiciaire, notamment les affaires signalées par les maires, l'activité judiciaire sur le territoire communal ou intercommunal ainsi que sur les sortants de prison.

La question de l'information des maires par les parquets a fait l'objet d'une avancée avec la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 qui introduit un nouvel article L.2211-2 dans le code général des collectivités territoriales. Désormais, le procureur de la République peut porter à la

connaissance des maires les éléments de nature judiciaire dont la transmission paraît nécessaire à l'accomplissement des missions de prévention, d'accompagnement et de suivi social ; il pourrait ainsi informer les maires des suites judiciaires données notamment aux affaires importantes ayant eu un retentissement particulier auprès de leurs administrés ; en contrepartie, les maires sont liés par un devoir de confidentialité.

Dans cette optique, un code de bonne conduite dans la circulation de l'information entre les maires et le ministère public a été établi en liaison avec l'association des maires de France en octobre 2004. Le document prévoit l'établissement d'un protocole local entre le maire et le procureur de la République afin de préciser les modalités concrètes des échanges d'information. Lors de ses déplacements, la mission n'a pas eu connaissance de projets de protocole mais les bases légales et méthodologiques existent désormais pour mieux répondre aux besoins des maires.

Il conviendrait aussi d'examiner les conditions d'une réunion périodique dédiée à l'échange d'informations entre les maires et les responsables du ministère public ainsi que celles d'une modélisation de tableaux de renseignements adaptés aux besoins des maires.

Cette information pourra être enrichie par les possibilités que donnera le nouveau système d'information CASSIOPEE. Ce projet mettra à la disposition des juridictions, probablement à la fin de l'année 2007, un outil permettant, notamment, le suivi des procédures pénales, parmi lesquelles celles confiées aux cabinets des juges pour enfants ainsi que les mesures de protection des mineurs. Cet outil alimentera un info-centre local et national permettant la production de données servant à l'établissement de statistiques et de tableaux de bord. Sous réserve des contraintes techniques qui sont actuellement en cours d'évaluation, ce système devrait permettre l'extraction d'informations d'ordre territorial. Serait ainsi connu, par commune, le traitement judiciaire des infractions mais également de l'activité civile du juge des enfants. L'information pourrait même, le cas échéant, permettre d'identifier les infractions (notamment dans les zones urbaines sensibles) selon les quartiers, voire selon les rues. Pour autant de telles informations auront vocation à demeurer « anonymisées » (en vertu des lois n°78-17 du 6 janvier 1978 et n°2004-801 du 6 août 2004, l'établissement de données individuelles nécessiterait l'autorisation préalable de la CNIL).

Il faut ici rappeler l'expérience intéressante du parquet de Metz qui, avec l'aide d'un informaticien, a créé pour les besoins de sa politique partenariale une application permettant de présenter les chiffres représentatifs par commune du traitement judiciaire des dossiers enregistrés. Outre un relevé statistique, le logiciel développé permet une étude sociologique des infractions et une présentation des réponses judiciaires.

Les élus sont aussi particulièrement sensibles aux délais et à l'effectivité de la réponse judiciaire en matière de délinquance des mineurs, notamment lorsque cette réponse se traduit par un recours aux travaux d'intérêt général (TIG) – et ce, en dépit des résultats controversés du dispositif (8,1% des peines en 2003 contre 11,2% en 1999). Ils souhaitent, en outre, des informations sur l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Des données territorialisées concernant l'activité judiciaire devraient pouvoir être extraites en recourant au dispositif CASSIOPEE. L'info-centre GAME<sup>32</sup> permet d'ores et déjà l'extraction d'informations permettant un suivi territorialisé des prises en charge des mineurs par la PJJ.

---

<sup>32</sup> Gestion Automatisé des Mesures pour Enfants.

Les maires souhaitent également des informations en provenance du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) sur les délais de prise en charge et sur les sortants de prison. La diffusion d'information aux partenaires des SPIP répond à des règles strictes. Mais le directeur du SPIP peut prendre une part active aux CLS et devenir l'interlocuteur privilégié du préfet pour la mise en œuvre des politiques sociales et d'insertion du département. L'info-centre APPI<sup>33</sup>, qui comporte un module pour les SPIP, sera mis en place fin 2005 et permettra l'extraction des informations nécessaires à la production de statistiques sur la situation administrative, financière, professionnelle ou scolaire des personnes suivies par le SPIP ainsi que de tous les éléments concernant leur prise en charge. Un arrêté déterminant les conditions d'accès à cet info-centre est en cours d'élaboration et sera soumis à la CNIL.

Concernant les sortants de prison, les SPIP ne peuvent communiquer d'informations nominatives que dans un cadre strictement défini (officiers de police judiciaire, autorités judiciaires). Il convient, en outre, d'observer que le SPIP ne dispose pas d'informations sur les sorties « sèches » non accompagnées de mesures sociales.

Cependant, la question sensible de l'information des maires et, au-delà, des services sociaux de la commune et du département sur les sortants de prison, est, à ce jour, non résolue. Elle est pourtant essentielle puisque la proportion de délinquants récidivistes demeure élevée et que la qualité des conditions de fin de détention (impliquant notamment une prise en charge adaptée par les services sociaux) peut contribuer à réduire l'ampleur du phénomène.

La mission estime que les dispositions de l'article L. 2211-2 du code général des collectivités territoriales précitées doivent permettre une amélioration de cette information dans le cadre des CLSPD et que celle-ci devrait être encouragée par une fiche action sur ce thème.

Lors des entretiens, les procureurs de la République ont insisté sur le fait que, en l'absence de CASSIOPEE, les informations à apporter aux maires impliquent des moyens humains qui leur font défaut.

**Concernant l'éducation nationale**, les maires sont demandeurs des informations issues du système SIGNA mis en place à la rentrée scolaire 2001-2002 pour recenser les actes de violences à l'école. Les témoignages recueillis par la mission montrent que la diffusion de ces informations aux élus est loin d'être systématique. La prudence de l'Education nationale est compréhensible face à la difficulté d'obtenir une mesure objective des actes commis : ces derniers sont en effet de nature très différente et l'Education nationale a le souci de ne pas stigmatiser certains établissements. Il reste que cette rétention d'information nuit à la qualité du partenariat avec les établissements scolaires dont nombre de maires déplorent le caractère très variable selon les chefs d'établissement. En effet, la mise en œuvre efficace des actions de lutte contre l'absentéisme scolaire repose tout à la fois sur une amélioration de la qualité et du volume des informations transmises aux maires et sur une implication plus grande des chefs d'établissement dans les structures partenariales.

---

<sup>33</sup> Application des Peines Probation et Insertion.

**Concernant les établissements de santé mentale**, comme nous l'avons vu précédemment, les maires sont soucieux de l'information sur les sorties d'établissements afin de favoriser un meilleur retour dans le quartier. Ce type d'information peut poser d'importants problèmes au niveau du secret médical. Une mission conjointe IGA-IGAS est en cours sur ce sujet.

### **2.1.2. La coordination du travail social et l'implication de la prévention spécialisée**

Comme il a été indiqué précédemment, les CLS souffrent d'un manque de coordination des interventions des travailleurs sociaux ce qui explique que nombre d'actions de prévention ne fournissent pas de résultats visibles et probants, voire ne démarrent pas. Les progrès, ardemment souhaités par les maires, en ce domaine, passent, selon la mission, par l'implication du conseil général dans un CLS rénové.

Ce souci de disponibilité (notamment la nuit) et d'adaptation du service social est aussi fréquemment évoqué par les services de sécurité dont une large partie de l'activité notamment nocturne se trouve mobilisée par des problèmes sociaux et notamment des différends familiaux. Le commandant du groupement de gendarmerie départementale du Bas-Rhin estime que cela représente 60% des 100 000 appels reçus annuellement par ses services.

C'est spécialement le défaut de participation des éducateurs de la prévention spécialisée, compétence relevant des départements, qui est le plus souvent mis en avant par les maires et les autres partenaires au contrat. Les éducateurs seraient peu présents dans les quartiers difficiles (qui plus est à des horaires souvent inadaptés) et, de façon générale, rétifs à la coopération.

La mission n'a pas étudié de manière approfondie cette question qui n'entrait pas spécifiquement dans l'objet de son travail. Elle se garde par ailleurs de toute appréciation générale alors que la situation est variable selon les départements et que les évaluations manquent. Elle observe que la question de la coordination des travailleurs sociaux est par ailleurs plus large que celle de la prévention spécialisée : elle concerne aussi les assistantes sociales de secteur et celles travaillant dans des établissements scolaires. La mission a aussi noté que la question de l'échange de l'information nominative a pu constituer un blocage à la participation locale des travailleurs sociaux au CLS (voir § 2.3.).

Les conseils généraux souhaitent également une meilleure coordination de l'action des travailleurs sociaux et que ces derniers s'impliquent davantage dans les partenariats locaux. Nombre de départements ont entrepris de remettre à niveau les conventions qui les lient avec les associations employant les éducateurs spécialisés, en vue de préciser leur commande publique. Sont réexaminées à cette occasion les conditions d'emploi et d'évaluation des opérateurs de la prévention spécialisée dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002<sup>34</sup> rénovant l'action sociale et médico-sociale. A titre d'exemple, un protocole d'implication du conseil général dans les CLS a été signé en juin 2002 en Gironde<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Non explicitement prévue dans la liste des établissements et services visés par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002, la prévention spécialisée devrait y trouver sa place dans le cadre du projet d'ordonnance de simplification du droit relatif au code de l'action sociale et de la famille.

<sup>35</sup> Politiques de la ville et prévention de la délinquance – recueil des actions locales – collection de la DIV 2004, p. 38-40.

La reconnaissance du conseil général comme un partenaire de première importance du CLS rénové et le recours à des conventions tripartites communes / conseil général / associations concernant la mise en œuvre de la prévention spécialisée constituent les voies de progrès proposées par la mission.

Les maisons de justice et du droit peuvent également contribuer à renforcer la coordination du travail social. Ces instances orientent aujourd'hui leur activité sur la pédagogie de la loi. A cette fin, elles développent des ateliers de veille civique qui réunissent les travailleurs sociaux de divers horizons pour traiter avec les habitants des quartiers des thèmes attachés à la prévention de la délinquance : parentalité, absentéisme scolaire, présence dans les halls d'immeuble, etc. Cette approche permet de réunir certains travailleurs sociaux qui ont souvent leur siège en dehors du tribunal de grande instance : SPIP, PJJ, associations d'aide aux victimes.

## **2.2. Les attentes des autres partenaires**

L'accent mis sur les attentes des maires dans la perspective du CLS rénové ne doit pas conduire à sous estimer les attentes des autres partenaires. Un partenariat actif repose en effet sur le sentiment d'un intérêt partagé permettant de résoudre des problèmes d'insécurité qui dépassent fréquemment les compétences propres à chacun.

La police, tout comme la gendarmerie, attend, des avancées dans la coopération avec la police municipale, même si des progrès importants ont déjà été enregistrés notamment du fait du renforcement des effectifs, des moyens et de la qualité de l'encadrement de cette dernière. Ces services souhaitent aussi être destinataires des informations émanant des observatoires locaux de la délinquance.

La justice attend de ses partenaires une meilleure compréhension de ses contraintes de procédures (et notamment la mise en œuvre des droits de la défense), d'organisation et de moyens qui ne lui permettent pas de toujours répondre à la demande de participation et d'information dans les meilleurs délais. Les procureurs de la République, souvent très impliqués personnellement dans les réunions de CLS, souffrent de ne pas disposer d'emplois administratifs qui leur permettraient de suivre chaque CLS ou CLSPD et le cas échéant d'en rendre compte au parquet général et à l'assemblée générale de la juridiction.

La participation des transporteurs publics au CLS est jugée souvent exemplaire. Concernant les bailleurs sociaux, on observe une inégalité de coopération, reflet de la diversité de taille des opérateurs mais aussi des difficultés concernant les affectations dans les logements sociaux qui sont souvent une source de conflit avec les maires. Le manque d'information préalable du maire sur l'arrivée de familles « lourdes » dans un quartier difficile est spécialement critiqué ; les services sociaux étant mis en difficulté par la découverte tardive des problèmes à résoudre. Une avancée dans ce domaine serait nécessaire dans le cadre du CLS rénové.

On ne saurait oublier aussi l'attente en matière d'information et de participation des associations locales notamment de quartiers ou de locataires. Les questions de sécurité et de prévention sont de plus en plus souvent évoquées à l'occasion de réunions de quartiers. Les

associations peuvent aussi jouer un rôle important de prévention notamment pour les solutions à apporter dans la gestion des halls d'immeubles.

### **2.3. Déterminer le champ du CLS à partir du diagnostic local**

A l'issue de ses travaux et de ses rencontres, la mission estime qu'il n'y pas de « CLS type » qui serait à décliner uniformément sur le territoire. Les débats sur le champ pertinent de la prévention (prévention primaire et secondaire, prévention et dissuasion, prévention de la délinquance et prévention sociale, prévention du risque de la commission des faits et prévention éducative plus en amont) sont intéressants intellectuellement mais peu opératoires dès lors que les démarches qui donnent des résultats et font consensus partent d'un diagnostic local et privilégient une démarche de résolution de problèmes. La stratégie de prévention à retenir doit reposer sur un diagnostic local partagé et privilégier une démarche globale conciliant prévention et répression. Le CLS pourra alors recourir à une « boîte à outils » de pratiques éprouvées pour le type de délinquance diagnostiquée. Les actions mises en œuvre devront être en nombre limité, ciblées sur des objectifs précis et évaluables.

Dans la perspective du CLS rénové, l'approche pragmatique consiste d'abord à distinguer ce qui relève du contrat et ce qui n'en relève pas (2.3.1). Par ailleurs, la nécessité de fixer des priorités invite à cibler les situations et les publics à risque (2.3.2) et, si nécessaire, dans les communes importantes, à cibler les quartiers sur lesquels il faut concentrer les moyens humains et matériels de l'Etat (2.3.3) et en évaluer les résultats (2.3.4).

#### **2.3.1. Distinguer ce qui relève de la contractualisation de ce qui n'en relève pas**

Comme il a été rappelé en 1<sup>ère</sup> partie, les CLS de première génération ont souffert d'un effet catalogue, consistant à mélanger le rappel de l'activité normale des partenaires et des actions nouvelles, les plus difficiles à mettre en œuvre. Cet effet d'affichage a souvent décrédibilisé le contrat, et, en tout cas, en a alourdi le suivi et a nui à sa visibilité.

Il importe de revenir à une conception du CLS qui ne retienne que des actions mises en œuvre de façon coopérative avec une réelle valeur ajoutée par rapport à l'existant. Cela ne conduit pas, naturellement, à sous estimer l'action normale des services de l'Etat dans leur champ de compétences : les maires sont unanimes à demander que l'Etat exerce toutes ses compétences ; ils ne sont en effet pas demandeurs de nouveaux transferts de responsabilité en matière de police ou de sécurité.

Dès lors qu'un acquis est fixé par la loi, il est inutile de le rappeler dans un contrat. Le principe de l'information des maires par la police ou par le procureur de la République ne saurait, par exemple, être rappelé dans un CLS dès lors qu'il résulte de la loi. En revanche, si nécessaire, les modalités de cette information pourront être contractualisées : c'est par exemple ce qui est prévu en matière de transmission de données statistiques émanant du STIC<sup>36</sup> de la part de la police nationale pour constituer une cartographie locale.

Dans le domaine de la justice, l'action publique, bien entendu, ne se contractualise pas, mais une action visant à développer des travaux d'intérêt général peut utilement relever du contrat.

---

<sup>36</sup> Système de traitement des infractions constatées.

