

EVOLUTION DES POLITIQUES DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Synthèse et analyse de l'avis des coordonnateurs CLSPD/CISPD

Sommaire

Partie 1

- ▶ **LA GOUVERNANCE LOCALE ET L'IMPACT DU PLAN NATIONAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET D'AIDE AUX VICTIMES**

Les propositions des coordonnateurs

Partie 2

- ▶ **LES FINANCEMENTS DU FIPD, LEUR VOLUME ET LEUR REPARTITION**

Les propositions des coordonnateurs

Partie 3

- ▶ **QUELS SONT LES EFFETS MESURABLES DU PLAN ? CORRESPOND-T-IL AUX ATTENTES ?**

Partie 4

- ▶ **LES COMMENTAIRES OU QUESTIONS DES COORDONNATEURS SUR CE MEME SUJET**

CONCLUSIONS GENERALES

Une ultime proposition des coordonnateurs

ANNEXES

- 1/ Liste des collectivités et des coordonnateurs qui ont répondu au sondage flash du CNV
- 2/ Illustrations des situations très contrastées des financements prévention dans cinq départements et villes
- 3/ Récapitulatif des tableaux présentés

Introduction

Un plan national pour la prévention de la délinquance et l'aide aux victimes a été lancé en septembre 2009 par le Premier ministre. Comme il l'a fait pour la loi prévention de la délinquance de mars 2007 en rendant un avis¹ sur sa mise en œuvre au plan local, le CNV a souhaité faire un premier bilan de l'impact local de ce plan. Un an après son lancement, il semblait utile d'en mesurer les succès et les limites et de le faire avec les praticiens de la prévention de la délinquance que sont les coordonnateurs de CLSPD et de CISP. Un questionnaire a été préparé par Guy Hengen, coordonnateur du CLSPD de Bordeaux, membre du groupe de travail CNV sur la prévention et le traitement de la délinquance et avalisé par le bureau du CNV, le 24 juin 2010. Il a été diffusé via les 25 maires² représentés au CNV, l'IRDSU et Profession Banlieue, mis en ligne sur le site internet du CNV, de l'IRDSU, et celui du Forum français pour la sécurité urbaine (FESU).

Le CNV a reçu durant l'été 53 réponses spontanées de collectivités territoriales³ (municipalité, communauté urbaine, agglomération, département), donnant une photographie réaliste de la situation vécue et appréciée à l'échelle de plus de 160 communes de toutes tailles (très grandes, grandes, moyennes et petites) de toutes tendances politiques et couvrant l'ensemble de la géographie du pays.

Le CNV tient particulièrement à remercier ici, tous les coordonnateurs, les directeurs de services « prévention, sécurité citoyenneté, tranquillité publique »⁴ qui ont souhaité, en consacrant de leur temps, faire connaître leurs réflexions sur l'évolution du partenariat avec l'Etat dans les CL(I)SPD et dans le cadre de la mise en œuvre du plan national précité.

Les questionnaires ont été lus par les deux co-présidents du groupe de travail, Messieurs Jean-Pierre Blazy, maire de Gonesse et Patrick Poirret, procureur de la République de Strasbourg et Mme Brigitte Raynaud, secrétaire générale du CNV. Ils ont été dépouillés et analysés par Guy Hengen et Claudine Bansept, chargée de mission du CNV, rédacteurs de cette note de synthèse et d'analyse présentée le 16 septembre 2010 au bureau du CNV.

Avertissement

Les auteurs attirent l'attention des membres du bureau sur le fait que les analyses et jugements émis ci-après, le sont par une corporation et que le plan ne peut-être jugé que par ce seul filtre. Néanmoins, le CNV a l'habitude, avant de formuler un avis, de recueillir les difficultés ou réussites des acteurs de terrain. D'autres seront entendus, en complément. Ainsi, ce questionnaire et ses résultats peuvent constituer une alerte sérieuse qui entrera en bonne place dans un avis ultérieur.

¹ « Avis sur la première étape de mise en œuvre de la loi prévention de la délinquance, la place et le rôle de la justice, le soutien à la jeunesse et la gouvernance de la prévention » (mars 2009).

² Ont répondu : Bordeaux, Clichy-Sous-Bois, Gonesse, Montfermeil, Marseille, Sarcelles.

³ Liste en annexe 1.

⁴ Selon les vocables très variés retenus.

Partie 1

► LA GOUVERNANCE LOCALE ET L'IMPACT DU PLAN NATIONAL

CONCERNANT LA QUESTION 1

<i>Question 1 : depuis la présentation du plan national de prévention de la délinquance et sa déclinaison en Plan départemental, la gouvernance locale de la prévention de la délinquance et de la sécurité s'en est elle, selon vous, trouvée : renforcée ? Altérée ? Centrée sur des priorités partagées ? Plus ou moins équilibrée entre l'Etat et la ville (ou l'EPCI) ? Basée sur la coproduction ?</i>				
<i>Gouvernance renforcée ou équilibrée ou priorités partagées</i>	<i>Gouvernance sans changement</i>	<i>Gouvernance altérée</i>	<i>réponses positives</i>	<i>réponses négatives</i>
<i>12 villes (22.6%)</i>	<i>22 villes (41,5%)</i>	<i>19 villes (35,8%)</i>	<i>+ : 22,6%</i>	<i>- : 77,3%</i>

Commentaires :

Gouvernance renforcée

22,6 % des coordonnateurs trouvent que la gouvernance s'est trouvée «renforcée» suite à la publication du plan national. Les priorités ont gardé leur aspect local, elles semblent partagées et le plan constitue « un cadre » permettant une meilleure coordination des structures locales. Dans un des cas cités : la préfecture a réuni les coordonnateurs et d'autres acteurs, dans une vision pluri-disciplinaire pour un travail collectif, et en amont du plan départemental.

