

Séminaire régional



Politique de la ville et Prévention de la délinquance Vendredi 29 novembre 2013

IRTS-LR - Montpellier

NB : Préparation des contenus et animation de la journée par Jean-Paul CARRÈRE

Rappel de la genèse de ce séminaire

Des professionnels de la région concernés ont souhaité il y a quelques mois partager leur réflexion à un moment où la réorientation des politiques de prévention sécurité liée au changement politique national, à la mise en place des ZSP ou encore à la réforme annoncée de la politique de la ville viennent rajouter de nouveaux éléments d'incertitude. C'est ainsi qu'un groupe de travail prévention sécurité s'est constitué au sein de l'association Réciprocités. Ce groupe de travail a rapidement repéré le besoin d'engager un premier et indispensable travail collectif d'éclaircissement, de caractérisation et d'intelligibilité sur les notions de prévention et de sécurité : savoir précisément de quoi on parle, identifier les enjeux des politiques publiques correspondantes dans le contexte actuel des quartiers populaires, repositionner la place et le rôle des habitants.

Le groupe de travail s'est rapproché du centre ressources régional politique de la ville « Villes et Territoires LR » pour organiser cette première journée séminaire qui s'adressait prioritairement aux professionnels (des collectivités et services de l'Etat) directement engagés dans la mise en œuvre des politiques locales de prévention sur leur territoire.

Un programme en deux parties

Structurée autour de l'intervention de Gilbert Berlioz, du cabinet CRESS, spécialiste des politiques de prévention de la délinquance, la première partie (« Prévention de la délinquance : de quoi parle-t-on ? ») a permis de proposer des clés de lecture à la fois historique, sociologique et méthodologique pour mieux appréhender les politiques nationales et locales de prévention de la délinquance en France, aujourd'hui.

L'après midi a été consacrée à une présentation de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 et de ses déclinaisons territoriales par M. Olivier DUBAUT, Sous-Préfet, chargé de mission au SGCIPD. Cette présentation a été suivie d'échanges, à partir des expériences locales, sur « comment se fabriquent et se conduisent les politiques territoriales de prévention de la délinquance. Les questions suivantes ont été soulevées : articulation plan départemental-plan locaux, liaison avec les ZSP, liaison avec les prochains contrats de ville.

Prévention de la délinquance : de quoi parle t-on ?

Intervention de Gilbert Berlioz consultant au cabinet CRESS et spécialiste des processus de socialisation des jeunes et des politiques de prévention de la délinquance

La prévention de la délinquance, plus précisément celle des jeunes des quartiers populaires, constitue l'un des axes majeurs d'intervention de la politique de la ville depuis ses débuts dans les années 80.

Depuis, les évolutions et orientations des mesures et dispositifs visant à coproduire des politiques de prévention entre Etat et collectivités territoriales ont oscillé constamment entre protection de l'enfance et politiques sécuritaires stricto sensu en passant par l'éducatif et la prévention primaire. Cette incertitude et cette fragmentation ont empêché la clarification du champ de la prévention de la délinquance et ont entretenu une confusion des positionnements et des interventions.

Approche par les causes ou approche par les actes ?

Il existe deux approches possibles pour aborder le thème de la prévention de la délinquance : l'approche par les causes et celle par les actes. La première prend en considération les faits qui expliquent le passage à l'acte délinquant (contexte social, déficit éducatif...). Cette approche par les causes suscite des réponses éducatives et sociales en matière de prévention. L'approche par les actes appelle plutôt des réponses qui relèvent d'un traitement policier et judicaire.

Une notion évolutive

Marquée à l'origine par une conception médicale qui considérait le délinquant comme souffrant d'une pathologie, puis remise en cause dans les années 1960 par une approche qui interrogeait davantage le milieu social, la prévention revient aujourd'hui à une conception plus punitive centrée sur la responsabilité du sujet¹.

Dans une perspective historique, est mise en évidence une autonomisation dans les politiques publiques de la notion de prévention de la délinquance. Le moment de basculement serait les émeutes du quartier des Minguettes, dans l'agglomération lyonnaise, en 1981 : à partir de cette époque, les jeunes des quartiers populaires deviennent les « nouvelles classes dangereuses ».

Avec la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, puis la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ou LOPSI du 29 août 2002, la sécurité intérieure devient une valeur et la prévention de la délinquance en tant que politique publique est rattachée au ministère de l'Intérieur au détriment des « ministères

¹ G Berlioz pointe à ce sujet la contradiction qu'il perçoit entre la tendance à retarder de plus en plus le moment où les jeunes sont « socialement responsables » (du fait de l'entrée de plus en plus tardive sur le marché du travail) et la revendication actuelle visant à abaisser l'âge de la responsabilité pénale.

sociaux ». G. Berlioz note ici une continuité dans ce domaine par delà les alternances politiques.

Il est rappelé ici que **délinquance et sécurité sont deux termes distincts**. La délinquance est une catégorie pénale, ce qui n'est pas le cas de la sécurité, dont la notion recouvre une dimension sociologique et subjective. D'où l'analyse d'un décalage entre la limitation des indicateurs à ceux de la police et la réalité de la prévention de la délinquance.