Plus complexe est la question des maisons de justice et du droit (MJD) qui bénéficient à la fois de financements des collectivités territoriales (communes, département et quelquefois région) et de l'Etat avec la mise à disposition d'un greffier. Elles font souvent l'objet de fiches d'action dans les CLS. La mission considère qu'il est nécessaire de réexaminer les critères d'implantation des MJD et d'en unifier les modes de financement. La question de la carte des MJD devra être posée afin d'assurer une couverture équilibrée du territoire. La mission souscrit aux préconisations du rapport de septembre 2003 de l'IGSJ concernant l'implantation des MJD de manière prioritaire dans les zones sensibles.

L'action de pure répression et notamment la lutte contre les trafics de « cité » relève du diagnostic mais plus difficilement du plan d'actions du CLS ce qui ne signifie pas que des actions de prévention à l'égard de jeunes tentés par les retombées de l'économie souterraine n'aient pas leur place dans le contrat. Il est aussi évident que le rétablissement de l'Etat de droit peut constituer, dans certains quartiers, un préalable à la mise en œuvre efficace d'une politique de prévention de la délinquance.

Dans la plupart des sites où le CLS est actif, les partenaires ont, avec l'expérience, une vision claire de ce qui relève utilement du CLS.

### **2.3.2. Cibler les situations à risque et les publics**

La mission suggère que le CLS rénové soit conçu comme un outil résolument opérationnel, permettant d'apporter des réponses concrètes en termes de prévention de la délinquance aux problèmes de sécurité rencontrés. Cela conduit la mission à privilégier un ciblage des actions de prévention par publics et par tranches d'âge pour lesquels il y a une chance raisonnable d'efficacité.

Selon les témoignages, les tranches d'âges sensibles correspondent à la fin du primaire et au début du collège, c'est-à-dire à des jeunes encore soumis à l'obligation de scolarité. On observera d'ailleurs que cette méthode est suivie par les politiques partenariales mises en œuvre dans certaines villes françaises (Orléans par exemple) et dans les pays européens.

Dans ce cadre, la mission estime que cinq axes de travail devraient être privilégiés.

**Le premier doit porter sur la prévention de la délinquance des mineurs à partir des élèves en rupture avec l'obligation scolaire.** Une relation a pu être établie entre l'absentéisme scolaire, la consommation de drogue et les conduites violentes<sup>37</sup>. Cela nécessite donc un suivi très rigoureux de l'absentéisme scolaire impliquant un investissement important des établissements mais aussi des partenaires institutionnels qui peuvent être mobilisés (comme les travailleurs sociaux et les forces de police ou de gendarmerie) pour rencontrer les familles concernées. La mission a pu observer que des initiatives sont prises dans ce sens mais sont loin d'être systématiques notamment faute de places suffisantes dans les dispositifs spécifiques de soutien (classes relais et ateliers relais). La mission propose donc d'en accroître le nombre, d'adapter leur fonctionnement aux publics et d'en évaluer les résultats<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> M. Choquet, Inserm, l'absentéisme au lycée, 2004.

<sup>38</sup> Selon les chiffres de l'éducation nationale, les ¾ des élèves reprendraient une scolarité normale, les données recueillies lors des déplacements de la mission sont moins optimistes.

**Le deuxième axe concerne la prévention de la récidive ou de la réitération des mineurs et jeunes majeurs.** Cela implique, là encore, un travail partenarial avec les parquets mineurs, les juges des enfants, la PJJ et le SPIP.

**La troisième priorité doit porter sur la prévention des toxicomanies ;** une telle politique peut aisément être associée avec celle portant sur les absentéistes scolaires précédemment évoquée.

**La quatrième priorité doit porter sur les familles dites « lourdes » où s'accumulent les difficultés** et au sein desquelles se trouvent des jeunes en situations de délinquance ou de pré délinquance en contact avec des aînés déjà condamnés.

**La cinquième priorité devrait porter sur les plaignants et les victimes.** De nombreux progrès ont été faits à l'initiative d'associations, mais aussi de la justice et des services de sécurité. L'installation d'un travailleur social dans les services de police est appréciée<sup>39</sup>. Des actions d'information sur les modalités de dépôt de plainte, mises en œuvre par le CLS de la CUS de Strasbourg, sont également intéressantes.

Ce ciblage, proposé par la mission, doit être mis en place de manière partenariale. Les priorités dégagées par le diagnostic local devront s'accompagner de la détermination d'objectifs et d'indicateurs de résultats définis de manière réaliste par rapport à la situation locale.

### **2.3.3. Privilégier l'approche infra communale**

La prise en compte du quartier est complémentaire du ciblage des situations et des publics proposés précédemment notamment pour les villes importantes qui comportent des quartiers classés en zones urbaines sensibles. Le plan « 25 quartiers » a montré l'intérêt de ce type d'approche alors que les CLS avaient rarement jusque là privilégié l'approche infra-communale. Dès lors que le partenariat de prévention cible ses actions, comme la mission le propose, sur des tranches d'âges correspondant à l'entrée dans l'adolescence et sur le soutien aux familles en difficulté, l'approche par le quartier est indispensable. C'est à ce niveau que la coordination entre les établissements scolaires, les activités périscolaires, les travailleurs sociaux (assistantes sociales, éducateurs spécialisés et médiateurs), les services municipaux, les associations de soutien scolaire et les activités sportives et culturelles permettra de résoudre les problèmes individuels ou familiaux précités.

C'est en effet au niveau du quartier que les partenaires ont une connaissance fine des situations individuelles, souvent en nombre limité, qui cumulent les problèmes et doivent faire l'objet d'échanges d'informations, de mise en cohérence des réponses institutionnelles et de la désignation de référents en charge de tel ou tel jeune ou famille.

**L'approche territoriale du CLS doit également conduire à progresser en termes de prévention situationnelle.** La vidéosurveillance, dès lors qu'elle s'appuie sur des études cartographiques sérieuses conduites en liaison avec les services de la police nationale, constitue un facteur important de sécurisation comme le montre notamment l'expérience de Strasbourg. A ces expériences portant sur les centres villes ou les espaces densément

---

<sup>39</sup> Cf. Rapport de la mission d'évaluation de la présence de travailleurs sociaux dans les commissariats et les unités de gendarmerie, IGA, septembre 2004.

fréquentés, s'ajoutent les équipements de vidéosurveillance installés dans les entrées d'immeubles ou les transports en commun.

Dans tous les cas, les impacts en terme de baisse de la délinquance de voie publique sont significatifs et la baisse des dégradations a permis aux bailleurs et aux transporteurs de réaliser des économies importantes.

**La mission insiste pour que la vidéosurveillance s'intègre dans un projet global présenté au CLSPD associant étroitement la police nationale et, le cas échéant, la gendarmerie.** Il faut, en particulier, mesurer tant les contraintes qu'elle représente pour les services municipaux, qui doivent surveiller les écrans, que les charges induites pour la police ou la gendarmerie nationales appelées à intervenir plus souvent. Concernant les halls d'immeubles, elle doit s'intégrer dans des actions de sensibilisation et de responsabilisation des habitants à l'image de l'expérience des chartes de bonne conduite des occupants mises en place par l'OPAC de l'Oise. Lorsque le système de vidéosurveillance le justifie par son importance, la mise en place d'un comité de suivi éthique, comme à Strasbourg, apparaît de nature à faciliter l'acceptation de ce dispositif.

Les maisons de la justice et du droit favorisent également l'approche par territoire infra-communale. La pluridisciplinarité qu'elles permettent offre à l'instance judiciaire un outil privilégié pour la mise en place d'actions de prévention. Leur succès dépend d'une implantation qui les rend opérationnelles dans les quartiers difficiles et de la mise à leur disposition des greffiers et agents d'exécution dont elles ont besoin.

#### **2.3.4. Evaluer au plan local, mettre en évidence les bonnes pratiques au plan national**

Le défaut d'évaluation a constitué une faiblesse remarquée des CLS de première génération. Ce déficit d'évaluation est lié, notamment, à l'absence d'objectifs et de mesures des résultats et au fait que, pour la plupart, les contrats ne fixaient pas de terme à leur action.

La démarche de ciblage des situations par public et par territoire, en limitant le champ d'action du CLS, devrait faciliter la mise en place d'objectifs chiffrés facilement évaluables. La mission a cependant conscience de la difficulté de l'évaluation notamment dans le domaine social. Autant que les chiffres, c'est le consensus sur le bilan collectif du travail partenarial dans le cadre du CLSPD qui importe de même que l'appréciation de la population dans le cadre des réunions de quartier.

La LOLF apporte également un cadre nouveau à l'évaluation de l'action des services déconcentrés de l'Etat qui, à partir de 2006, travailleront dans le cadre de programmes et d'actions disposant d'objectifs et d'indicateurs de résultats déclinables localement.

Si l'évaluation relève naturellement en premier lieu des échelons local, c'est-à-dire du CLSPD, et départemental, le CDP, le niveau national doit être en mesure d'identifier et d'évaluer les bonnes pratiques professionnelles. Face à la complexité des situations et au fait que souvent les pratiques des professionnels doivent s'adapter à des situations nouvelles et faire preuve d'innovation, le pilotage national des CLS (voir 3<sup>e</sup> partie pour son organisation) doit être en mesure de procéder ou de faire procéder aux évaluations nécessaires, de recenser les bonnes pratiques, y compris étrangères, en s'appuyant sur le réseau européen de prévention de la criminalité.

## 2.4. Assurer l'échange d'informations nominatives

L'approche ciblée et individualisée de la prévention de la délinquance proposée par la mission recueille un assez large consensus chez les interlocuteurs qu'elle a rencontrés. Elle implique que soit trouvé localement un accord sur l'échange d'informations nominatives. La mission estime qu'une approche locale pragmatique doit être préférée à toute approche nationale et normative qui conduirait inmanquablement à des blocages. Cela n'interdit pas que les accords locaux conclus au sein de certains CLS ou CDP puissent faire l'objet d'une publicité nationale et d'une incitation au sein de dispositifs cadre.

La question de l'échange d'informations nominatives qui a soulevé de nombreuses réticences de la part des associations de travailleurs sociaux a fortement évolué ces dernières années sous l'effet de différentes réflexions locales qui ont cherché à formaliser des règles de bon fonctionnement dans ce domaine.

En 2004, dans une plate forme commune, le conseil national des villes, l'association des maires de grandes villes de France, l'association des maires, villes et banlieues de France et le forum français pour la sécurité urbaine ont rappelé que la question de l'échange d'informations nominatives reposait avant tout sur une dynamique de confiance réciproque entre partenaires et professionnels. Le texte précise que le secret partagé ne doit pas conduire à des interventions de professionnels hors de leur champ de compétences ou dans des domaines relevant d'autres autorités. Il ajoute que les informations partagées ne sauraient être utilisées à d'autres usages que ceux qu'impose l'intérêt des familles.

En 2004, également, un rapport d'un groupe de travail inter-institutionnel sur la prévention spécialisée<sup>40</sup> aborde la question : « *La transmission à des tiers d'informations nominatives concernant un jeune en particulier, ne peut s'envisager qu'avec l'accord de ce dernier et/ou après lui avoir expliqué comment cette transmission s'inscrit dans une problématique éducative* ». Le groupement des associations de prévention spécialisée du Val d'Oise a pris une position plus ouverte dans le cadre d'un projet de protocole départemental sur l'échange d'informations : « *Dans l'hypothèse où existent localement des organisations restreintes, du type cellule de veille éducative, réunissant des professionnels soumis aux mêmes obligations de confidentialité, encadrées par un document conventionnel préétabli, il pourra être procédé à des échanges d'information sur les personnes* ».

La mission a eu connaissance du fonctionnement de groupes inter-partenariaux dans lesquels s'échangeaient des informations nominatives sur la base de règles établies en commun sans que cela soulève des difficultés. C'est le cas notamment à Bordeaux (au niveau des quartiers) ou à Vienne au sein d'un groupe chargé de proposer à des jeunes des solutions d'insertion.

---

<sup>40</sup> *La prévention spécialisée : enjeux actuels et stratégies d'action*, janvier 2004. Le groupe inter-institutionnel était composé :

- pour l'Etat : de la délégation interministérielle à la ville, de la direction générale de l'action sociale et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- pour les autres institutions : de l'assemblée des départements de France, de l'association des maires de France, de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, du comité de liaison des associations de prévention spécialisée et du conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée.

La mission estime que les conditions d'un fonctionnement normal d'instances partenariales dans lesquelles s'échangent des informations nominatives sont aujourd'hui clarifiées. On les trouve notamment énoncées dans le protocole d'échange de l'information au sein des instances locales de partenariat établi en février 2005 dans le département de l'Essonne<sup>41</sup>.

La distinction entre les instances plénières, dans lesquelles siègent le maire et l'ensemble des partenaires, et les instances opérationnelles, dans lesquelles figurent les professionnels sociaux, permet de limiter la diffusion des informations nominatives au strict nécessaire. Enfin, le protocole insiste, de façon pertinente, sur la place importante du coordonnateur CLS ou de prévention qui doit veiller à son respect.

Reprenant à son compte ces critères, la mission estime que la démarche d'adoption d'un tel protocole dans le cadre du CDP est bien adaptée et marquerait fortement l'implication du département dans le CLS rénové au titre de ses compétences sociales. Une instance de pilotage nationale proposée en 3<sup>e</sup> partie III devrait assurer la diffusion de ce type de bonnes pratiques.

---

<sup>41</sup> Voir annexe n° 8.

### **3. La mise en œuvre des CLS de nouvelle génération**

#### **3.1. L'importance d'une politique nationale de prévention de la délinquance**

Un projet de loi de prévention de la délinquance est en préparation. Il devrait consacrer le rôle du maire comme pilote de la politique de prévention au niveau local. La nouvelle génération de CLS devra tenir compte de la confirmation du rôle pivot du maire dans les dispositifs territoriaux de prévention. Néanmoins, ces nouveaux CLS devront également s'appuyer sur le principal enseignement du plan « 25 quartiers » : l'Etat peut obtenir des résultats tangibles, même dans les zones les plus difficiles, pourvu qu'il concentre ses moyens sur des objectifs précis et en nombre limité.

La mission suggère en conséquence de mieux coordonner et identifier les fonds consacrés à la prévention de la délinquance et de renforcer le pilotage national des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance.

##### **3.1.1. Une meilleure identification des moyens financiers**

###### **3.1.1.1. L'opportunité de la LOLF pour identifier les actions et les crédits de l'Etat**

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 qui entrera en application le 1<sup>er</sup> janvier 2006 permettra de clarifier la présentation des moyens que l'Etat décide de consacrer à la prévention de la délinquance. Par rapport aux attentes des maires rappelées en 2<sup>e</sup> partie et à la critique sur les engagements non tenus par l'Etat, la nouvelle présentation budgétaire des crédits de l'Etat, et notamment la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultat, sont de nature à faciliter la mise en œuvre d'un CLS rénové.

Cependant, par rapport aux futurs programmes LOLF tels qu'ils ont été arrêtés pour le projet de budget 2006, ce ne sont pas moins de 12 programmes<sup>42</sup> qui entrent aujourd'hui dans le champ de la prévention de la délinquance. Aucun de ces programmes, ni aucune de leurs actions, n'est aujourd'hui exclusivement dédié à la prévention de la délinquance. Par ailleurs, toute évaluation des moyens consacrés à la prévention de la délinquance se heurte à la difficulté de la définir et, partant, sur le caractère fluctuant des crédits qui peuvent y être rattachés.

Il importe donc, dans un premier temps, sur la base d'une réflexion avec les responsables des programmes concernés de procéder à l'identification des actions à retenir en matière de prévention de la délinquance afin d'arrêter le périmètre des crédits à suivre tant au plan national qu'au plan local.

Dans un second temps, il est proposé d'expertiser la faisabilité d'un programme de politique publique de prévention de la délinquance.

<sup>42</sup> Equité sociale et territoriale et soutien, police nationale, gendarmerie nationale, drogue et toxicomanie, jeunesse et vie éducative, enseignement scolaire du premier degré et du second degré, actions en faveur des familles vulnérables, accès à l'emploi, protection judiciaire de la jeunesse, accès au droit et à la justice, administration pénitentiaire.

La déclinaison des objectifs et indicateurs au niveau national comme au niveau territorial doit permettre, dès 2006, de clarifier la présentation des moyens de l'Etat en faveur de la prévention de la délinquance et d'améliorer ainsi la qualité du partenariat, notamment avec les maires, dans le cadre du CLS rénové.

La mission estime qu'un premier cercle de programmes est à considérer en priorité. Celui-ci comprendrait les programmes « équité sociale et territoriale », les programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » et le programme « drogue et toxicomanie ». La mission note que l'un des indicateurs actuels du programme « équité sociale et territoriale » est particulièrement intéressant dans la mesure où il correspond à un souci de ciblage des moyens. Il s'agit du suivi des crédits consacrés dans les ZUS à la prévention de la délinquance, à la réussite scolaire des élèves les plus en difficulté, à l'accès aux soins des personnes en voie de marginalisation et aux actions d'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi.

Un second cercle comprendrait les autres programmes, à savoir : « enseignement du premier et du second degré » avec la prévention des difficultés scolaires et les actions de réussite scolaire pour les jeunes des zones difficiles, le programme « jeunesse et vie éducative » avec l'action portant sur les contrats éducatifs locaux, le programme « familles vulnérables » avec les crédits consacrés à l'écoute, l'appui et l'accompagnement des parents et trois programmes du ministère de la Justice : « accès au droit », « protection judiciaire de la jeunesse », avec l'objectif de bonne exécution des mesures en faveur des mineurs délinquants et, enfin, « administration pénitentiaire » avec les actions de préparation à la sortie de prison.

### **3.1.1.2. Mettre en place un document de politique transversale au niveau des programmes contenant des actions prévention de la délinquance**

La coordination des différents programmes intervenant dans la prévention de la délinquance s'effectuerait grâce à un document de politique transversale (DPT)<sup>43</sup> qui pourrait être mis en place dès que l'identification des différentes actions intervenant dans la prévention de la délinquance aura été effectuée. Le DPT *prévention de la délinquance* présenterait pour les différents programmes concernés des objectifs concourant à la finalité de la politique transversale.

Les indicateurs des programmes seraient complétés par des tableaux de bord du plan « 25 quartiers » que la mission propose d'étendre à l'ensemble des CLS nouvelle génération (cf. 3.2.4.).

La mise en place de ce DPT devra naturellement reposer sur une réflexion approfondie des différents ministères concernés et être soumise à l'arbitrage du Premier ministre.

La responsabilité effective du futur document de politique transversale *prévention de la délinquance* pourrait être confiée à un délégué interministériel à la prévention de la délinquance (cf.3.1.2.).

---

<sup>43</sup> Un document de politique transversale est un document annexé au projet de loi de finances. Il présente, pour une politique interministérielle concernant plusieurs programmes, les objectifs de ces différents programmes concourant à la finalité de la politique transversale.

### 3.1.1.3. D'autres approches ne semblent pas opportunes

Les financements alloués à la prévention de la délinquance sont aujourd'hui éparpillés entre différents budgets ministériels et ne sont pas toujours employés à des opérations de prévention de la délinquance au sens strict du terme.

Pour y remédier, le ministère de l'Intérieur a envisagé de créer un fonds interministériel pour la prévention de la délinquance qui aurait eu pour objet d'affecter des financements d'Etat à des actions territorialisées de prévention de la délinquance, conformément aux priorités fixées dans le cadre de la politique nationale de prévention de la délinquance.

Au niveau central, une gestion par le ministère chargé de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, qui aurait abondé le fonds à titre principal, était envisagée. Le gestionnaire central aurait réparti les crédits entre les préfets selon une approche multi-critères.

Les récentes réunions interministérielles n'ont toutefois pas permis de parvenir à un consensus sur la nature et le financement du fonds. La direction du budget y était hostile, considérant que ce fonds était incompatible avec l'esprit de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, certains interlocuteurs de la mission lui ont suggéré de transformer les CLSPD en groupement d'intérêt public (GIP) afin de mieux associer les différents partenaires à la programmation des actions envisagées dans ce cadre. La mission ne juge pas souhaitable une telle évolution. Il convient en effet de conserver au CLSPD, structure de base de la coopération locale, le maximum de souplesse, le fonctionnement d'un GIP étant empreint d'une certaine rigidité.

La mission relève toutefois l'intérêt de ces deux démarches visant à clarifier le financement des actions de prévention de la délinquance. **L'autonomie renouvelée attribuée aux préfets dans le choix des actions qu'ils financeront doit s'accompagner d'un meilleur ciblage des actions menées dans les CLS.**

### 3.1.1.4. La mobilisation des co-financements européens

Les fonds européens peuvent être mobilisés au profit de la politique de la ville. La prise en compte des problèmes de la ville, plus particulièrement dans les zones urbaines sensibles, a abouti en 1994 à l'adoption du programme *Urban* pour une cinquantaine de sites au sein de l'Union européenne. Pour la période 2000-2006, le programme *Urban* est maintenu et suivi par la délégation interministérielle pour la ville.

De plus, les zones urbaines difficiles sont éligibles à l'objectif 2<sup>44</sup>, sur des financements issus des fonds FEDER ou FSE. Les actions suivantes peuvent être soutenues :

- opérations de renouvellement urbain ;

---

<sup>44</sup> L'objectif 2 soutient la reconversion économique et sociale des régions en difficultés non couvertes par le nouvel objectif 1. L'objectif 2 rassemble les anciens objectifs 2 et 5b ainsi que des zones confrontées à un problème de diversification économique. Il concerne les zones en mutations économiques, les zones rurales en déclin, les zones en crise dépendantes de la pêche et les quartiers urbains en difficulté.

- réalisation d'investissements fonciers et immobiliers favorisant l'action de nouvelles activités ;
- créations et soutiens d'équipements pour l'accueil, la formation, les services auprès des personnes ayant des difficultés d'accès à l'emploi.

Au-delà de l'amélioration du contexte socio-économique, ces financements possèdent un lien avec la prévention de la délinquance en ce qui concerne le premier axe de ciblage des crédits sur les opérations de renouvellement urbain. En effet, dans les documents de programmation pour la période 2007-2013, il est tout à fait possible de retenir dans les critères d'éligibilité fixés par le DOCUP<sup>45</sup>, la réalisation préalable d'études de prévention situationnelle.

La mission suggère que la France propose à ses partenaires européens de relancer le réseau européen de prévention de la délinquance.

### **3.1.2. Le pilotage national des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance, à l'heure actuelle insuffisant, doit être renforcé**

Le pilotage national des CLS et CLSPD est actuellement confié à la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS. Les moyens dont dispose cette cellule sont insuffisants.

La mission propose qu'une structure nationale de suivi soit constituée auprès d'un délégué interministériel à la prévention de la délinquance qu'il conviendra de mettre en place.

Ce délégué, nommé en Conseil des ministres, pourrait, à l'instar du délégué interministériel à la sécurité routière, tout à la fois être directement placé auprès du Premier ministre et disposer de l'appui fonctionnel que peut conférer un poste de direction dans l'un des grands ministères concernés par la prévention de la délinquance.

**Il s'appuierait sur un comité de pilotage**, dont le mode de fonctionnement serait proche de celui de la délégation interministérielle à la sécurité routière. Ce comité pourrait ainsi être constitué d'un groupe de conseillers techniques issus des différents ministères partenaires et s'appuyer sur les directions responsables des actions des programmes du DPT.

Le délégué interministériel établirait, un lien privilégié avec le bureau du Conseil National des Villes (CNV). Ce dernier aurait un rôle de force de propositions auprès du délégué interministériel.

Le délégué interministériel devra notamment :

- assurer la coordination des actions de prévention de la délinquance au sein du DPT ;
- faire des propositions au Gouvernement en s'appuyant sur les avis du conseil national des villes ;
- animer le réseau des coordonnateurs CLS, organiser leur formation continue et assurer leur information grâce à un site internet dédié ;
- participer au mieux à la nécessaire relance du réseau européen de prévention de la criminalité afin d'exploiter au mieux les possibilités ouvertes par le parangonnage ;
- recevoir de la part des préfets concernés les tableaux-types « plan 25 quartiers » renseignés pour chaque CLS de nouvelle génération ;
- proposer des outils d'évaluation, repérer et diffuser les bonnes pratiques ;

<sup>45</sup> Document unique de programmation

- proposer des actions de recherche dans le champ de la prévention de la délinquance.

Le pilotage national, outil aux services des partenaires locaux, devra naturellement laisser toute souplesse aux acteurs locaux dans la construction de leur partenariat mais, dans le même temps, donner aux préfets les moyens de procéder à l'évaluation des dispositifs territoriaux ; cette évaluation étant au cœur de la nouvelle contractualisation sélective que la mission propose de mettre en place (cf. 3.2.4.).

L'ensemble de ce dispositif pourrait faire l'objet d'une circulaire du Premier ministre relative à la prévention de la délinquance en remplacement de celle du 13 février 1997.

### **3.2. La réorganisation des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance**

La mission a proposé la mise en place d'une politique nationale de prévention de la délinquance reposant sur les maires et les collectivités communales, inter-communales et départementales en association avec les services et les moyens de l'Etat. Pour ce faire, il a été suggéré une meilleure identification des moyens que peut y consacrer l'Etat (3.1.1.) et une réelle structuration du pilotage national qui fait aujourd'hui largement défaut (3.1.2.).

La mise en œuvre de cette politique nationale implique une structuration territoriale simplifiée (3.2.1.) tenant compte de l'existant, c'est-à-dire des initiatives locales mises en œuvre depuis près de dix ans, mais privilégiant également une démarche axée sur la résolution des problèmes d'insécurité en agissant sur leurs causes comme proposé en 2<sup>e</sup> partie (3.2.2.). Il importe que cette stratégie s'inscrive de façon cohérente dans les priorités nationales en lien avec la prévention de la délinquance et les dispositifs contractuels correspondants. Il est proposé un cadre de coopération locale de droit commun formé par le CLSPD (3.2.3.) auquel s'ajouterait, si les circonstances le justifient, un contrat local de sécurité rénové (3.2.4.)

#### **3.2.1. Renforcer le caractère transversal de la conférence départementale de sécurité et rendre plus opérationnel le conseil départemental de prévention**

Instance jugée efficace, dans la mesure où elle permet d'adapter les interventions des services de l'Etat aux évolutions de la délinquance, la conférence départementale de sécurité pourrait constituer une commission-pivot traitant de l'ensemble des actions de lutte contre la délinquance. La mission ne peut dès lors que se féliciter de l'évolution envisagée dans le cadre du projet de décret<sup>46</sup> validé en réunion interministérielle. Ce dernier confère à la CDS le caractère de commission-pivot et réaffirme son rôle de garant de la cohérence de l'action<sup>47</sup> des services de l'Etat en matière de sécurité des personnes et des biens, d'animation et de coordination de la lutte contre les trafics de toute nature, les violences urbaines et la délinquance routière et de suivi de l'activité des CLSPD.

La mission approuve la transformation de la conférence départementale de sécurité en comité départemental de sécurité, dénomination qui siera mieux à son caractère d'instance strictement étatique de coordination de l'action en matière de sécurité.

---

<sup>46</sup> Issu des travaux menés lors de la rédaction du deuxième rapport relatif aux commissions présidées de droit par le préfet – rapport particulier n°1 : sécurité intérieure, IGA ; décembre 2003.

<sup>47</sup> La CDS sera aussi chargée de tenir à jour les tableaux de bord départementaux de l'activité de l'Etat et d'évaluer les actions entreprises.

En dépit des critiques émises par nombre d'interlocuteurs sur la qualité des débats au sein du **conseil départemental de prévention**, la mission propose de maintenir cette instance ayant vocation à constituer un forum de discussion et de communication, à dresser le bilan des CLS et CLSPD du département et à promouvoir des actions en matière de prévention de la délinquance.

Là encore, la mission approuve les dispositions du projet de décret sus-mentionné. **Le conseil départemental de prévention** devient une commission pivot et se nomme désormais conseil départemental de prévention de la délinquance, de lutte contre la drogue, les dérives sectaires, les violences faites aux femmes et d'aide aux victimes. Pour le reste, le nouveau décret reprend, pour l'essentiel, les dispositions du décret du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance (articles 5 à 14).

**La mission note toutefois que le bilan annuel des CLSPD du département établi par le CDP ne figure plus explicitement dans le projet de décret. La mission souligne que cette évaluation garde toute sa pertinence et que la variation de la lettre du droit n'a, dans son esprit, d'autre but que de donner davantage de souplesse au CDP rénové.**

### **3.2.2. Expliciter la stratégie territoriale de l'Etat et assurer la cohérence des dispositifs**

La stratégie de l'Etat s'appuierait sur la reconnaissance législative de la compétence du maire en matière de prévention de la délinquance comme le prévoit à ce jour le projet de loi éponyme. Trois principes devraient également, selon la mission, guider l'action de l'Etat.

**Le premier principe est de laisser une totale liberté au maire et à son conseil municipal dans la mise en place d'un partenariat local de sécurité et de prévention de la délinquance.** La possibilité de substitution du maire par le préfet pour, par exemple, mettre en place un CLSPD ne paraît pas réaliste.

**Deuxièmement, la mission estime que les propositions qu'elle est amenée à formuler ne sauraient porter préjudice aux démarches contractuelles existantes,** et ce, même si ces dernières ne concernent pas des sites considérés comme prioritaires à la lumière des critères définis par la mission. Ainsi, un CLS, qui fonctionne de façon satisfaisante du point de vue des partenaires et concilie résultats substantiels et évaluation régulière, doit évidemment pouvoir poursuivre sa mise en œuvre jusqu'à ce que les partenaires décident d'en revoir les modalités.

**Le troisième principe porte sur la sélection des sites prioritaires qui justifieraient un CLS renouvelé.** Cette sélection est indépendante de la qualité de la contractualisation actuellement en place. Le site peut être soit pourvu d'un CLS actif, soit confronté à un CLS en sommeil, voire être totalement dépourvu de toute démarche partenariale. Cette sélection devrait relever d'une démarche déconcentrée à l'initiative du préfet, du procureur de la République et du recteur ; elle devrait conduire à proposer au maire un nouveau contrat. Les priorités et objectifs de l'Etat sur ces sites devraient trouver naturellement leur place dans le plan d'action stratégique de l'Etat.

Cette démarche déconcentrée devrait garantir la mise en cohérence des différents dispositifs qu'il s'agisse du plan « 25 quartiers », de la politique de la ville, des opérations de rénovation urbaine ou des actions mises en œuvre au titre du plan de cohésion sociale. La conjonction, en 2005, de la montée en puissance de ces politiques et, en 2006, de la préparation des nouveaux contrats de ville et des nouveaux contrats Etat-région est une opportunité. Elle permettra de sortir d'une approche des problèmes qui a trop souvent privilégié la mise en place de structures (parfois redondantes) et de dispositifs « en millefeuille » au détriment d'une méthode pragmatique.

Les résultats à obtenir en matière de prévention de la délinquance passent par cette mise en cohérence que seuls les responsables locaux, en liaison avec les élus, peuvent réaliser.

### **3.2.3. Faire du CLSPD l'instance de coopération locale de droit commun**

Le CLSPD est devenu l'instance de débat local sur la prévention de la délinquance sous la présidence du maire. Son champ correspond quelquefois à celui d'une communauté de communes ou d'agglomération.