On note cependant une évolution sur ce point avec la volonté affichée de ne plus limiter l'appréhension de la délinquance aux seuls indicateurs de la délinquance enregistrée à compter de janvier 2014.

Définition proposée par Gilbert Berlioz pour la prévention de la délinquance : « **Ensemble** des mesures *non coercitives* qui évitent qu'un évènement ait lieu ».

Rappel de quelques grandes tendances en matière de délinquance

Pour éviter les confusions sur la situation actuelle, il est utile de faire un retour sur quelques tendances de fond.

La délinquance enregistrée augmente depuis les années 1960

Globalement, l'ensemble des observateurs s'accordent sur le constat que les faits de délinquance enregistrés croissent depuis les années 1960.

La crise économique survenant en 1973, elle ne serait donc pas l'explication première de l'augmentation de la délinquance enregistrée depuis les années 1960. D'autres causes sont proposées.

- L'essor de la société de consommation : plus de biens entraînent plus d'opportunités d'appropriation
- > Des cadres anthropologiques qui s'effritent, notamment les structures familiales.
- L'urbanisation.

Le passage d'une délinquance d'appropriation à une délinquance d'expression ?

Jusqu'aux années 1980, la motivation principale des actes de délinquance est le vol de biens. Pour contrecarrer ce phénomène, des moyens de protection ont été développés entraînant une diminution de ce type de vol.

Aujourd'hui une autre forme de délinquance prend de l'importance et obéit à des logiques bien différentes. Les évènements émeutiers, par exemple, s'inscrivent dans un type de délinquance dite d'expression². Il ne s'agit pas de s'enrichir ou de s'approprier un bien mais d'exprimer une colère, un ressentiment, de l'angoisse.

² Hugues LAGRANGE, *Demandes de sécurité : France, Europe, États-Unis*, Paris, Seuil, République des idées. 2003.

Or on ne lutte pas de la même façon contre ces deux formes de délinquance : autant les réponses à la délinquance d'appropriation sont rodées, autant ce n'est pas le cas de ces nouvelles formes de délinquance (« délinquance d'expression »). Le collège, par exemple, est devenu un des lieux particulièrement concerné par ce phénomène.

Relations entre comportements délinquants et crise d'adolescence

On constate un pic - bien connu - des actes de délinquance vers 18/19 ans et une décrue après 29 ans.

Quand on veut agir, il faut aborder des formes précises de délinquance car « LA » délinquance n'existe pas. Il existe «des» formes de délinquance dont les chiffres sont agrégés de manière arithmétique dans un ensemble qui recouvre des phénomènes très hétérogènes sur le plan des comportements des auteurs et sur les auteurs eux-mêmes³.

G. Berlioz cite un chiffre destiné à frapper les esprits et à faire préciser sur quels auteurs les politiques publiques de prévention de la délinquance veulent agir : les 5% des auteurs à l'origine de 50% des actes ou sur les 95% d'auteurs occasionnels ?

Les chiffres de la délinquance font ressortir une surreprésentation des mineurs et des jeunes de 13/18 ans (3 fois supérieure à leur proportion dans la population). Les 18-24 ans représentent 33% des condamnés et les moins de 25 ans 40% des condamnés. G. Berlioz fait remarquer que la proportion de jeunes dans les maisons d'arrêt (courtes peines) est très importante et justifierait un travail spécifique auprès d'eux.

Dès lors, s'il y a plus de délinquance dans les quartiers populaires que sur le reste du territoire c'est aussi parce que la proportion de jeunes y est plus élevée qu'ailleurs : c'est un « effet mécanique » de la surreprésentation des jeunes dans ces quartiers.

Relations entre délinquance et famille

Les études à ce sujet font ressortir 4 facteurs de risque :

- La dissociation familiale
- La taille de la fratrie
- Délinguance dans la fratrie / dans le guartier
- Relation à l'école (niveau scolaire)

Dans ce domaine, un des moteurs principaux de prévention de la délinquance serait la « capacité à superviser » des parents plus que la structure familiale. Est-ce que les parents ont la capacité de superviser leurs enfants ? Présence ou absence d'un étayage par un réseau familial ?

Y-a-t-il une « dimension ethnique » à la délinquance des jeunes ?

Cette question délicate, fortement investie idéologiquement, a été abordée il y a quelques années par une étude de Sebastian Roché et Monique Dagnaud, deux sociologues du CNRS,

³ Laurent MUCCHIELLI plaide pour distinguer des *catégories de délinquance* in MUCHIELLI Laurent, Violence et insécurité, Paris, La découverte, 2001.

réalisée sur les dossiers des mineurs jugés par le tribunal de Grenoble (Isère) entre 1985 et 2000⁴.

Cette étude met au jour de ce que les auteurs nomment « la dimension ethnique » de la délinquance : 66,5 % des mineurs jugés ont un père né à l'étranger (pour 49,8 % dans un pays du Maghreb), et 60 % ont une mère également née hors de France. Contrairement aux études habituellement menées, qui s'attachent au seul critère de la nationalité des individus, les deux chercheurs ont choisi, sur la base des informations figurant dans les dossiers judiciaires, d'éclairer ainsi plus complètement l'environnement de ces adolescents.