La liberté de mise en place d'un CLSPD ou d'un CISPDP à l'initiative du maire ou d'un président d'EPCI<sup>48</sup> doit rester la règle, même si le préfet peut proposer une création quand les circonstances locales l'y invitent. Le préfet peut aussi proposer la substitution d'un CISPDP à plusieurs CLSPD sur un même bassin de délinquance pour permettre une action plus cohérente et afin d'assurer une meilleure participation des différents partenaires, ces derniers se trouvant ipso facto moins sollicités.

En ce qui concerne les grandes villes ou les agglomérations, l'expérience montre que l'approche intercommunale peut s'avérer nettement plus lourde et plus complexe et son efficacité problématique. Les maires et les associations d'élus militent dans ce domaine pour une approche au cas par cas.

La mission considère que le CLSPD, si possible avec un plan d'action annuel, constitue la formule d'organisation adaptée à une majorité des collectivités qui connaissent une insécurité (mesurée par exemple par le taux de délinquance de voie publique) faible ou moyenne par rapport aux moyennes nationales. En ce qui concerne ce type de collectivités, le CLSPD suffit à faire vivre le partenariat sans recourir à la contractualisation.

La mission estime souhaitable que les textes de 2002 soient ajustés concernant la composition du CLSPD afin de prévoir la participation des hôpitaux de la commune ou de l'agglomération, y compris les établissements de santé mentale. La mission propose que soient examinées les conditions dans lesquelles la justice des mineurs et les services de la PJJ pourraient prendre part aux travaux du CLSPD.

**Elle suggère que, lorsque le CLSPD se dote d'un plan d'actions et que l'importance démographique de la commune ou du bassin de délinquance le justifie, un coordonnateur « prévention » soit nommé.** Son rôle sera d'autant plus important en cas de

<sup>48</sup> Etablissement Publics de Coopération Intercommunale

CISPD. Celui-ci pourra alors proposer que le comité se dote d'une charte ou convention sur le partage des informations nominatives.

### **3.2.4. Un contrat de nouvelle génération ciblé sur les sites prioritaires et répondant à des critères de performance**

Par rapport au dispositif de droit commun que constitue le CLSPD, il est souhaitable, face à une situation locale dégradée, de prévoir un engagement plus formalisé et une mobilisation plus importante des partenaires et en premier lieu de l'Etat. Ceux-ci prendraient la forme du contrat local de sécurité rénové sur les bases indiquées en 2<sup>e</sup> partie.

Il ne s'agit pas d'un outil nouveau par rapport au passé mais d'un contrat prenant en compte l'expérience acquise et dont la mise en œuvre vise à assurer des résultats plus visibles. Le CLS rénové s'appuie sur le CLSPD qui demeure l'instance de débat et d'évaluation locale. Il résulte de l'initiative conjointe du maire, du préfet et du procureur de la République sur la base d'un diagnostic local établi par eux et présenté au CLSPD. Il peut prendre la suite du plan « 25 quartiers » et intégrer des quartiers bénéficiant d'une opération de rénovation urbaine.

#### **3.2.4.1. Le territoire d'intervention doit répondre à un certain nombre de conditions préalables**

Les conditions d'éligibilité du territoire concerné sont :

- que la commune ou l'intercommunalité soient dotées d'un coordonnateur formé (c'est-à-dire pouvant justifier d'une expérience professionnelle en la matière ou d'une formation initiale adaptée) ;
- que la commune ou l'intercommunalité répondent à un certain nombre de caractéristiques, notamment :
  - o taux de chômage et exclusion sociale ;
  - o importance des violences scolaires et de l'absentéisme lourd ;
  - o niveau de la délinquance de voie publique ;
  - o fréquence et importance des violences urbaines ;
  - o importance de la toxicomanie ;
  - o % de mineurs mis en cause en matière de délinquance générale et de délinquance de voie publique.
- que le conseil général soit impliqué dans le diagnostic local et soit disposé à signer le contrat et à participer à l'instance de suivi.

Le préfet et le procureur de la République examinent à la lumière de ces critères les projets de CLS de nouvelle génération.

Ils informent l'instance nationale de pilotage des signatures de contrat.

#### **3.2.4.2. Le contrat rénové doit en outre répondre à certains critères**

Le contrat rénové doit satisfaire les critères suivants :

- il comprend un nombre limité d'actions ;
- il est signé pour une durée qui ne dépasse pas trois ans ;
- il s'assure de l'identification de populations « sensibles » en vue de réduire l'absentéisme scolaire lourd et la récurrence de la délinquance des mineurs ;

- il formalise les conditions d'échange des informations nominatives ;
- il comprend un plan d'amélioration de la prévention situationnelle ;
- il comprend des indicateurs de suivi et d'évaluation.

La mission propose, qu'outre le préfet, le procureur de la République, le recteur, le maire et le président du conseil général, le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant de groupement de la gendarmerie départementale, compétents localement, signent le contrat.

L'évaluation régulière du CLS de nouvelle génération ainsi conclu est assurée par le CLSPD.

Chaque site ayant fait l'objet de contrat donne lieu à l'établissement d'un tableau de situation reprenant les tableaux mis en place pour le suivi du plan « 25 quartiers ». Ces tableaux sont adressés à l'instance nationale de pilotage.

Par ailleurs, il est proposé que, selon une méthodologie normée à établir dans le cadre des actions des programmes LOLF, soit assuré le suivi des crédits de l'Etat consacrés au site couvert par un CLS rénové. L'objectif étant que la part des financements de l'Etat consacrés aux sites prioritaires progresse significativement dans la période du contrat, un tableau fera apparaître le ciblage des crédits mis en œuvre et la performance de leur emploi.

En définitive, la mission s'est attachée à définir les modalités de transition des dispositifs territoriaux actuels.

Le tableau ci-après récapitule les différentes évolutions envisageables en fonction de la situation prioritaire ou non du site et de la nature et des caractéristiques du dispositif actuellement en place.

Nature et caractéristique du dispositif actuel	Evolution possible du dispositif selon les conditions d'éligibilité du site et les critères de contenu et de méthode du contrat définis par la mission	
	site prioritaire	site non prioritaire
CLS actifs	CLS rénové proposé aux partenaires	le CLS ancienne formule perdue
CLS dormants	CLS rénové proposé aux partenaires	possibilité de mise en place d'un CLSPD
CLSPD actifs	CLS rénové proposé aux partenaires	statu quo
CLSPD dormants	CLS rénové proposé aux partenaires	statu quo
Plan 25 quartiers	CLS rénové proposé aux partenaires	possibilité de mise en place d'un CLSPD
aucun dispositif partenarial	CLS rénové proposé aux partenaires	possibilité de mise en place d'un CLSPD

## CONCLUSION

La rénovation des contrats locaux de sécurité élaborés et signés depuis 1997 se justifie dès lors qu'ont été mis en place les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en 2002 et lancé le plan « 25 quartiers » en 2004. Une mise en cohérence de ces dispositifs est souhaitée par les maires et les partenaires locaux qui, pour la plupart, estiment que le CLS reste un outil pertinent mais souhaitent aussi que soient tirés les enseignements du constat de ses forces et faiblesses.

La mission propose de ne pas bouleverser les dispositifs existants qui, dans le domaine de la prévention de la délinquance, exigent de la constance et de la durée dans l'action. La mission a eu toutefois le souci d'identifier les leviers d'une meilleure efficacité tant en matière de pilotage national, que de contenu et de méthode.

La mission estime que le CLSPD doit constituer l'instance de droit commun de la coopération locale et de l'action en matière de prévention de la délinquance ; il établit, en cas de besoin, un plan d'actions annuel.

Le contrat local de sécurité rénové, qui formalise les objectifs et la mise en œuvre des moyens sur une durée de trois ans, constituera un dispositif exceptionnel ciblé sur des sites sensibles répondant à un certain nombre de conditions d'éligibilité liées à la situation de la commune ou de l'agglomération. Il restera bien entendu suivi et évalué par le CLSPD du site concerné.

Le contrat rénové devra, en outre, répondre à un certain nombre de critères en termes de contenu et de méthode, notamment : la présence d'un coordonnateur, l'implication du conseil général au titre de la prévention spécialisée et la formalisation de règles partagées en matière d'échanges d'informations nominatives. Il devra aussi cibler davantage les situations, sites et populations à risques, sur la base d'un diagnostic actualisé, afin d'être en mesure de fixer aux actions retenues des objectifs quantifiés et d'en mesurer rapidement les résultats.

La mise en place progressive de ce CLS rénové pourrait s'étaler sur deux années, sachant que la mise en œuvre des contrats actuellement actifs se poursuivrait. Cette période permettra d'assurer l'articulation avec les opérations de rénovation urbaine, le plan de cohésion sociale et la préparation des nouveaux contrats de plan et des contrats de ville.

Une circulaire présentant ce dispositif pourrait être adressée aux préfets, aux procureurs généraux et aux recteurs en leur demandant d'assurer la sélection des sites où ce CLS rénové serait proposé.

Il importera préalablement de présenter ce nouveau CLS aux organisations représentatives des collectivités concernées : association des maires de France, association des maires des grandes villes, assemblée des départements de France... Le conseil national des villes, dont le rôle de réflexion et de proposition auprès du futur délégué interministériel de la prévention de la délinquance devra être reconnu, sera également consulté.

La France doit être en mesure de présenter une politique ambitieuse en matière de prévention de la délinquance : la rénovation des CLS en est l'occasion en complément du projet de loi annoncé.

## Liste récapitulative des principales recommandations

Recommandations	Pages
<b>La politique nationale de prévention de la délinquance</b>	
<p>Identifier dans les différents programmes LOLF les actions concourant à la prévention de la délinquance.</p> <p>Elaborer un document de politique transversale portant sur les actions « prévention de la délinquance » précédemment identifiées et sur les actions des programmes actuels afin d'assurer la mise en cohérence des objectifs et des indicateurs de performance.</p> <p>Expertiser les conditions permettant la mise en place d'un programme dédié à la prévention de la délinquance et déterminer les conditions de son pilotage.</p>	P 38-39
Cibler les crédits d'intervention de l'Etat en faveur de la prévention de la délinquance sur les sites accueillant des CLS de nouvelle génération.	P 46
Structurer le pilotage national de la prévention de la délinquance en nommant un délégué interministériel chargé de cette politique.	P 41
Confier un rôle d'animation et d'information des coordonnateurs de CLS et de diffusion des bonnes pratiques à la délégation interministérielle à la prévention de la délinquance.	P 41
<b>La mise en œuvre du CLS de nouvelle génération</b>	
Conforter les CLSPD en tant qu'instance de droit commun de proposition, de suivi et d'évaluation des actions locales de prévention de la délinquance.	P 44
Permettre aux CLS actifs dans des sites non prioritaires de continuer à bénéficier du dispositif CLS « ancienne génération ».	P 43
Cibler les CLS de nouvelle génération sur des sites prioritaires répondant à des conditions d'éligibilité et à des critères de méthode et de contenu.	P 44-46
Encourager les conseils généraux à signer les CLS de nouvelle génération.	P 45
Maintenir la vocation du conseil départemental de prévention à dresser le bilan des CLS et CLSPD du département et à promouvoir des actions en matière de prévention de la délinquance.	P 43
Cibler sur la base d'un diagnostic local, les situations et les publics prioritaires en prévoyant les objectifs et les indicateurs de résultats correspondants.	P 44-46
Inviter les conseils généraux à conclure avec les communes des conventions tripartites en matière de prévention spécialisée.	P 31
<b>Améliorer l'échange d'informations</b>	
Proposer, sur la base des expériences existantes (Essonne) et dans le cadre du CDP, la mise en place de protocoles d'échange d'informations nominatives.	P 37
Améliorer la qualité de la réponse de l'autorité judiciaire aux demandes d'informations formulées par les maires sur les affaires qu'ils ont signalées et sur les sortants de prisons en application de l'article L 2211-2 du CGCT.	P 29

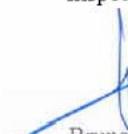
A Paris, le **18 JUIL 2005**



Pierre DUFFE  
Inspecteur général de l'Administration



Marc DUPONT  
Inspecteur général des Affaires Sociales



Bruno STEINMANN  
Inspecteur général adjoint des Services Judiciaires



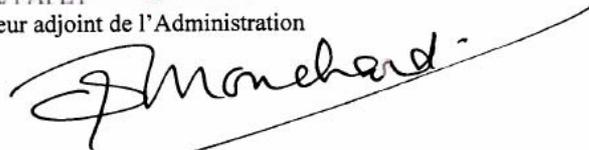
Guy DESPRATS  
Contrôleur général de la police nationale à l'Inspection Générale de la Police Nationale



Thierry ROMAIN  
Colonel à l'Inspection de la Gendarmerie Nationale,



Frédéric PAPET  
Inspecteur adjoint de l'Administration



Philippe MOUCHARD  
Chargé de mission à l'Inspection Générale des Services Judiciaires

## **ANNEXES**

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Note financière

Annexe 4 : Suivi statistique de l'activité pénale et CLS : l'exemple du Parquet de Metz.

Annexe 5 : Note sur les maisons de la justice et du droit (MJD)

Annexe 6 : Note sur le rôle de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de prévention de la délinquance des mineurs

Annexe 7 : Note sur l'information des maires

Annexe 8 : Charte de déontologie de l'Essonne sur l'information nominative

Annexe 9 : Note sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance au Royaume-Uni (source : *cabinet office*, 2005)

## **Annexe 1 : Lettre de mission**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE  
ET DES LIBERTÉS LOCALES

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE  
LA COHÉSION SOCIALE

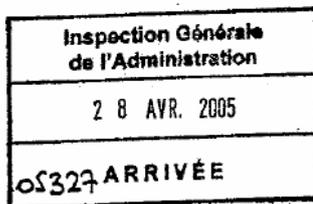
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Paris, le 28 AVR. 2005

Le Ministre de l'Intérieur,  
de la Sécurité intérieure et des Libertés locales  
Le Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion  
sociale  
Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale de  
l'Administration  
Madame le Chef de l'Inspection générale des Affaires  
sociales  
Monsieur le Chef de l'Inspection générale des Services  
judiciaires  
Monsieur le Chef de l'Inspection générale de la Police  
nationale  
Monsieur le Chef de l'Inspection de la Gendarmerie  
nationale  
S/c de Monsieur le Directeur général de la gendarmerie  
nationale



**Objet : Contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.**

La politique de sécurité et de prévention de la délinquance mise en oeuvre par le Gouvernement depuis trois ans a modifié le contexte des contrats locaux de sécurité, avec notamment :

- la mise en place des dispositifs territoriaux de sécurité et de prévention : conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, conseils départementaux de prévention, conférences départementales de sécurité ;
- la mise en oeuvre du plan pilote «25 quartiers » ;
- le renforcement de la prévention en matière de violences scolaires ;
- la promotion de l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations.

Par ailleurs, un projet de loi pour la prévention des violences est en préparation.

Cette politique se traduit au niveau local par une approche partenariale de la sécurité, avec pour objectif prioritaire la prévention des violences aux personnes.

Les nouvelles orientations et moyens de cette politique accroissent le rôle des maires, qui ont vocation à animer et coordonner le partenariat local de la prévention.

Sur la base de ces nouvelles orientations, vous établirez un bilan des contrats locaux de sécurité mis en œuvre aujourd'hui.

Vous examinerez comment les contrats locaux de sécurité peuvent être plus opérationnels, et s'ils doivent s'appuyer sur un ciblage géographique précis, des plans d'action en nombre restreint, et une évaluation régulière à l'aide d'indicateurs de résultats. Vous proposerez des simplifications dans les procédures de concertation locale. Enfin, vous identifierez les moyens affectés spécifiquement à la prévention de la délinquance.

Lorsque leur périmètre intègre des quartiers en politique de la ville, une attention particulière devra être accordée à l'articulation entre les CLS et les contrats de ville, dans l'optique d'une simplification des procédures contractuelles sur les territoires en politique de la ville.

Vous étudierez, sur la base des expériences développées localement, les fonctions de coordonnateur de CLS, en ce qui concerne le rôle qui leur est confié, leur encadrement, leur statut et la formation qu'ils ont reçue ; vous analyserez l'apport de ces fonctions au regard de la mise en œuvre du CLS.

Afin d'adapter les contrats locaux de sécurité à ces nouvelles orientations et d'impliquer de manière mieux coordonnée les services intervenant pour la prévention de la délinquance, qu'ils dépendent de l'Etat, des communes ou des départements, et le cas échéant des régions, vous proposerez des orientations en vue de mettre en place des contrats de nouvelle génération. Vous préfigurerez les termes d'une circulaire interministérielle destinée à instaurer la nouvelle génération de contrats.

Outre les services de l'Etat et les représentants de l'Autorité judiciaire, vous vous rapprocherez notamment de maires et de présidents de Conseils généraux afin d'examiner les conditions d'un partenariat efficace en faveur des mineurs.

Vous pourrez également formuler toute autre proposition qui vous semblerait utile.

Le rapport devra, avant toute autre communication, nous être adressé pour le 15 juin prochain.

Pour le Ministre de l'Intérieur,  
de la Sécurité intérieure  
et des Libertés locales,  
et par délégation,  
Le directeur du cabinet

Pour le Ministre de l'Emploi, du Travail  
et de la Cohésion sociale,  
Et par délégation,  
Le directeur du cabinet

Pour le Garde des Sceaux,  
Ministre de la Justice,  
Et par délégation,  
Le directeur du cabinet

Laurent LE MESLE

## **Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées**

## Annexe 2

### Liste des personnes rencontrées

#### Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

M Abdel Aissou, conseiller technique pour la prévention de la délinquance et intégration au cabinet du ministre de l'Intérieur

M. Charles Moreau, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Intérieur

Général Mignaux, conseiller pour la gendarmerie au cabinet du ministre de l'Intérieur

Colonel Loubes, cabinet du ministre de l'Intérieur

M. Michel Gaudin, Préfet, Directeur Général de la Police Nationale (DGPN)

M. Richard Bousquet, conseiller technique au cabinet du DGPN, pôle prévention et lutte contre l'insécurité

M. Christian Bosca, sous-directeur à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)

M. Jean-Pierre Goyran, sous-directeur des relations extérieures et du management (DCSP)

Mme Marie-Louise Fimeyer, commissaire divisionnaire, DGPN

Mme Françoise Laroque, commissaire divisionnaire, DCSP

M. René Bregeon, chef de bureau des relations extérieures et du conseil en sécurité urbaine, DCSP

M. Georges Lefèvre, Préfet, Président de la cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité (CIACLS)

#### Ministère de la Défense

Général Lemerrier, Sous-directeur de la sécurité publique à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

Colonel Prat, chef de bureau de la police administrative, DGGN

Capitaine Bonnet, DGGN

Chef d'escadron Berillon, DGGN

#### Ministère de la Justice

M. Pierre-Yves Couilleau, conseiller pour les affaires pénales au cabinet du ministre de la Justice

M. Jean-Marie Huet, Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces

M. Philippe Lagauche, chef de service, adjoint au Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces

Mme Marie-Christine Leroy, Chef de Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville

Mme Nathalie Riomet, Chef de bureau au Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville

Mme Madeleine Mathieu, sous-directrice de l'action éducative de l'éducation et des affaires judiciaires à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

M. Pascal Robinet, chef de bureau des méthodes de l'action éducative à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

Mme Catherine Pautrat, , Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP)

Mme Blandine Froment, chef de l'inspection des services pénitentiaires

M. Maurice Barate, sous-directeur de l'Etat-major de sécurité, DAP

#### Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Mme Rougier, cabinet du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

M. Laurent-Sapoval, cabinet du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Mme Brévan, Déléguée Interministérielle à la Ville  
M. Lenoir, délégation interministérielle à la ville (DIV)  
M. Fraysse, DIV  
Mme Chambry, DIV  
M. Ribiollet, DIV  
M. Trégoat, direction générale de l'action sociale (DGAS)  
Mme Toupiller, chef de service direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS)  
M. Vayne, mission audit et conseil, DHOS

Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée (CTPS)

M. Andrieu, président  
Mme Bertail, (conseillère générale et adjointe au maire de Troyes, représentante de l'AMF au CTPS)  
M. Monnier, Président d'association de prévention spécialisée Paris  
Mme Gloaguen, directrice adjointe d'une association de prévention spécialisée intervenant en Seine-Saint-Denis.

Conseil Supérieur du Travail Social

Mme Bouquet

Ministère de l'éducation nationale

Mme Le Guen, sous-directrice, Direction de l'enseignement scolaire (DESCO)  
Mme Nolat, DESCO

Mission interministérielle de lutte contre la drogue et les trafics

Mme Toussaint, secrétaire générale  
M. Bayard, chargé de mission  
Mme Chantal Fontaine, magistrat

Cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS

Réunion avec l'ensemble des membres de la cellule

Conseil national des villes

Mme Fayet, adjointe au maire de Bordeaux  
M. Latout, procureur général près la Cour d'appel de Versailles  
Mme de Liège, secrétaire général du CNV  
M. Le Marec, chargé de mission au CNV  
M. Hennequen, coordonnateur du CLS de Bordeaux

Assemblée des départements de France

M. Cazeau, président du conseil général de la Dordogne, sénateur de la Dordogne

Association des maires de France

M. Hamel, vice-président, député-maire de Dreux  
Mme Fort, député-maire de Sens

Association des maires des grandes villes de France

M. Cesari, adjoint au maire de Rouen  
M. Montillot, adjoint au maire d'Orléans

M. Millot, directeur de l'association

Fédération des villes moyennes

M. Bourg-Broc, député-maire de Châlons-en-Champagne

M. Bernard Pocher, président de la communauté d'agglomération de Bar le Duc

M. Pinoteau, directeur

Association des maires et villes de banlieue de France

M. Bourguignon, président, maire de Sotteville-lès-Rouen

M. Bernard, directeur général des services, Sotteville-lès-Rouen

M. Bensoussan, secrétaire général de l'association

Déplacement en Isère

M. Bart, préfet de l'Isère

M. Jacques Fayen, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Grenoble

Mme Brun, présidente du tribunal pour enfants

M. Baudoin, directeur de cabinet du préfet

M. Le Men, sous-préfet de La Tour du Pin

M. Priéto, sous-préfet à la ville

Mme Hugonin, adjointe au maire de Grenoble

Mme. Criffo, vice-présidente du Conseil général de l'Isère

M. Guiguet, président du CLSPD de Meylan

M. Sébastien Rochet, directeur de recherche au CNRS, membre du CLSPD de Meylan

Capitaine Calderara commandant la compagnie de Meylan

M. Borel-Garin, directeur départemental de la sécurité publique (DDSP)

Lt colonel Baradel, commandant le groupement de gendarmerie départementale de l'Isère

M. Aubry, inspecteur d'académie

M. Feyssaguet, maire de Villefontaine

M. le directeur de cabinet du maire de Villefontaine

Capitaine Gerber, commandant la compagnie de Bourgoin Jailleu

Major Zanardi, commandant la brigade territoriale autonome de Villefontaine

M. Trouillet, Président de la communauté d'agglomération de Vienne

Mme Magne, chargée de mission prévention à la communauté d'agglomération de Vienne

Chef d'escadron Perret, commandant la compagnie de Vienne

M. Remy Darroux, secrétaire général de la sous-préfecture de Vienne

Déplacement dans le Bas-Rhin (Communauté urbaine de Strasbourg CUS)

M. Michel Thénault, préfet de la région Alsace, préfet du Bas-Rhin

M. Jacques Louvel, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Strasbourg

M. Dupriez, directeur de cabinet du préfet

M. Grossman, président de la communauté urbaine de Strasbourg

M. Jaeky, directeur de la sécurité et de la prévention de la CUS

M. Maurer, conseiller général

Mme Kieffer, inspectrice d'académie adjointe

M. Shaully, chargé de mission prévention violence à l'inspection académique

M. Signourel, directeur départemental de la sécurité publique

Colonel Giere, commandant du groupement

M. Adam, sous-préfet à la ville

M. Sciamma, coordonnateur CLS

M. Soulet, directeur de la compagnie de transport de Strasbourg (CTS)

#### Déplacement dans le Val de Marne

M. Bergognoux, préfet du val de Marne

M. Jean-Michel Durand, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Créteil

M. Derrouch, directeur de cabinet du préfet

M. Bénisti, député-maire de Villiers-sur-Marne

M. Viens, maire d'Orly

M. Farouz, adjoint au maire d'Orly

M. Favier, président du conseil général

M. Bénicourt, directeur départemental de la sécurité publique du Val de Marne

Mme Dubosc, commandant de police à la direction départementale de la sécurité publique du Val de Marne

M. Delaubier, inspecteur d'académie

Mme Lapoix, sous-préfète à la ville

#### Déplacement dans l'Oise

M. Borius, secrétaire général de la préfecture

Mme Valette, procureure de la République

M. Boussuge, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Compiègne

M. Mercan, directeur de cabinet du préfet

M. Rouhier, sous-préfet de Clermont de l'Oise

M. Gouteyron, sous-préfet de Compiègne

Mme Cayeux, maire de Beauvais

M. Vauris, maire de Noyon

M. Verrier, adjoint au maire de Compiègne

M. Grimbert, maire de Creil

Mme David-Lairé, directrice des interventions sociales (DIS) au Conseil général

M. Jolibois, directeur départemental de la sécurité publique de l'Oise

M. Bobrowska, commissaire, chef de la circonscription de sécurité publique de Creil

Colonel Lacoste, commandant du groupement de gendarmerie départementale de l'Oise

M. Denis responsable de l'unité prévention sécurité à l'OPAC de l'Oise

M. Bessol, inspecteur d'académie adjoint

M. Cwieck, commandant la communauté de brigades de Noyon

#### Coordonnateurs CLS

M. Lustière, chargé de mission prévention délinquance à Saint-Nazaire

M. Salou, chargé de mission tranquillité publique à Saint Denis

M. Brice de la Mettrie, mission prévention sécurité, conseil général de l'Essonne

Mme Arches, directrice de la prévention à Issy les Moulineaux

#### Forum français pour la sécurité urbaine

M. Marcus, délégué général

#### SURETIS

M. Éric Chalumeau, directeur général de SURETIS, ancien responsable de la cellule « ingénierie publique » à l'IHESI ,

### **Annexe 3 : Note financière**

### Annexe 3 : note financière

#### Evaluation des crédits spécifiquement dédiés à la prévention de la délinquance

La mission a tenté d'identifier les crédits spécifiquement affectés à la prévention de la délinquance.

L'évaluation des crédits consacrés à la politique de la ville et à la prévention de la délinquance est une difficulté ancienne. Ces politiques soulèvent des problèmes de définition et dès lors des difficultés pour arrêter le périmètre des crédits qui s'y rattachent.

Le jaune budgétaire présenté au Parlement chaque année conformément à l'article 115 de la loi de finances pour 1990 a vocation à récapituler l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain. Toutefois, la direction du budget reconnaît ne pouvoir prétendre au recensement exhaustif de la totalité des crédits mobilisés par l'Etat sur le territoire des zones urbaines.

Les données fournies par le jaune budgétaire ne rassemblent pas en effet la totalité des crédits de l'Etat engagés sur les territoires concernés, pas plus qu'elles n'apportent une évaluation précise du surcoût généré par la politique de la ville par rapport aux politiques sectorielles de droit commun.

La politique de la ville s'appuie au premier chef sur des crédits de droit commun des différents ministères comme le montre le tableau ci-dessous.

<b>tableau de synthèse des contributions à la politique de la ville en millions d'euros</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Crédits spécifiques ville	368,04	356,58	434,8
Crédits des autres ministères	2240,55	2219,3	2184,62
Solidarité urbaine	448,91	463,58	589,75
Total des crédits budgétaires	3057,5	3039,46	3209,17
Dépenses fiscales et compensations	596,4	648	792,1
Total de l'intervention de l'Etat	3653,9	3687,46	4001,27
<u>Fonds européens</u> <sup>49</sup>	221,6	221,6	221,6
Caisse des dépôts (bonification et concours)	141	100	123
<u>Autres financements</u> <sup>50</sup>	335,8	967	967
Total	4352,3	4976,06	5324,87
<u>Contribution des collectivités locales</u> <sup>51</sup>	1000,68	1020,68	1070,68
Total général	5352,98	5996,74	6395,55

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain en application de l'article 115 de la loi de finances pour 1990

Les crédits de droit commun sont dispersés entre de nombreux ministères ce qui rend d'autant plus difficile leur identification.

<sup>49</sup> Estimation de la DIV

<sup>50</sup> Caisses d'Allocation Familiale, contributions de l'Union d'économie sociale du logement et de la caisse de garantie pour le logement locatif social à l'ANRU

<sup>51</sup> Fonds de solidarité des communes de la région IDF + contributions des régions, départements, communes et groupements, estimation DIV sur la base des informations transmises par les Préfectures

crédits relevant de divers ministères contribuant à la politique de la ville	2003	2004	2005
Affaires étrangères	0,35	0,35	0,35
Santé	97,73	94,6	98,39
Santé (FASILD)	113,47	81,02	81,02
Aménagement du territoire	8,69	8,69	8,69
Culture et communication	21,2	21,82	21,82
défense	17,67	19,04	20,75
Ecologie et développement durable	4,08	6,48	5,9
Education nationale	548,96	576,48	572,95
Emploi (hors exonérations ZRU-ZFU)	181,65	132,5	96
Equipement, logement et transports	201,76	215,98	219,86
Fonction publique	4,2	2,35	1,8
Intérieur	931,67	938,32	938,35
Jeunesse et sports	18,27	21,66	18,77
Justice	72,91	80,75	82,92
Outre-mer	17,94	19,27	17,05
<b>Total</b>	<b>2240,55</b>	<b>2219,3</b>	<b>2184,62</b>

Source : état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain en application de l'article 115 de la loi de finances pour 1990.

Au total plus de 2,5 milliards d'euros de crédits sont, selon la comptabilisation du jaune budgétaire, consacrés à la politique de la ville au sein du budget de l'Etat. Toutefois le jaune budgétaire récapitule d'abord des crédits de fonctionnement des services. La mission a cherché dès lors à distinguer au sein des crédits de la politique de la ville les crédits d'intervention consacrés non seulement aux quartiers difficiles mais spécifiquement à la prévention de la délinquance.

Ces crédits d'intervention sont principalement situés au sein du budget du ministère de la ville. Une évaluation est possible à partir des *Verts* budgétaires.

Pour ce faire, la mission s'est intéressée au Vert budgétaire Travail, santé et cohésion sociale, tome III « Ville et rénovation urbaine ». En titre IV, trois outils budgétaires principaux existent en faveur de la prévention de la délinquance : le fonds d'intervention pour la ville (FIV), le programme Ville, Vie, Vacances (VVV) et le dispositif adultes relais.

Toutefois, les crédits présents au sein de ces trois programmes ne sont pas tous consacrés à la prévention de la délinquance, aussi la mission a-t-elle cherché à partir des *Verts* budgétaires 2004 et 2005 à identifier les crédits qui y étaient spécifiquement dédiés.