La dimension sociale de la délinquance des jeunes

Il en ressort clairement que les mineurs d'origine étrangère cumulent encore plus que les autres les traits de désavantage socio-économique :

- la pauvreté économique concerne 60 % des familles ;
- les pères sont, à 26 %, inactifs ;
- ceux qui ont un travail sont en majorité des ouvriers (59 %), les mères des employées
 (46 %);
- les deux tiers sont issus de fratries de quatre frères et sœurs ou plus ;
- près de 40 % des dossiers judiciaires font état de violence familiale ;
- 20 % évoquent un père alcoolique ;
- seuls 54,5 % de ces mineurs vivent avec leurs deux parents ;
- 11 % sont hébergés en foyer;
- dans 9,3 % des cas, ces adolescents ont un de leurs parents décédé;
- leur situation scolaire est sinistrée : 79 % ont redoublé, 55 % plusieurs fois et près de 60 % ont fait l'objet d'une ou de plusieurs exclusions.

Sur ce dernier indicateur, G. Berlioz insiste sur le fait que le rapport au savoir est aussi un rapport au monde et que ces jeunes déscolarisés sont particulièrement démunis pour penser et se situer dans le monde. Il rappelle que leur absence de l'école les prive de socialisation scolaire, le rapport à l'école pouvant être considéré comme un dénominateur commun de la socialisation.

Il s'appuie sur une évaluation conduite dans le département du Nord dans 20 collèges dont 10 bénéficient d'un poste d'éducateur spécialisé pour plaider en faveur d'une prise en compte de nouvelles formes de délinquance entre pairs au sein des établissements scolaires.

⁴ M. DAGNAUD, (Et S. ROCHE), *Mineurs et Justice* (analyse des dossiers judiciaires des auteurs mineurs de délits graves jugés dans l'Isère de 1985 à 2000), France 5, 2003.

Les outils des deux lois du 5 mars 2007⁵

Le 5 mars 2007, deux lois, l'une sur la prévention de la délinquance, l'autre sur la protection de l'enfance sont votées, modifiant toutes les deux les mêmes articles du code de l'enfance et de la famille. Ces lois émanent pour la première du ministère de l'Intérieur, pour la seconde du ministère des Affaires Sociales. La loi sur la protection de l'enfance est une loi de consensus qui est rapidement appropriée, forte de la concertation préalable des différents acteurs. Il n'en est pas de même pour la loi sur la prévention de la délinquance, loi de rupture, qui a été élaborée unilatéralement par le ministère de l'Intérieur.

Deux chefs de file sont désignés :

- le conseil général pour la protection de l'enfance
- le maire pour la prévention de la délinquance

Le constat est fait que cette double conduite, organisée par la loi, fonctionne mal dans la mesure où elle a tendance à renforcer le cloisonnement entre les deux politiques.

Au bilan, la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance apparaît comme une loi produite « par le haut » dont les territoires ne se sont pas saisis.

Le budget de la prévention de la délinquance : un petit budget

- 2010 : 49 M€

2011 : 51M€ (dont 60% pour la vidéo protection)

- 2012 : 50 M€

- 2013 : 56,5 M€ dont 19,3 M€ pour la vidéo protection

Pour étayer ce point de vue, ces montants sont comparés au budget de la protection de l'enfance d'un département.

Quatre difficultés pour le développement de la prévention de la délinquance

- 1) Plus la délinquance paraît «dure», plus la prévention apparaît «molle» : la notion de prévention éducative, en particulier, se retrouve «ringardisée» comme une démarche présentée comme «molle» face à des délinquants présentés comme de plus en plus «durs».
- 2) L'imputabilité des résultats est hasardeuse : il est souvent difficile de démontrer que des actions de prévention de la délinquance ont un impact sur les « chiffres de la délinquance ».
- 3) La stigmatisation de comportements transitoires (cela renvoie au débat sur la remise en cause de la justice des mineurs et la revendication d'un abaissement de l'âge de la responsabilité pénale).
- 4) On ne prend pas suffisamment en compte les phénomènes collectifs : constat d'un décalage entre la sanction individuelle et le phénomène réel (logique de groupe). D'où la nécessité de trouver des solutions/sanctions collectives à ces phénomènes.

⁵ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Gilbert Berlioz propose une approche de la prévention de la délinquance qui distingue quatre niveaux

Cette approche se substitue au classement en trois niveaux traditionnellement utilisé (préventions primaire, secondaire et tertiaire). Ce dernier, issu du monde médico-social, découle d'une logique médicale et curative qui renvoie à un aspect pathologique de la question

1. La prévention sociale

On vise ici un territoire. L'enjeu est de réduire les antagonismes sociaux qui ne sont pas tous des conflits.

Exemples : antagonismes sociaux entre familles avec enfants et personnes âgées au sein d'un même espace de vie.

lci, les réponses seront les actions qui contribuent à réduire ces antagonismes sociaux comme les « fêtes de voisins ». Et il sera important que les acteurs comprennent ce qu'est leur contribution à la politique de la prévention de la délinquance. Être clair sur l'objectif permettra aussi d'évaluer les actions au bon niveau : indicateurs de sociabilité, de qualité de vie.