Le tableau ci-dessous complète celui présent dans le corps du rapport.

nomenclature (en M€)	Vert 2004	Crédits de prévention de la délinquance 2004	Vert 2005	Crédits de prévention de la délinquance 2005
<b>39-01 (expérimentation dans 3 régions)</b>	Sans objet	Sans objet		
<b>art. 10 : prévention et développement social dont:</b>	Sans objet	Sans objet	31,972	
<b>Art. 11 : prévention de la délinquance</b>	Sans objet	Sans objet	<b>14,789</b>	<b>14,789</b>
<b>Art. 12 : Prévention de la toxicomanie</b>	Sans objet	Sans objet	<b>0,556</b>	<b>0,556</b>
<b>Art. 13 : Opérations ville, vie, vacances</b>	Sans objet	Sans objet	<b>2,25</b>	<b>2,25</b>
Art 14 : Socialisation	Sans objet	Sans objet	2,53	
Art 15: maîtrise de la langue	Sans objet	Sans objet	0,67	
Art 16: développement des politiques locales de santé	Sans objet	Sans objet	0,97	
Art 17:soutien aux actions éducatives	Sans objet	Sans objet	3,6	
Art 18 : accès au sport, aux loisirs et à la culture	Sans objet	Sans objet	5,28	
Art 19 : adaptation des services publics de proximité	Sans objet	Sans objet	1,31	
Article 20: revitalisation économique	Sans objet	Sans objet	2,6	
Article 30: stratégie, ressources, évaluation	Sans objet	Sans objet	4,17	
total 39-01	Sans objet	Sans objet	38,74	<b>17,595</b>
<b>46-60</b>				
<b>art. 10 : FIV</b>	131,62		83,15	
Art. 11 : Formation, animation et évaluation (contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	35,8		14,928	
<b>Art. 12 : Prévention de la délinquance, de la récidive et sécurité (CPER 2000-2006)</b>	<b>15,8</b>	<b>15,8</b>	<b>13,156</b>	<b>13,156</b>
Art. 13 : lien social et services publics (contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	62,3		35,285	
Art. 14 : revitalisation économique et emploi (contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	7		8,83	
Art. 15 : Formation, animation et évaluation (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	0,95		1,298	
<b>Art. 16 : prévention de la délinquance, de la récidive et sécurité (hors CPER 2000-2006)</b>	<b>1,55</b>	<b>1,55</b>	<b>1,240</b>	<b>1,240</b>
Art. 17 : Lien social et services publics (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	4,78		3,164	
Art. 18 : Rénovation urbaine (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	0,67		4,675	
Art. 19 : Revitalisation économique et emploi (hors contrats de plan Etat-régions 2000-2006)	2,77		0,815	
article 30: partenariat national et innovation	4		3	
art. 40 : soutien aux communes	20		0	
<b>art. 50 : opérations VVV</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>7,75</b>	<b>7,75</b>
art. 70 : programme de réussite éducative	Sans objet		62	
<b>art. 80 : dispositif adultes-relais</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>47</b>	<b>47</b>
TOTALprévention de la délinquance HORS PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE		<b>84,35</b>		<b>86,741</b>

La mission estime à environ 86,7 millions d'euros dans la loi de finances pour 2005 les crédits d'intervention spécifiquement consacrés à la prévention de la délinquance. Cette somme pouvant être majorée par une partie des crédits du programme de réussite éducative.

Ainsi, en comparaison avec les crédits disponibles en 2004, il semble que les crédits dédiés spécifiquement à la prévention de la délinquance au sein du budget ville aient vu leur montant légèrement s'accroître en 2005.

Toutefois, la mission s'interroge devant ce résultat :

- qui ne correspond ni aux résultats de l'enquête menée par la CIASCLS ni aux exemples de terrain auxquels elle a été confrontée.
- qui lui semble particulièrement étonnant. Les lignes dont la dénomination correspond à la prévention de la délinquance dans l'article 10 (FIV) du chapitre 46-60 étaient en effet dotées au total de 17,35 millions d'euros en 2004 (soit 13,2% des 131,62 millions d'euros du FIV 2004) tandis, qu'en 2005, ces mêmes lignes sont dotées de 14,396 millions d'euros (soit 17,31% des 83,15 millions d'euros du FIV 2005) alors même que 14,789 millions d'euros, issus du FIV, ont été affectés à la ligne 11 de l'article 10 du chapitre expérimental 39-01 sous la dénomination *prévention de la délinquance*
- De plus, les crédits de prévention de la délinquance, figurant dans le chapitre 39-01, qui ne concernent que les régions Nord-Pas de Calais, Bretagne et Rhône-Alpes, atteignent un niveau équivalent à celui qui ressort de la nomenclature traditionnelle du FIV pour le reste du territoire national.

Il semble ainsi que la mise en place d'une expérimentation LOLF (le chapitre 39-01) ait permis de révéler l'ampleur des crédits de prévention de la délinquance jusqu'ici non qualifiés comme tels dans les documents budgétaires.

Ainsi, et à moins de considérer que les crédits au sein de l'enveloppe FIV + chapitre expérimental sont passés de 17,35 à 29,185 millions d'euros entre 2004 et 2005, cela signifie que l'ensemble des crédits dédiés, au sein du FIV, à la prévention de la délinquance, n'apparaissait pas comme sous cette dénomination dans la présentation retenue jusqu'en 2004.

Dès lors, la mission considère que l'évaluation à laquelle elle a tenté de procéder vaut plus pour l'illisibilité du dispositif qu'elle a permis de mettre en exergue que pour le chiffre auquel elle aboutit.

La mission a procédé, en outre, à une analyse de la programmation des crédits FIV de deux des départements qu'elle a visités.

## **Analyse de l'articulation du financement de la prévention de la délinquance au sein du contrat de ville de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS)**

Sur les 1,8 million d'euros de l'enveloppe FIV du département du Bas-Rhin, la part des actions « prévention de la délinquance » représente, en 2004, 334 257 € soit 18,57 % des crédits (394 081 € en 2003) et porte sur :

- les actions de prévention auprès des publics difficiles
- la médiation sociale
- l'aide aux victimes
- la prévention de la récidive

Sur les 334 257 € consacrés au sein du FIV à la prévention de la délinquance, environ 30% sont programmés sur des actions relevant du contrat local de sécurité (cf tableau ci-dessous).

Il s'agit :

- du programme « école de la deuxième chance du Bas-Rhin pour jeunes en grande difficulté »
- de la rémunération du coordonnateur du contrat local de sécurité
- du programme d'accès au droit et d'aide aux victimes
- du dispositif de correspondants de nuit
- du dispositif de prévention médiation sur le réseau CTS de la CUS
- du bureau d'aide aux victimes d'infractions pénales et d'accès individuel au droit et de médiations sociales, pénales et scolaires
- des permanences de travailleurs sociaux à l'hôtel de police

### **Contrat de ville de la CUS : partie D : Prévention de la délinquance, tranquillité, sécurité**

	<b>Participation de l'Etat au titre du FIV</b>	<b>Financement FIV sur des actions s'inscrivant dans le CLS</b>	<b>Total Etat (FIV + droit commun)</b>	<b>Total programmé sur l'axe (Etat + CL+ autres partenaires)</b>
<b>D1. Actions de prévention auprès des publics difficiles</b>	101 666	56 927	159 322	438 431
<b>D3. Médiation sociale</b>	108 556	90 000	1 178 972	3 552 549
<b>D5. Aide aux victimes</b>	78 235	78 010	177 755	295 889
<b>D7 prévention de la récidive</b>	45 800	0	176 371	329 203
<b>TOTAL D</b>	<b>334 257</b>	<b>103 707</b>	<b>1 692 420</b>	<b>4 616 072</b>

**Tableau récapitulatif des actions financées au sein des contrats de ville dans l'Oise**

Contrat de ville et intitulés des actions	Maîtres d'ouvrage	Montant FIV		Montant SPQ 2004
		2004	2005	
<b>BEAUVAIS</b>				
Permanence d'aide aux victimes	ENTRAIDE	15 000,00	15 000,00	
Médiation pénale et directe	ENTRAIDE	4 510,00	4 510,00	
Service de contrôle judiciaire socio éducatif	ADARS	7 000,00	4 000,00	
Suivi des mineurs et majeurs placés sous main de justice	Mission locale	4 573,50	4 573,00	
Suivi des mesures éducatives et judiciaires	ELAN CES	4 000,00	(4 000)	
Equipe de médiation urbaine	CO HABITER	30 000,00		
Equipe de projet CLSPD (1 poste)	Ville de Beauvais	20 000,00	15 245,00	
Restauration de la relation parentale	LE PUZZLE	17 500,00	15 000,00	
<b>SOUS-TOTAL BEAUVAIS</b>		<b>102 583,50</b>	<b>58 328,00</b>	
<b>Agglomération creilloise</b>				
Conseil local de la jeunesse	Ville de Creil	7 000,00		
ALMS et équipe de médiation	Ville de Creil	20 000,00		
Ecole municipale des sports	Ville de Creil	5 000,00	(6 000)	
Ateliers d'expression et de sensibilisation des conduites à risque	Ville de Creil Ville de Nogent-sur-Oise		3 700,00	
Soutien à la parentalité par la médiation	Ville de Nogent-sur-Oise	7 000,00	(6 000)	
Médiation urbaine et sociale	Ville de Nogent-sur-Oise Ville de Nogent-sur-Oise	18 000,00	19 000,00	
Prévention sécurité routière	Ville de Nogent-sur-Oise		6 000,00	
Conforter les parents dans leur rôle d'éducateurs et de référents	CIDF	9 275,00	9 300,00	
Classe citoyenneté urbaine	FOL	8 385,00	8 000,00	
Espace alternatif	JADE	4 000,00	3 000,00	
Evaluation du contrat intercommunal de sécurité	GIP			15 000,00
Poursuivre le développement du Point Ecoute	JADE	21 000,00	22 741,54	
Restauration de la relation parentale	PUZZLE	25 000,00	15 000,00	
<b>SOUS-TOTAL AGGLOMERATION</b>		<b>124 660,00</b>	<b>86 741,54</b>	<b>15 000,00</b>
<b>MERU</b>				
Développement de la citoyenneté	Ville de Méru	5 000,00	5 000,00	
Comités de quartier	Ville de Méru	4 000,00	4 000,00	
Permanences d'aide aux victimes	Entraide	4 100,00	4 100,00	
Aide au fonctionnement maison Justice	Ville de Méru		5 600,00	
Restauration de la relation parentale	LE PUZZLE	5 800,00	5 800,00	
<b>SOUS-TOTAL MERU</b>		<b>18 900,00</b>	<b>24 500,00</b>	
<b>TOTAL GENERAL SUR LES 3 SITES</b>		<b>246 143,50</b>	<b>169 569,54</b>	<b>15 000,00</b>

**Part des actions des CLSPD en 2003, 2004, 2005 par rapport à l'enveloppe FIV attribuée à chaque contrat de ville**

BEAUVAIS :	pour mémoire
	enveloppe FIV
2003 : 20,08 %	432 265,00
2004 : 24,21 %	423 640,95
2005 : 22,07 %	264 177,14
Agglomération creilloise	
2003 : 26 %	882 472,00
2004 : 23,48 %	530 869,04
2005 : 24,95 %	347 599,54
MERU	
2003 : 19,10 %	112 557,40
2004 : 17,97 %	105 152,00
2005 : 29,37 %	83 415,00

Chaque contrat local de sécurité (CLS) prévoit un certain nombre d'actions à conduire dans un cadre partenarial. Les actions financées au titre de la politique de la ville sont extraites des CLS et retenues en concertation avec les différents chefs de projets. Elles représentent comme en témoigne le tableau ci-contre une part substantielle des crédits du fonds d'intervention pour la ville consacrés à chaque contrat de ville.

**Annexe 4 : Suivi statistique de l'activité pénale et CLS : l'exemple du  
Parquet de Metz.**

## Annexe 4

### Suivi statistique de l'activité pénale et CLS : l'exemple du Parquet de Metz.

A l'initiative du parquet de Metz, un informaticien a créé une application permettant de présenter des chiffres représentatifs de l'activité pénale à partir des dossiers enregistrés. Cette application permet de distinguer par commune les faits commis dans le ressort judiciaire. Elle nécessite de saisir en doublon<sup>52</sup> les dossiers de toutes les infractions et contraventions de 5<sup>ème</sup> classe, avec d'autres rubriques, notamment le rattachement aux communes.

L'outil informatique utilisé permet de prendre en compte simultanément les données de la Justice et celles de l'état 4001 (statistiques d'activité police et gendarmerie).

Il comporte 12 rubriques principales :

- les atteintes à la personne humaine,
- les atteintes aux biens,
- les atteintes à l'autorité de l'Etat,
- les infractions financières,
- les infractions économiques,
- les infractions en matière de santé publique,
- les infractions à la législation du travail,
- les infractions en matière de circulation et de transport,
- les infractions en matière d'environnement,
- les affaires pénales diverses,
- les affaires non pénales.

Les informations générales sur les profils des auteurs et la nature des infractions les plus fréquemment commises sont ainsi disponibles pour définir une politique de prévention de la délinquance adaptée au territoire de la commune.

Une personne a été recrutée à plein temps, sous la forme d'un emploi aidé<sup>53</sup> d'une association habilitée dans la médiation pénale, pour travailler sur ce recueil statistique pour les communes des 5 CLS qui dépendent du parquet de Metz.

La saisie informatique nécessite un emploi à temps plein<sup>54</sup>.

L'application développée a fait l'objet d'une déclaration à la CNIL en 1999.

Chaque semestre environ, l'agent recruté procède à :

- un relevé statistique de l'ensemble des saisies,
- une étude « sociologique » des infractions (typologie des infractions commises avec indication des tranches d'âge de leurs auteurs),
- à un recoupement des typologies mentionnées supra et des réponses judiciaires correspondantes,
- l'élaboration de commentaires, soumis à validation du procureur de la République.

---

<sup>52</sup> Cette saisie, en doublon total avec celle réalisée sur l'application mini-pénale de la chaîne pénale du Parquet est rendue nécessaire par l'absence de sous-produits informatiques de cette chaîne et par son absence de souplesse et d'adaptation aux besoins locaux des utilisateurs.

<sup>53</sup> Un emploi-jeune en l'occurrence.

<sup>54</sup> La saisie s'applique à une population de 152 400 habitants (RGP, 1999). Au niveau national (62 000 000 habitants en 2005), un tel ratio impliquerait le recrutement de près de 407 personnes.

## **Annexe 5 : Les Maisons de Justice et du Droit (MJD)**

## ANNEXE 5

### LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT

Les MJD se sont développées depuis 1998 : elles visent à l'accueil des justiciables, des victimes d'infractions pénales et de tous ceux qui ont besoin de renseignements juridiques ; elles ont trois fonctions principales : (i) la mise en œuvre de la médiation au sens large, (ii) l'accès au droit et (iii) les actions d'aide aux victimes (dynamique nouvelle, souvent impulsée par un CLS).

#### **Les MJD ont fait l'objet d'un rapport de l'IGSJ en juillet 2003<sup>55</sup>:**

Initialement conçues de façon empirique afin d'apporter de nouvelles réponses pénales à la délinquance et restaurer l'image du droit dans les quartiers en difficulté, les MJD ont connu un développement rapide et ont mobilisé, dans un cadre partenarial, des ressources importantes, tant de la part de l'Etat que des collectivités locales<sup>56</sup>.

En dépit d'un bilan globalement positif, elles demeurent fragiles :

- Leur implantation est parfois insuffisamment étudiée, voire peu cohérente avec les objectifs de la politique de la ville,
- Elles s'appuient fréquemment sur un personnel au statut précaire (emplois-jeunes : dispositif en extinction) et sur un financement aléatoire, ce qui peut obérer la crédibilité du dispositif,
- Elles connaissent un fonctionnement encore trop disparate en dépit de l'adoption de textes destinés à encadrer leurs activités,
- Elles s'articulent souvent mal avec les autres dispositifs en place, lesquels participent aussi aux actions menées dans le cadre d'un CLS : points d'accès au droit, CDAD, antennes de justice,
- Elles peinent à réaliser toutes les missions qui leur sont assignées par la loi : si l'accès au droit connaît un développement rapide (mais qui reste à coordonner), le concours à la prévention de la délinquance est difficilement mesurable, alors qu'il constitue une « valeur ajoutée » substantielle, dans le cadre d'un CLS,
- La présence judiciaire de proximité manque encore de contenu et les alternatives aux poursuites (qui devaient à l'origine en constituer la manifestation principale) stagnent, voire régressent,
- Bien qu'inscrites dans le code d'organisation judiciaire depuis 1998, les MJD apparaissent toujours un peu en marge de l'institution judiciaire...

---

<sup>55</sup> Cf. *infra* : éléments de conclusions et de préconisations (rapport précité p. 57 à 59).

<sup>56</sup> Elles sont particulièrement appréciées par les élus, pour qui elles contribuent à améliorer l'image de la justice dans les zones sensibles, ainsi qu'à rapprocher l'institution judiciaire des citoyens...

**Les préconisations de l'IGSJ, mentionnées *infra*, pourraient, dès lors, permettre d'accroître des synergies avec les CLS et CLS de nouvelle génération, notamment lorsque le besoin a été dûment identifié par un diagnostic local de sécurité :**

- Consolider le dispositif :
  - Conserver son caractère discriminant en direction des publics démunis (cf. coordination avec la DIV),
  - Unifier les structures en mettant un terme aux créations d'antennes de justice et en transformant celles déjà existantes en MJD,
  - Pourvoir les postes de greffiers encore vacants<sup>57</sup>,
  - Doter les MJD d'un outil informatique assurant un suivi des activités d'accès au droit,
  - Renforcer l'animation par l'affectation des magistrats chargés du suivi de la politique judiciaire de la ville dans les 31 départements prioritaires, par la présentation en début d'année au conseil de la MJD d'un budget prévisionnel recensant l'effort financier de chacun des partenaires et par la communication à l'assemblée générale du tribunal d'un compte-rendu des activités de la MJD.  
Ce compte-rendu pourrait également être systématiquement présenté dans le cadre des CLSPD et des CDP,
  - Mettre en place des outils de gestion et d'évaluation comprenant notamment :
    - des indicateurs de coût,
    - un cahier des charges type,
    - des tableaux de bord d'activité et de résultat,
    - des fiches de suivi,
    - des enquêtes de satisfaction auprès des usagers ;
  - Veiller au respect des dispositions du décret du 29 octobre 2001 prévoyant l'habilitation par le conseil de la MJD des associations intervenant en MJD,
- Améliorer l'exercice des missions des MJD :
  - Renforcer les modes alternatifs de règlement des contentieux civils par la tenue d'audiences civiles par les juges de proximité et par une présence plus active des conciliateurs,
  - Renforcer le nombre et la nature des mesures alternatives aux poursuites par la tenue d'audiences de cabinet par les juges de proximité pour valider les compositions pénales,
  - Inciter les parquets à privilégier la localisation de l'activité des délégués du procureur dans les MJD,
  - Mettre en place une exécution en temps réel des compositions pénales par le greffier de la MJD ou les éducateurs du SPIP,
  - Enrichir l'articulation entre les MJD et les CDAD :
    - Le CDAD serait chargé d'impulser et de coordonner les activités d'accès au droit,
    - Les greffiers des MJD en assureraient l'animation et le suivi

---

<sup>57</sup>

Or, l'allongement en 2005 de la scolarité des greffiers constitue une difficulté supplémentaire.

- Affirmer le caractère judiciaire des MJD :
  - Mieux expertiser les implantations futures avec l'appui de l'administration centrale (et des sous-préfets d'arrondissements) en repérant plus précisément les besoins,
  - Rendre les chefs de cour signataires conjointement avec les chefs de tribunal des conventions constitutives, tout en laissant à ces derniers la responsabilité de l'animation du dispositif,
  - Mettre en réseau les MJD et les connecter aux applications informatiques des juridictions<sup>58</sup>,
  - A terme, rattacher au ministère de la justice l'ensemble des personnels permanents des MJD.

---

<sup>58</sup>

Ce qui implique une harmonisation avec le reste de l'administration (Word au lieu de Word perfect)...

**Annexe 6 : Note sur le rôle de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière de prévention de la délinquance des mineurs**

## Annexe 6

### **Note sur le rôle police nationale et gendarmerie nationale en matière de prévention de la délinquance des mineurs**

#### **Police nationale et prévention de la délinquance des mineurs**

De manière générale, la prévention de la délinquance des mineurs est, pour la Police Nationale, une mission intégrée au sein de l'activité globale des services au même titre que la dissuasion et la répression.

Compte tenu de l'objet de la mission « CLS » il est nécessaire de présenter les actions spécifiques de prévention de la délinquance des mineurs mises en œuvre par les services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (maillage très souvent en concordance avec l'existence de CLS).

#### **1) Les Centres de Loisirs des Jeunes (CLJ) et les opérations Prévention Été**

Les CLJ sont implantés dans les zones fortement urbanisées de nombreuses circonscriptions de sécurité publique. Des policiers spécialisés en matière d'animation permettent à des jeunes, en risque de délinquance, de participer à diverses activités sportives, culturelles ou ludiques.

Gérés sous la forme associative, les CLJ ont pour objet de contribuer à l'éducation, à la citoyenneté et à l'insertion. Le respect d'autrui et l'apprentissage de la règle y sont développés au quotidien.

Pendant la période estivale 2004, 48 centres de loisirs des jeunes implantés sur 57 sites et répartis dans 39 départements ont accueilli plus de 17 000 jeunes.

Parallèlement au fonctionnement de ces structures des actions ponctuelles ont été conduites au cours de l'été 2004 dans 17 départements dans le cadre du dispositif Ville Vie Vacances – Prévention Été (plus de 26 000 jeunes ont bénéficié de ces actions).

#### **2) Les brigades des mineurs**

Au nombre de 104, dont 7 services départementaux, les brigades des mineurs sont des unités spécialisées dans le traitement des affaires de mineurs victimes.

Les fonctionnaires de ces brigades exercent également des missions liées à la prévention et à la protection des mineurs telles que les enquêtes sociales, les recherches de mineurs en fugue, les interventions pour non fréquentation scolaire et les entretiens avec des parents désespérés ou des mineurs en difficulté.

Au 31 décembre 2004, 1287 fonctionnaires étaient plus spécifiquement chargés de l'action de police de direction des mineurs au sein des circonscriptions de sécurité publique.

### **3) Les référents départementaux et correspondants locaux police-jeunes**

L'instauration des référents départementaux et des correspondants locaux police-jeunes au sein des services de sécurité publique répond à un double objectif :

- développer les actions pour favoriser le dialogue entre jeunes et policiers
- rendre plus efficace la lutte contre la délinquance des mineurs

La participation aux instances partenariales permet au référent d'inscrire son action dans une réelle cohérence locale.

L'intervention auprès des familles permet un rappel à la loi et à la responsabilisation des parents, l'explication quant au bien fondé et à la nécessité de l'intervention policière et fournit l'occasion d'une prise en compte des difficultés rencontrées par ces familles au plan éducatif et social.

Le référent doit également être en mesure de recueillir et formuler les attentes des jeunes en matière de sécurité, de protection et de lutte contre la délinquance dont ils peuvent être eux-mêmes victimes.

### **4) La prévention en milieu scolaire**

Dans le cadre de la collaboration avec l'éducation nationale des actions de formation et d'information sont développées auprès des élèves sur divers thèmes (racket, violences, armes, stupéfiants, conduites à risque, citoyenneté, fonctionnement et rôle de la police, sécurité routière...).

En 2004, 6021 interventions ont été réalisées auprès de 204 947 personnes.

La signature à Dreux le 4 octobre 2004 d'un protocole d'accord Intérieur - Education Nationale a permis de renforcer de manière significative le partenariat existant en généralisant au profit de chaque établissement et ce sur l'ensemble du territoire national la nouvelle approche partenariale.

Doivent être particulièrement notés :

- la désignation d'un correspondant police identifié comme interlocuteur du chef d'établissement
- l'échange d'information prévu dans le strict respect de la déontologie professionnelle

- l'élaboration, avec la communauté éducative, d'un diagnostic-sécurité pour chaque établissement

Parallèlement la mise en œuvre d'actions de prévention et d'information organisées en commun est expressément prévue.

## **5) Les actions de prévention des toxicomanies**

Les policiers formateurs anti-drogue (PFAD), au nombre de 256, recrutés sur la base du volontariat au sein des personnels affectés en Sécurité Publique ont une double mission :

- assurer la formation de leurs collègues en matière de lutte contre le trafic et l'usage
- dispenser auprès d'un public diversifié (jeunes, parents, enseignants, travailleurs médicaux et sociaux...) des actions d'information

L'activité des PFAD est orientée en priorité vers des actions de prévention au profit du milieu scolaire.

En 2004, les PFAD ont réalisé 180 actions de formation auprès de 2159 fonctionnaires de police.

Ils ont participé à 10 357 séances d'information touchant un public de 162 998 personnes parmi lesquelles 113 364 élèves et 14 690 enseignants et parents.

Afin de compléter cette action une campagne itinérante d'information et de prévention des toxicomanies a été reconduite en 2004.

## GENDARMERIE NATIONALE : LES BRIGADES DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE JUVENILE

Les brigades de prévention de la délinquance juvénile ont été créées afin d'apporter une réponse adaptée à l'augmentation de la délinquance des mineurs. Ces unités répondent à un choix de la gendarmerie visant à dissocier la prévention de la répression, à pénétrer les milieux pré-délinquants et à s'engager efficacement au sein de structures partenariales. Il se traduit par des missions spécifiques des B.P.D.J.

Les BPDJ ont été créées à titre expérimental en 1997 pour répondre à une priorité gouvernementale. Dans un premier temps, 9 brigades sont créées le 1er septembre 1997, puis 31 autres renforcent le dispositif sur les départements les plus sensibles.

Chaque unité est composée de six militaires ayant reçu une formation spécifique de 3 semaines au centre national de formation de police judiciaire de Fontainebleau. Un gendarme féminin et un formateur relais anti-drogue y sont généralement affectés.

La vocation exclusivement *préventive* de ce type d'unité est préservée, notamment par le fait que les personnels ne bénéficient pas de l'habilitation d'officier de police judiciaire. Pour autant, ils participent à certaines enquêtes en conduisant- des auditions de mineurs victimes.

L'action des brigades de prévention de la délinquance juvénile s'inscrit en complément de celle des unités territoriales traditionnelles. Grâce à leur spécificité et aux qualifications qu'elles réunissent, les BPDJ apportent le concours de militaires particulièrement formés pour appréhender les problèmes de la jeunesse en danger ou pré-délinquante. Leurs missions se déclinent selon 4 axes :

- **la prévention** (présence dans les quartiers, information dans les écoles et les associations, contacts avec les mineurs et leurs familles, rappel à la règle) ;
- **le renseignement** (connaissance de l'environnement social, estimation des risques, renseignement au profit des autorités) ;
- **l'accompagnement de l'intervention** (pour adapter la réponse de sécurité aux besoins locaux) ;
- **la promotion de l'action partenariale** (participation aux dispositifs interministériels et contractuels).

Ces unités font preuve d'un remarquable sens de l'initiative et de créativité pour élaborer des actions pertinentes et originales, ainsi que les supports adaptés aux publics qu'elles souhaitent toucher. Des « **bonnes pratiques** » sont ainsi identifiées et mises à disposition à l'ensemble des unités. Par l'intermédiaire du réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) ces bonnes pratiques sont diffusées à d'autres pays de l'Union européenne. A titre d'exemple, peuvent être mentionnés : les « points écoute gendarmerie » au sein des établissements scolaires, la simulation de procès pénal pour les 11-13 ans, la prévention précoce chez les 5-6 ans ou encore la participation aux stages d'éducation à la citoyenneté et de soutien à la parentalité.

Les BPDJ participent, en outre, comme les brigades territoriales, aux comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté des établissements scolaires. Elles interviennent

également dans les opérations « Ville Vie Vacances » mises en place au niveau départemental.

Aujourd'hui, les BPDJ sont devenues des acteurs reconnus de la prévention de la délinquance auprès de différents partenaires extérieurs dont notamment l'éducation nationale, la protection judiciaire de la jeunesse, les associations de parents d'élèves et les collectivités territoriales. Leur expertise se traduit par une augmentation constante des sollicitations extérieures.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> En 2004, environ 480 000 personnes ont été concernées par les actions BPDJ avec un effort particulier en direction des collégiens dont le risque de basculer vers des conduites addictives est plus élevé.

**Annexe 7 : Note sur l'information des maires**

## Annexe 7

### L'INFORMATION DES MAIRES

Extraits

#### *I. Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets en date du 3 mai 2001*

**Objet : Actions de prévention et de lutte contre la délinquance et l'insécurité : modalités d'association des maires à ces actions.**

« En matière de lutte contre l'insécurité, les maires doivent désormais être systématiquement et régulièrement informés des objectifs poursuivis et des résultats obtenus par les services de police, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. [...]

Cette information et cette association prendront les formes suivantes :

- information immédiate du maire par le chef de circonscription de tout événement important concernant sa commune ;

- organisation de réunions de travail régulières, et si possible hebdomadaires, entre le maire ou, le cas échéant, le maire adjoint chargé de la sécurité, et le chef de la circonscription de sécurité publique, ou, le cas échéant, le chef de service désigné par le directeur départemental de la sécurité publique ; de telles rencontres doivent notamment permettre de répondre aux préoccupations concrètes des élus, de leur communiquer les tendances de l'évolution de la délinquance, de connaître leurs souhaits relatifs aux objectifs fixés aux services de police et aussi d'évoquer les contributions partenariales en cours ou attendues des services municipaux, et réciproquement ;

- organisation, selon une périodicité qui pourrait être trimestrielle, à votre niveau, ou à celui des sous-préfets, d'une réunion avec chacun des principaux maires de votre département pour faire le point sur l'activité respective des services de l'Etat et des services communaux dans la lutte contre l'insécurité. Chaque fois que vous l'estimerez possible ou opportun, la réunion du comité de pilotage du contrat local de sécurité organisé par vos soins avec le procureur de la République et les chefs de service de sécurité concernés pourra servir de support à cet échange trimestriel, sur les problèmes de sécurité avec les principaux maires du département. Cet échange devra permettre de faire le bilan de la situation locale dans le domaine de la sécurité, de définir des objectifs et stratégies pour l'action des services et d'analyser leurs résultats. Ce dispositif, déjà pratiqué dans certains sites, aura notamment pour effet de donner une nouvelle dynamique aux contrats locaux de sécurité ».

## **II. Loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne**

### **Article 2**

« L'article L 2215-2 du code général des collectivités locales est ainsi rédigé :

Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, le représentant de l'Etat dans le département associe le maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité et l'informe régulièrement des résultats obtenus.

Les modalités de l'association et de l'information du maire mentionnées au précédent alinéa peuvent être définies par des conventions que le maire signe avec l'Etat ».

## **III. Décret du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance**

Titre 1<sup>er</sup> – les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance

### **Article 4**

« Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est informé régulièrement par les responsables locaux de la police et de la gendarmerie de l'état, des caractéristiques et de l'évolution de la délinquance dans son ressort territorial.

Les maires sont informés, sans délai, des actes graves de délinquance commis dans leur commune.

Au moins une fois par an, ils sont également informés, comme le conseil local de sécurité, de l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'Etat dans leur commune ».

## **IV. Loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure**

### **Première partie**

#### *Principes généraux*

1. Fixer la nouvelle architecture institutionnelle de sécurité intérieure

« Enfin l'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale, sera assuré grâce à la mise en place des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance qui constitueront l'instance de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité. Informés régulièrement des indicateurs de la délinquance et de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les services de police et les unités de gendarmerie, ils seront en mesure d'exprimer les attentes de la population en matière de sécurité de proximité ».