2. La prévention éducative

On vise des individus. Un diagnostic préalable est nécessaire. Les objectifs de l'action sont à clarifier : dans le cas d'un chantier de jeunes, s'agit-il d'embellissement du quartier ou d'évolution de la trajectoire des jeunes ? Si l'objectif est éducatif, on va prendre le risque de s'adresser à des jeunes difficiles.

3. La prévention situationnelle

Elle est dissuasive. Il s'agit d'empêcher qu'un évènement ne survienne (recours à un vigile, amélioration de l'éclairage, etc.). Cela oblige à cibler des évènements.

- G. Berlioz insiste pour ne pas hiérarchiser les objectifs qui doivent dépendre de la situation, à envisager sous un triple rapport :
- la pression
- l'exposition
- la vulnérabilité

Cela permet de préciser quel type de prévention il faut mettre en œuvre face à telle ou telle situation (pas de hiérarchisation *a priori*). Mais ce n'est pas parce qu'un type de prévention fonctionne que cela a un impact sur les autres registres.

4. La prévention de la récidive

Même si ce registre fait débat dans la mesure où cela se situe à la limite des mesures coercitives.

G. Berlioz défend l'idée qu'un plan local de prévention de la délinquance doit se situer sur les quatre niveaux et que l'évaluation de ce plan doit tenir compte de la différence des objectifs selon les niveaux.

- nécessité d'un diagnostic préalable éclairé
- nécessité d'être rigoureux sur les objectifs que l'on se donne.
- -nécessité de sécuriser les professionnels prêts à prendre des risques pour toucher les jeunes en difficulté : Gilbert Berlioz donne l'exemple de l'animateur qui organise un séjour avec un groupe de « jeunes difficiles » et qui ne doit pas être stigmatisé si le séjour ne se déroule pas aussi bien que prévu.

On a trop souvent confondu la lutte contre la délinquance et la prévention de la délinquance avec l'idée que si on lutte contre les délinquants cela sera dissuasif (dans la droite ligne de la conception de la valeur dissuasive de la peine).

Conclusion: Les acteurs de la prévention de la délinquance sont certainement plus efficaces qu'on ne le dit mais ils ne disposent pas des outils pour parvenir à le rendre lisible : c'est le triptyque objectifs / indicateurs / évaluation.

Synthèse des échanges avec les participants

La question est posée de savoir si un contexte électoral où le thème de la délinquance a tendance à être instrumentalisé n'est pas un obstacle sur la route du professionnel de la politique de la ville qui souhaite redonner du sens à ces enjeux de prévention de la délinquance.

Selon Gilbert Berlioz, le travail du technicien est d'apporter des solutions opérationnelles. Les thèmes de la délinquance et de sa prévention sont aujourd'hui tellement chargés d'enjeux que le technicien doit éviter le registre où prédominent les lectures morales et politique et privilégier celui de la réflexion et des propositions d'actions.

A ce propos, il attire l'attention sur le décalage qui peut exister entre les discours politiques polarisés et la grande similitude des actions conduites sur les territoires. Le constat est fait, à titre d'exemple, que politique de prévention de la délinquance de Bordeaux et très similaire à celle de Grenoble, par delà les étiquettes politiques.

Les politiques de prévention de la délinquance requièrent des personnes (comme les coordonnateurs CLSPD) susceptibles de mobiliser des partenaires.

Parmi les partenaires à mobiliser sont proposés les clubs sportifs.

L'analyse du fonctionnement de certains clubs de football amateur plaiderait en effet pour faire de la lutte contre « l'exclusion sportive » un objectif de prévention de la délinquance, ce qui suppose donc de mobiliser ces clubs à ce titre. Cette démarche doit passer par la sensibilisation de certains « éducateurs » sportifs bénévoles dont les mots et les comportements relèvent plus, selon Gilbert Berlioz, du « culte de la performance » et de ses travers que d'une démarche éducative telle qu'il la préconise.

⁶ Est visé ici le cas de jeunes sanctionnés en raison de comportements ou de propos tenus lors de rencontres sportives. Il s'agirait de favoriser la mise en place d'une prévention éducative qui aurait pour but d'éviter que ces jeunes soient exclus d'une forme de socialisation que l'on estime positive pour eux.

Stratégies nationale et locales

Présentation de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 et des déclinaisons territoriales par M. Olivier DUBAUT, Sous-Préfet, chargé de mission au SGCIP

Jean-Paul Carrère rappelle que cette intervention répond à une demande du groupe de travail des coordonnateurs CLSPD d'avoir un retour sur la stratégie nationale et ses déclinaisons départementales.

En introduction, Olivier Dubaut insiste sur le fait que *la politique de la prévention de la délinquance est une politique autonome par rapport à la politique de la ville.*

<u>Documents de référence</u>: « Stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2017). Fiches pratiques. Chantiers nationaux »⁷, 12 fiches actions et la circulaire du Premier Ministre du 4 juillet 2013 transmise aux préfets.

L'élaboration de la stratégie de prévention de la délinquance a fait l'objet d'une large concertation nationale : sept groupes de travail associant les partenaires de terrain ont été mis en place. Ces groupes d'échanges et de réflexion ont permis de capitaliser les expériences novatrices, de vérifier la faisabilité d'un certain nombre d'hypothèses et d'être force de propositions.

Parallèlement, un travail interministériel soutenu a été conduit.

Précisions sur le calendrier de la déclinaison de cette stratégie nationale :

- Les plans départementaux doivent être finalisés par les préfets avant fin 2013 ;
- Les plans locaux devront être adoptés d'ici la fin 2014.

Le bilan du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 a fait ressortir un déficit de partenariat opérationnel. Par ailleurs les anciens plans ne reprenaient pas certains aspects qui semblent importants au terme de l'élaboration de la nouvelle stratégie, notamment la médiation en lien avec la tranquillité publique et la prévention spécialisée.

La politique de prévention de la délinquance est désormais présentée comme une politique au confluent du champ social, du champ éducatif et de celui de l'insertion professionnelle. Les anciens plans faisaient une confusion entre *prévention* et *traitement* de la délinquance.

La stratégie 2013-2017 entend faire davantage prévaloir sa dimension partenariale. Son champ d'intervention est par essence subsidiaire, il ne se superpose pas aux compétences des différents acteurs publics qui ont la charge de la prévention primaire. Elle vient en complément, lorsque tous les acteurs ont épuisé leurs compétences propres.

La stratégie nationale a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national, en mobilisant en priorité ses moyens en direction des zones de sécurité prioritaires et des quartiers de la politique de la ville.

⁷ « Stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2017). Fiches pratiques. Chantiers nationaux », Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, 68 p.

A ce titre, ses orientations seront déclinées dans les plans départementaux et intégrées dans les contrats de ville 2014-2020.

Le contenu de la stratégie nationale⁸

Trois programmes d'actions

- o Programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance
- Programme d'actions pour améliorer la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales, et l'aide aux victimes
- o Programme d'actions pour améliorer la tranquillité publique

S'agissant du premier programme, on notera une approche ciblée en direction des jeunes exposés à la délinquance : adolescents et jeunes adultes de 12 à 25 ans inscrits dans une trajectoire délinquante ou susceptibles d'y basculer.

Un travail est en cours avec la CNIL sur l'enjeu du traitement des données individuelles confidentielles.

Parmi les actions ciblées, non trouve notamment :

- Des actions de remobilisation pour prévenir le basculement dans la délinquance
- Des actions de prévention de la récidive

A propos du plan départemental

Il est élaboré par le Préfet en lien avec le Procureur de la République et le Président du Conseil Général. Une implication plus grande des conseils généraux est souhaitée par l'Etat.

A propos du plan local et de son périmètre

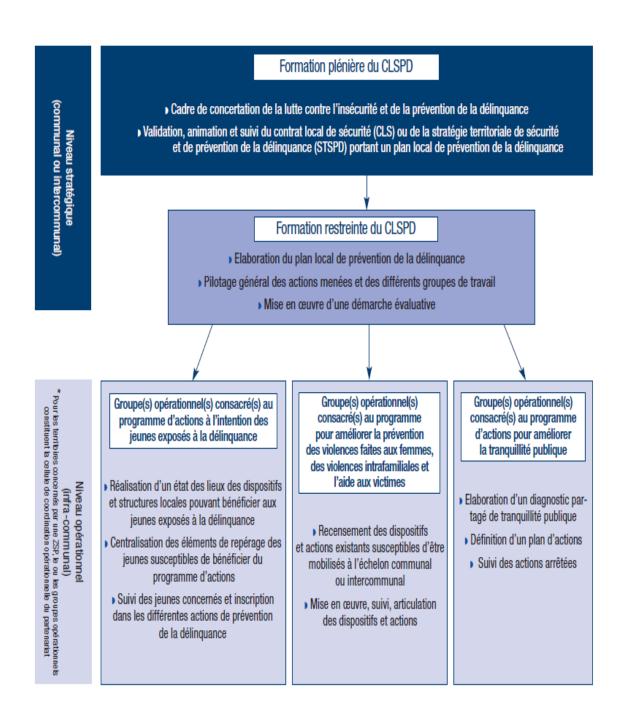
Il est préconisé que *le périmètre du CISPD, quand il existe, ne doit pas nécessairement recouper celui du territoire de l'intercommunalité dans son ensemble : ce sont les partenaires locaux qui doivent définir quel est le périmètre le plus pertinent.* Le raisonnement est le même s'agissant de la déclinaison à l'échelle infra communale.

Dans les ZSP, la proposition est faite de cellules opérationnelles communes avec les CLSPD.

Il est précisé par ailleurs l'objectif d'un renforcement de l'implication des services de l'Etat auprès du maire dans le cadre des plans locaux.

⁸ On trouvera toutes les précisions utiles sur le site internet du SG CIPD à la page : http://www.prevention-de-la-delinquance-2013-2017.html

Un Schéma type de gouvernance locale de prévention de la délinquance pour la mise en œuvre de la stratégie nationale a été élaboré.



Source : « Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017. Fiches pratiques. Chantiers nationaux », p. 14.

Précisions sur l'emploi du FIPD en 2014

En 2014, les moyens du FIPD seront concentrés sur les trois programmes (en attente de l'arbitrage du Premier Ministre pour la répartition des montants entre les trois programmes).

- Il est demandé aux préfets de s'appuyer sur les 12 fiches actions jointes au document de la stratégie nationale
- Il est demandé aux préfets de concentrer les moyens sur quelques actions

Le SG CIPD prévoit la transmission rapide de « fiches d'expériences réussies » dans une logique d'essaimage.