## **V. Loi du 9 mars 2004 (article 73)**

Article L 2211-3 du code général des collectivités territoriales

« Les maires sont informés sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie des infractions causant un trouble grave à l'ordre public commises sur le territoire de leur commune, dans le respect des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale. »

**Annexe 8 : Charte de déontologie de l'Essonne sur l'information nominative**

# Protocole sur l'échange de l'information au sein des instances locales de partenariat



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE L'ESSONNE



## **Préambule**

---

En juin 2003 était lancée dans le cadre du Conseil départemental de prévention une grande étude sur les modalités du partage de l'information au sein des instances locales de partenariat. La nécessité de ce travail avait été soulignée au niveau essonnien par un nombre important de professionnels. Une réflexion nationale avait d'ailleurs été menée sur ce thème sur demande du 1<sup>er</sup> ministre au cours de l'année 2001.

En effet, la multiplication rapide des instances locales partenariales chargées de mettre en œuvre les politiques de sécurité et de prévention posait la question des conditions des échanges d'information qui y avaient lieu, notamment quand elles étaient d'ordre nominatif.

En l'absence d'un cadre précis collégialement défini et respectueux des pratiques professionnelles de chacun, l'échange d'information s'effectuait au gré des relations interpersonnelles et des rapports de confiance. Les fonctionnements de ces instances étaient donc extrêmement hétérogènes au niveau départemental et, sur un même territoire, le partenariat risquait à tout moment de connaître un coup d'arrêt au gré de la bonne volonté et des mutations professionnelles de chacun.

Cet état de fait créait un sentiment d'insécurité pour les professionnels souvent conscients de la nécessité de travailler ensemble, mais désireux de le faire dans un cadre précis.

La volonté de fournir aux professionnels un cadre d'intervention validé par leur hiérarchie et définissant clairement les lieux et les conditions d'échange faisait écho à celle, tout aussi impérieuse, d'un respect scrupuleux des missions de chacun et du droit au respect de la vie privée.

Le souhait permanent d'associer à cette démarche, unique au niveau départemental, le plus grand nombre de professionnels, a conduit le Forum français de sécurité urbaine, chargé de cette étude, à rencontrer plus de cinquante interlocuteurs issus des différentes institutions concernées. La multiplication des rencontres, inter-institutionnelles ou internes, a enclenché une réflexion sur les pratiques, individuelles ou collectives, dont la valeur ajoutée professionnelle va au delà du travail qui s'achève aujourd'hui.

En validant ce protocole, les commanditaires reconnaissent la pertinence d'un échange de l'information raisonné, encadré, respectueux des missions de chacun et des libertés individuelles. Sa validation au niveau départemental par les institutions garantit un cadre précis d'intervention auquel leurs représentants locaux pourront se référer.

Le protocole tend à une harmonisation des pratiques sur le département. Pour autant, le respect par les acteurs locaux de cette «règle du jeu» commune appliquée lors des échanges devra parfois être affiné au regard des spécificités locales. Le protocole local sera alors constitué d'une première partie départementale, document cadre, et d'une deuxième précisant ses modalités d'application par les membres de l'instance locale ou les professionnels participant à une démarche spécifique.

Le protocole a donc pour ambition d'être l'outil collégial, opérationnel et pratique, auquel se réfèrent les acteurs locaux des instances d'analyse, de réflexion et de coordination mises en place par les Comités de pilotage des contrats locaux de sécurité et les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Il doit également être une aide méthodologique pour les professionnels participant à une démarche comme le sont les cellules de veille éducative.

Son application fera l'objet d'une évaluation périodique par l'ensemble des institutions, notamment au sein du Conseil départemental de prévention. Elle permettra d'en mesurer la portée et, si nécessaire, l'adapter aux évolutions législatives ou réglementaires. Il pourra également s'inspirer des pratiques locales ayant démontré leur pertinence. C'est pourquoi le terme de «Protocole» a été retenu, tant il est apparu nécessaire à tous de souligner en amont son caractère par essence évolutif.

Ce travail collégial, lent car méthodique, prudent car ambitieux, a été cofinancé par l'Etat et le Conseil général de l'Essonne. Il a été rendu possible grâce à l'engagement des professionnels et des institutions qu'ils représentent. Nous pensons particulièrement à la Justice, l'Education nationale, la Police nationale, la Gendarmerie nationale, les professionnels des Maisons départementales des solidarités du Conseil général, des professionnels de la Prévention spécialisée ainsi que les coordinateurs des contrats locaux de sécurité des collectivités locales, qui sont les socles de ce partenariat particulièrement vivace dans notre département. ■

## Protocole

---

Ce protocole est un outil méthodologique conçu par des professionnels et proposé à leurs collègues composant les différentes instances où, au niveau local, s'échangent des informations. A finalité opérationnelle, il tend à répondre de façon pragmatique aux différentes situations susceptibles de nécessiter un texte de référence.

Ainsi, il est d'abord apparu nécessaire d'établir une liste, non exhaustive, des instances susceptibles de s'y référer utilement. Ensuite, la réponse à « pourquoi échanger ? » a conduit à conditionner l'échange à l'existence d'une plus value pour les intéressés ; la notion « d'information partagée » ayant quant à elle semblé la réponse la plus pertinente aux interrogations sur le suivi d'une information échangée. La question, cruciale, de l'information des intéressés a fait l'objet de longs débats qui ont conduit à une formulation respectueuse de la déontologie et des contraintes législatives de chacune des institutions.

Dans le même esprit, il y a eu un réel consensus pour distinguer les rôles respectifs des élus, qui président et définissent les orientations au sein des instances de pilotage, et les professionnels qui seuls, peuvent être amenés à échanger des informations sur des problématiques précises. Cette distinction permet à chacun de remplir dans leur plénitude les fonctions qui lui sont dévolues, et augmente considérablement la qualité du travail effectué sur le territoire.

Quelques précisions, fruits de l'expérience, sont mentionnées dans le volet « modalités » comme l'importance d'un coordonnateur aux fonctions clairement définies et la nécessité de prévoir en amont les régulations en cas de désaccord, qui sont parties intégrantes d'un travail partenarial.

Enfin, chacun reconnaît l'importance de l'évaluation, avec la mise en place au niveau local d'outils qualitatifs et quantitatifs.

Les éléments ci-dessous ne règlent pas tout. Ils ont pour ambition de faciliter et de sécuriser les échanges qui ont lieu quotidiennement sur le territoire essonnien.

### **1) Instances et démarches partenariales concernées**

Les instances concernées par ce protocole sont :

- les commissions des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance,
- les groupes de travail chargés de la mise en œuvre d'une fiche action d'un contrat local de sécurité,

- les cellules de veille éducative,
- cellule de veille de sécurité,
- les cellules locales de gestion de crise.

## **2) Critère de l'échange**

L'examen des situations se fait au regard du champ de compétence de chacun et la diffusion de l'information est enfermée dans une double limite :

- elle doit être utile pour la personne qui en fait l'objet et la résolution de la situation,
- la plus value de l'information : une information connue mais non nécessaire à la résolution du problème soulevé n'a pas à être dite,
- l'information donnée par une institution devient une information partagée, de la responsabilité du groupe. Celui-ci peut donc exercer un droit de suite sur l'information et sa transmission à une institution non représentée ne peut se faire sans son accord.

L'information de l'intéressé ou de ses représentants légaux, lorsqu'elle est possible, est un préalable. Leur accord quand il s'avérera nécessaire, devra être recherché.

## **3) Composition du groupe de travail**

Une claire distinction entre les deux niveaux d'instances est établie :

- le niveau de l'assemblée plénière, que le Maire préside et où tous les partenaires sont présents, qui fixe, coordonne, oriente, et évalue la politique locale à partir d'un diagnostic partagé,
- les lieux de travail et d'échange d'information, qui regroupent sur des problématiques précises les professionnels. L'échange d'information ne peut se faire qu'au sein de ces instances opérationnelles.

Le groupe de travail adopte une composition de professionnels ayant une légitimité et un champ de compétences utiles pour parler des situations et des personnes. Une liste des membres est définie pour chaque groupe.

## **4) Modalités du travail des instances de partenariat**

Un «coordinateur» est chargé de :

- veiller au respect du champ de compétences de chacun des membres,
- veiller au respect des règles applicables habituellement par chaque institution,
- garantir le respect du protocole d'échange d'information,
- préparer les réunions (fixation de l'ordre du jour),
- s'assurer qu'un compte rendu soit établi.

Le groupe élabore ensemble après examen de la situation concernée, une stratégie partagée d'action dont la mise en œuvre est assurée par l'institution concernée. Celle-ci est pilote de l'action, mettant à profit dans sa conduite les informations recueillies lors de cet échange. Elle pourra s'appuyer sur les membres partenaires impliqués sur le terrain dans ses limites (communes, quartier..).

Le compte rendu ne mentionne que la solution envisagée et l'institution qui la conduira. Il servira également à l'évaluation du dispositif.

Les partenaires établissent en commun les limites du partage et les modes de régulation en cas de conflit. Ainsi, Il convient de définir «une procédure d'incident» si une information est utilisée contrairement aux règles en vigueur :

- le groupe peut écrire à une institution si son représentant ne respecte pas les règles en vigueur ;
- une institution peut écrire au groupe pour lui faire part de son désaccord.

Le lieu habituel de réunion devra être choisi avec pertinence.

Chaque rencontre donne lieu à l'évaluation de l'impact de la stratégie collégalement adoptée précédemment. C'est le pilote de l'action qui en a la charge.

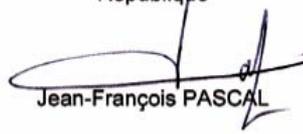
## **5) Evaluation du travail**

Ces groupes rendent compte en externe de leur travail sur le plan statistique et qualitatif. Ce bilan ne peut être nominatif devant les instances plénières de pilotage.

Présenté de façon périodique à l'instance supérieure, ce bilan est dressé collégalement sous la direction du membre désigné par l'ensemble du groupe.

Un bilan annuel de l'application du protocole est établi au niveau départemental pour être présenté devant le Conseil Départemental de Prévention.

Signé à Evry, le 15 février 2005

Monsieur le Préfet de l'Essonne  Bernard FRAGNEAU	Monsieur le Procureur de la République  Jean-François PASCAL	Monsieur le Président du Conseil général de l'Essonne  Michel BERSON
Monsieur le Sénateur-Maire de Brunoy Président de l'Union des Maires de l'Essonne  Laurent BETEILLE	Madame la Directrice des services départementaux de l'Education Nationale de l'Essonne  Marie-Louise TESTENOIRE	Monsieur le Directeur Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse  Marc BRZEZOWY

En présence de :

Monsieur le Lieutenant-Colonel  
Commandant le Groupement de Gendarmerie de l'Essonne  
  
François FABRE

Monsieur le Directeur Départemental de la Sécurité Publique  
  
Bernard AGNESE

**Annexe 9 : Note sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance au Royaume-Uni (source : *cabinet office*, 2005)**

## **ORIENTATIONS RECENTES DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE EN ANGLETERRE**

### **Existing Scenario:**

- Crime and fear of crime continue to be one of the key concerns of the population. A significant change over the last 20 to 30 years has been the increasing impact that drugs has on crime.
- The level of involvement of young people involved in crime is still too high. But the majority of the young people do not commit crime and are more likely to be victims than perpetrators.
- Tackling crime and the fear of crime involves a wide range of partners. But there is still too much bureaucracy that gets in the way of Crime and Disorder Partnerships, Drug Action partnerships and Youth Offending Teams working effectively.
- Information sharing and data exchange about community safety issues between partners is often poor largely because of anxiety about data protection issues.
- There is little financial incentive for local authorities to invest in preventative services
- Some policing functions may be more cost effective if they were carried out by local government (and vice-versa)

### **Proposal:**

- Planning requirements to be streamlined, funding streams to be pooled and monitoring requirements to be proportionate to need.
- A single pot for community safety with allocations set over a three year period. Requirements for capital and revenue split should be removed. Ability to roll forward between years should be allowed.
- Freedoms and Flexibilities should be applicable to all agencies represented on the Crime and Disorder Partnership involving an Excellent authority
- Joint work to develop a protocol framework which meets the information needs of Crime and Disorder Partnerships, YOT's and DAT's.
- Creation of Invest to Prevent budget for use by Excellent Authorities
- Organisations represented on Crime and Disorder Partnerships to be able to agree locally responsibility for functions.
- Further scoping work to be undertaken jointly to identify initiatives which could have a more significant impact on a wide range of problems.

These proposals will:

- Free up Crime and Disorder Partnerships, DAT's and YOT's to focus on achieving reduction in crime and fear of crime rather than dealing with red tape.
- Provide a means of achieving a greater impact on the levels of crime and fear of crime
- Over the long term provide savings in the total cost to the public purse

## **Issue to be addressed**

Tackling crime is a national and local priority but:

- Crime and Disorder Partnerships need to be given more freedom from government to tackle local issues
- There is insufficient investment in longer term preventative services
- Some "community safety" functions may be more cost-effective if they were carried out by a different agency than is the case at the moment.
- Lack of power to require greater responsibility to be taken by the private sector to address community safety concerns.

## **What needs to change?**

The relationship between central government and Crime and Disorder Partnerships, including the balance between national and local targets and priorities; changes to funding streams, planning and monitoring requirements.

- Need for flexibility in how any changes impact differently on 2-tier authorities as against unitary authorities
- Removal of any barriers which prevent local government to take on certain traditional policing functions and vice versa, where this is agreed locally.
- Insufficient powers to require the private sector to take a greater responsibility of the community safety agenda.
- Changes to funding mechanisms would be required in order to incentivise investment in preventative services.

### **1. Benefits to citizens**

- Greater reduction in levels of crime and fear of crime.
- Greater emphasis on crime issues that are a priority for residents locally.
- A significant improvement in the quality of life of people who live, work and visit the area
- Will provide opportunities to create, build and empower local communities to tackle crime particularly through a greater emphasis on long-term preventative work with young people and with our communities in their neighbourhoods.
- Greater opportunities to tackle the problems of anti-social behaviour.

### **2. Benefits to local government and other local bodies**

- Frees up resources to concentrate on achieving outcome of reducing crime and fear of crime
- Could provide opportunity to release greater capacity for police to deal with key community safety concerns
- Provides all agencies with clarity about data sharing and information exchange thereby improving decision making and resource allocation
- Provides opportunity for longer term resource planning
- Provides opportunity for freedoms and flexibilities to be made available to a wider range of organisations.

- Will strengthen the role of Crime and Disorder Partnerships and help to engage those agencies which are not as engaged as they need to be currently.

### **3. Benefits to central government**

- Streamline various funding streams
- Provides opportunity for government to pilot freedoms and flexibilities with organisations other than local government.
- Provides an opportunity to act as a test bed for the transfer of functions to the most appropriate agency.
- Provides an opportunity to pilot initiatives in some or all of the excellent Local authorities designed to test the impact of longer-term preventative community safety initiatives on crime levels and resources.
- Should improve government resource allocation
- Will help to make government targets more meaningful and therefore more achievable.

### **Links to Shared Priorities**

This is an existing shared priority and has strong linkages to other shared priorities. For example, more effective traffic enforcement could reduce the number of people injured through traffic accidents. Also strong links between the crime agenda and the street scene and liveability agenda. Finally, to tackle crime effectively requires further progress being made on other shared priorities, particularly education.

### **Background Information**

Audit Commission report "Misspent Youth" made clear the need for greater investment in preventative services.

### **Further action required to scope proposal**

Working group(s) would be needed with Home Office and other government departments take forward and scope some of these ideas further.

### **Government contact(s)**

- Home Office: - Tyson Hepple
- ODPM,
- DCMS
- DFES,
- DOT,
- DoH

### **Other contacts**

- Dennis Skinner - Assistant Chief Executive
- Tony Brooks - Borough Commander,
- Camden Police,
- MPS

**Lead Council; Supporting Council(s)**

- LB Camden - Lead
- All Excellent councils