Rappel du montant des crédits du FIPD pour 2014 : 54,6 M€

- Enveloppe déconcentrée : 35 M€ qui devront être attribués sur les 2 premiers programmes,
- Enveloppe spécifique de 19 M€ pour la vidéo protection
- Enveloppe d'1 M€ pour des actions nationales

La circulaire sur l'emploi du FIPD en 2014 devrait être adressée aux préfets en janvier et M. Dubaut précise que les préfectures peuvent d'ores et déjà lancer leur appel à projet si le plan départemental a été adopté.

Poursuite de la réflexion au niveau du SG CIPD

Des groupes de travail continuent de se réunir et des guides méthodologiques seront diffusés. Parmi les nouveaux chantiers nationaux on relèvera :

- chantier relatif au développement du partenariat dans le champ de la prévention de la délinquance et à l'échange d'informations,
- chantier concernant l'implication de la prévention spécialisée dans les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance,
- chantier concernant le recensement des dispositifs de droit commun concourant à la stratégie nationale de prévention de la délinquance.

Stratégies nationale et locales (suite)

Expériences locales, sur « comment se fabriquent et se conduisent les politiques territoriales de prévention de la délinquance » : Saint-Gilles, Montpellier, Perpignan

Gérard Maneschi, directeur de la vie locale, mairie de Saint-Gilles Antonio Paixao Do Senhor, coordonnateur du CLSPD, mairie de Montpellier Cindy Merabet, déléguée du Préfet, Préfecture des Pyrénées Orientales

L'expérience de la ville de Saint-Gilles

Rappel du contexte de Saint-Gilles

CCPD depuis 1999 CLS en 2000 puis CLSPD en 2007 en ZSP depuis 2013

Gérard Maneschi soulève plusieurs difficultés dans la mise en œuvre d'un plan local de prévention de la délinquance :

- la tendance à la confusion des rôles / des dispositifs et un besoin de clarification des enjeux et des objectifs (d'où ce séminaire régional)
- si la politique de prévention de la délinquance est autonome, comment va-t-on articuler les différents dispositifs sur le terrain (CLSPD / ZSP / Contrat de Ville)? Par ailleurs comment vont s'articuler plan départemental et plan local ?
- comment faire en sorte que les instances comme le CLSPD ou la ZSP ne soient pas seulement des « chambres d'enregistrement » de constats qui ont du mal à déboucher sur des actions ?
- question du périmètre pertinent : la mairie de Saint-Gilles regrette la perte d'une instance à l'échelle communale (le CLSPD) au profit d'une instance à l'échelle de 2 communes (Saint-Gilles et Vauvert) qui ne partagent pas les mêmes réalités administratives (St-Gilles fait partie du CUCS de l'agglo de Nimes métropole).
- en termes de gouvernance, sur ces questions de prévention de la délinquance, c'est l'Etat qui pilote au plus haut niveau de la hiérarchie (le Préfet). C'est très différent pour les autres thématiques de la politique de la ville qui sont beaucoup moins investies par les services de l'Etat. Gérard Maneschi est favorable à un plus fort investissement de l'Etat sur le champ de la prévention de la délinquance en considérant que le maire n'a pas toujours les ressources financières et humaines suffisantes pour assumer son rôle de chef de file.
- sur des aspects plus opérationnels, l'expérience de Saint-Gilles amène plusieurs interrogations : quid des référents de parcours ? Quel est le public cible : les jeunes les « plus difficiles » ?
- sur le financement des actions enfin : tous les dispositifs initiés par l'Etat sont présentés comment devant produire un effet levier : comment fait une commune comme Saint-Gilles pour apporter le complément ?

L'expérience de la ville de Montpellier

Rappel du contexte montpelliérain

Il n'y a, aujourd'hui, pas de CLS à Montpellier, donc pas de contractualisation entre la ville et l'Etat en matière de prévention de la délinquance (ce qui devrait changer à l'avenir avec la déclinaison de la SNPD 2013-2017). C'est en 2006 qu'a été mis en place un CLSPD à l'initiative de Madame le Maire.

Il est intéressant de noter que malgré cette absence de DLS et de fiches actions, une dynamique de travail a été mise en œuvre avec l'ensemble des partenaires au sein de l'assemblée plénière, le comité restreint, les cellules de veille et les groupes territorialisé de l'ensemble de la Ville découpés en 5 grands secteurs auxquels sont agrégés des cellules de veille.

La cohérence des dispositifs de la politique de la ville avec le GIP DSUA de Montpellier en charge du CUCS a été vite recherchée donnant lieu à la mise en place d'un groupe de travail afin de croiser les regards à la fois sur les actions mais aussi sur les financements à mobiliser. Lors d'un séminaire organisé par la GIP autour de la thématique citoyenneté et prévention de la délinquance force fût constatée que très peu d'opérateur associatif et pour ainsi dire aucune n'œuvrait véritablement sur le champ de la prévention de la délinquance.

En revanche, la nomination de 3 délégués du Préfet sur les territoires en politique de la ville nous a réinterrogé quant à l'articulation avec le CLSPD. Ce dispositif venant en contradiction avec le fait que la loi consacre le Maire comme pivot des politiques publiques de prévention sur son territoire. Pour autant, un juste équilibre partenarial a été trouvé qui fonctionne plutôt bien notamment sur les projets de quartier et la co-animation des cellules de veille implanté sur les ZSP.

Antonio Paixao Do Senhor insiste notamment sur :

- la qualité du partenariat avec l'Etat en matière de prévention de la délinquance à Montpellier. Cela a facilité la mise en œuvre des ZSP dans une certaine mesure.
- le manque d'opérateurs associatifs qui œuvre de manière ouverte sur le champ de la prévention de la délinquance.

L'expérience de Perpignan

Cindy Mérabet précise qu'il s'agit d'un sujet très compliqué à aborder à Perpignan.

Du point de vue de l'articulation ZSP / CUCS

Son intervention fait ressortir comment la mise en œuvre d'une ZSP à Perpignan a permis de réunir des personnes et des institutions que le CUCS ne parvenait pas/plus à mobiliser.

Avec la ZSP, le niveau de représentation des différents partenaires s'est amélioré (c'est le cas notamment du Conseil Général). La question qui va se poser à l'avenir est celle de l'articulation entre cette ZSP et le futur contrat de ville.

Le périmètre retenu est celui du centre ville (qui comprend le quartier Saint Jacques) qui, aux yeux des acteurs de terrain n'est pas forcément celui qui pose le plus problème en termes de sécurité pure. Cependant les spécificités de ce territoire ont rendu nécessaire d'aborder des thèmes connexes à la prévention de la délinquance au sein de 4 groupes :

- groupe « lutte contre l'habitat indigne » avec l'objectif de mieux coordonner les réponses : réhabilitations, lutte contre les marchands de sommeil, procédures judiciaires. Ce groupe est piloté par l'ARS.
- groupe sur la santé qui reprend les objectifs et la gouvernance du contrat local de santé.
- groupe « réussite éducative » avec la question des plus de 16 ans et du chef de file pour cette tranche d'âge. Concernant les moins de 16 ans dans le cadre de la ZSP, les acteurs arrivent mieux à travailler ensemble que dans le cadre du CUCS.
- groupe « soutien à la parentalité » qui a permis une relance de ce volet du CUCS et un travail de définition.

Du point de vue de l'articulation entre CLSPD et plan départemental

S'il existe formellement un CLSPD à Perpignan, concrètement celui-ci ne fonctionne pas. Les questions de prévention de la délinquance sont donc abordées par d'autres biais et au sein d'autres instances qui ne sont pas forcément les mieux placées pour cela.

Le constat est partagé avec la ville de Montpellier du très faible nombre d'associations engagées sur le champ de la prévention de la délinquance.

Synthèse des expériences locales par Jean Paul Carrère

Les trois témoignages, au-delà des diverses situations locales, mettent en évidence quelques questions partagées :

- 1 la question de la gouvernance des politiques locales de prévention :
 - 3 quand l'Etat est actif sur le pilotage c'est mieux ;
 - 4 quel « poids » effectif pour le Maire dans la mobilisation des acteurs publics sur son territoire
 - 5 comment fait-on quand il n'y a pas de gouvernance locale sur cette question?
- 2 la question de l'ingénierie et de la place des professionnels : c'est l'enjeu de la journée.
- 3 la question du partage du sens : s'entendre sur une définition et une délimitation de la prévention (comme propose de le faire la présente journée) et la partager avec les opérateurs (associations: exemple des clubs de football suggéré par G. Berlioz).
- 4 la question des moyens financiers : derrière cette question il y a l'enjeu central de la mobilisation du droit commun.

Pour mémoire une autre question plus ponctuelle a été posée : quelle articulation entre le plan départemental et le plan local ?

Synthèse des échanges avec les participants

En échos aux échanges de la journée, des inquiétudes sont exprimées sur la lisibilité des actions menées à la confluence de la politique de la ville et de la politique de la prévention de la délinquance. Plutôt que de conduire plusieurs missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage distinctes sur des dispositifs qui ont partie liée (élaboration d'une stratégie locale de prévention de la délinquance, élaboration d'un PSL, préparation du contrat de ville) et un public cible commun - la jeunesse - ne faut-il pas privilégier la réalisation d'un diagnostic partagé ? D'autant que la période est propice.

Pour illustrer ce problème du manque de lisibilité – voire de cohérence - de l'action publique est donné l'exemple d'une action similaire – des chantiers éducatifs – conduites par une association sur deux communes : dans un cas, ces chantiers éducatifs sont financés sur des crédits FIPD et dans l'autre sur des crédits CUCS.

Est pointé par ailleurs la difficulté à concilier sur certains territoires la volonté de développer une stratégie intercommunale de sécurité et de prévention de la délinquance quand tous les territoires de la géographie prioritaires et les enjeux de prévention de la délinquance sont concentrés sur la ville centre. D'où la crainte d'un décalage entre un outil sans territoire pertinent et un territoire pertinent sans outils spécifiques. Sur cet enjeu de gouvernance, le rapprochement est fait avec l'avenir de la gouvernance de la politique de la ville.

Dans certains cas, des professionnels s'inquiètent de la difficulté à mobiliser les dispositifs de l'Etat quand le projet local (notamment intercommunal) n'est pas clairement défini.

S'agissant de la référence faite à la médiation sociale dans la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance, des exemples sont cités qui soulèvent le problème de certaines formes de médiation qui, faute de formation suffisante des acteurs, posent des problèmes de déontologie et d'efficience.

En matière de gouvernance, il est fait le constat que si les maires sont quelques fois demandeurs de piloter les dispositifs de prévention de la délinquance, ce n'est pas le cas de figure le plus fréquent. Pour l'avenir, beaucoup devrait dépendre de la manière dont évolueront les pouvoirs du maire dans ce domaine.

Point de vue de Gilbert Berlioz sur les échanges de l'après midi

Les hésitations relevées en matière de gouvernance de la politique de la prévention de la délinquance au niveau local s'expliqueraient par les effets de balanciers, ces dernières années, sur la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Il note à ce propos le point de vue de Sébastian Roché, directeur de recherche au CNRS, plusieurs fois cité au cours de la journée, en faveur d'une décentralisation de la police.

G. Berlioz rappelle le constat selon lequel l'Etat, n'ayant plus assez de personnels sur le terrain, doit activer d'autres acteurs avec des dispositifs incitatifs qui soulève la question de savoir qui finance en définitive.

Sur la question du travail en commun et de la nécessité de multiplier les diagnostics thématiques, G. Berlioz ironise sur « ces territoires hypocondriaques qui font appel à plusieurs médecins pour finir par se découvrir de multiples maladies ».

Dans le même temps il encourage les acteurs à « faire avec » ces concurrences inter et intra institutionnelles.

Sur le constat, plusieurs fois énoncé lors des échanges, du faible nombre d'associations engagées sur le champ de la prévention de la délinquance il rappelle que les militants associatifs (dans les associations d'habitants, de locataires...) ne viennent jamais spontanément pour redoubler la « sanction sociale ». Il faut les aider à redonner du sens à la relation d'aide qui est au principe de beaucoup de ces petites associations de quartier. A partir d'une bonne connaissance du terrain, les professionnels de la prévention de la délinquance doivent travailler avec ces associations en leur expliquant en quoi telle ou telle de leurs actions les intéressent : il sera important que ces acteurs comprennent ce qu'est leur contribution à la politique de la prévention de la délinquance.

Sur la question de la médiation, G. Berlioz convient qu'il s'agit d'une notion floue mais qui, du fait, du travail de lobbying réalisée par un réseau national, plaît aux élus. Il insiste sur la nécessité que les médiateurs soient des gens — bien - formés. Sa conviction est que la valeur d'une stratégie nationale de prévention de la délinquance dépend de l'ensemble de la chaîne, ce qui suppose de ne pas sous-estimer l'enjeu de la formation des acteurs qui sont sur le terrain « en bout de chaîne ».

Enfin sur la question du périmètre pertinent, G. Berlioz émet une critique contre la logique du zonage et plaide pour un dépassement du débat « actions sur les territoires ou actions sur les publics ». Cela passe selon lui par la capacité à penser des périmètres plus fluides et évolutifs.

Pour conclure sur la notion de prévention, il met en garde contre une conception qui la voudrait toujours plus précoce : la prévention doit intervenir « au bon moment » qui dépendra des situations concrètes.

Perspectives

Dans le prolongement de ce séminaire régional, la proposition est faite de travailler à l'organisation d'une journée destinée à un public plus large, notamment aux professionnels de la prévention spécialisée et de la médiation sociale en lien avec la tranquillité publique.

POUR ALLER PLUS LOIN:

Ouvrages cités et quelques références en lien avec le thème

« Stratégie nationale de prévention de la délinquance (2013-2017). Fiches pratiques. Chantiers nationaux », Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance, 68 p. http://www.prevention-delinquance-interieur.qouv.fr/orientations/la-strateqie-nationale-de-prevention-de-la-delinquance-2013-2017.html

Prévention de la délinquance, de quoi parle-t-on? Approches, périmètres d'intervention et système d'acteurs. Dossier thématique, Pôle ressources départemental Ville et développement social Val d'Oise, mai 2013, 20 p. http://www.poleressources95.org

Prévention de la délinquance, sécurité et gestion urbaine de proximité - Terrains communs et approches croisées, Pôle ressources départemental Ville et développement social Val d'Oise, mars 2013, 23 p.

BERLIOZ Gilbert, « *La délinquance n'existe pas...* », Les Cahiers du développement social urbain n°52, deuxième semestre 2010.

LAGRANGE Hugue, *Demandes de sécurité : France, Europe, États-Unis*, Paris, Seuil, République des idées. 2003.

MUCCHIELLI Laurent, Violence et insécurité, Paris, La découverte, 2001.

MUCCHIELLI Laurent, « Une activité délinquante à défaut d'emploi ? », NOTE n° 189 - Fondation Jean-Jaurès - 23 septembre 2013.

ROCHE Sébastian, La délinquance des jeunes : les 13-19 ans racontent leurs délits, Paris, Ed. du Seuil, 2001.

Deux blogs, animés par des chercheurs, abordent de nombreuses questions liées à l'actualité et aux enjeux de la prévention de la délinquance :

www.laurent-mucchielli.org et http://sebastianroche.blog.fr/