La gouvernance a été renforcée également lorsque la ville qui n'avait pas de coordonnateur s'en est dotée ou a créé un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), ou encore a saisi l'opportunité du plan pour le relancer après une période de sommeil (5 villes, soit 41,6% des réponses positives). Il s'agit en général de petites villes qui n'étaient pas considérées comme ayant un contexte de délinquance forte et les coordonnateurs y ont souvent pris leur fonction très récemment.

Gouvernance inchangée et altérée

77,3 % des coordonnateurs (une majorité) trouvent que la Gouvernance locale n'a pas changé, et ce paradoxalement pour deux raisons diamétralement opposées que nous allons exposer.

Première raison

Lorsque la gouvernance locale n'a pas changé, la raison principale en est que les villes (la majorité de celles qui ont répondu) étaient déjà pleinement et durablement investies sur le sujet – avec une gouvernance marquée sur le territoire...- et elles n'ont pas constaté de mobilisation particulière de la préfecture ou de la sous-préfecture suite à l'annonce du plan⁵.

Le plan national n'a pas produit de nouveaux partenariats, en particulier avec les institutions normalement concernées comme la police, la justice et l'éducation nationale. Le plan «départemental» de la préfecture est soit inexistant, soit identique au plan national et n'a pas donné lieu à des concertations avec les coordonnateurs, ni avec les élus (excepté deux cas).

Seconde raison

La gouvernance était déjà satisfaisante en terme de partenariat et dynamique et les bonnes relations stabilisées entre les représentants de la collectivité et les représentants de l'Etat, «compensent et tempèrent» ce qui a été apprécié au niveau local, comme « les injonctions de l'Etat parisien », qui ne tiennent pas compte des réalités locales, des actions déjà engagées, de celles à compléter.

⁵ Les collectivités ont parfois été invitées par la préfecture ou sous-préfecture à une réunion de présentation du plan.

Plusieurs villes soulignent qu'au contraire lorsqu'il y a eu changement : il est négatif. La gouvernance se trouverait altérée du côté de l'Etat.

Les coordonnateurs se sont expliqués sur les motifs qui provoquent cette altération et constituent leurs désaccords.

Le recentrage sur les questions de sécurité

Il y a un recentrage de l'Etat sur les questions de sécurité, notamment strictement policières et judiciaires, mais sans volet prévention, et alors que les crédits sont en baisse, y compris sur la sécurité (police) et que les services de police sont accusés de faire du chiffre. Cette focalisation sur la sécurité, notamment la vidéo-protection, et ce désengagement financier de l'Etat rendent le plan national, pourtant intitulé plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, peu crédible.

La dichotomie entre prévention et sécurité

Depuis plusieurs années, une dichotomie existe entre les notions de prévention et de sécurité. La première étant dévolue aux maires avec une complexité de mise en œuvre en raison de la paupérisation des moyens en matière sociale, éducative, d'habitat, sanitaire et culturelle. Ces politiques publiques, qui ne dépendent pas du maire, sont coûteuses et de longue haleine et ne peuvent être dissociées de la sécurité.

Le pilotage politique de la prévention de la délinquance : qui pilote les politiques locales de prévention de la délinquance et de quelle manière ?

La gouvernance locale consacrée par la Loi prévention de la délinquance de mars 2007 est censée être recentrée sur le maire comme pilote de ces politiques.

Il existe donc, selon eux, une contradiction entre cette volonté affichée par les gouvernements que le maire soit le coordonnateur et la parution de ce plan qui tente à la fois de reprendre les mesures contenues dans la loi de mars 2007 - et très peu appliquées⁶ - et les méthodes de gouvernance imposées pour la mise en œuvre de ce plan national.

La fin de la coproduction collectivités territoriales/Etat

Les coordonnateurs - souvent mobilisés - pensaient les pratiques partenariales acquises et sont aujourd'hui dans une grande désillusion. Ils soulignent un revirement de la position de l'Etat. S'il y a toujours eu des orientations et des priorités nationales - qu'ils ne contestent pas - leur déclinaison locale s'est en général faite dans la coproduction du fait de la primauté à la réalité de terrain incarnée par le maire et le contexte territorial.

Depuis les derniers plans, le préfet demanderait au maire de devenir un « supplétif de l'Etat afin de permettre la réussite des actions nationales ».

Les méthodes de gouvernance «imposées» dans le cadre du plan national ont mis à mal la construction de priorités communes, comme le climat de confiance.

L'abandon du CLS , remplacé par un document intitulé « stratégie locale » va dans le même sens

Les coordonnateurs estiment que la forte incitation des préfets d'abandonner le CLS (qui était une contractualisation) au profit des « stratégies territoriales » introduit une confusion supplémentaire au niveau local.

La situation antérieure était pourtant évaluée positivement, car liée à un diagnostic partagé (souvent cofinancé) et produisant des priorités sur des axes partagés aussi.

La stratégie territoriale (mesure 25 du plan national du 02/10/09, pas de circulaire à ce jour mais une fiche pratique sur le site du SG/CIPD) vise surtout à ce que les plans des villes reprennent les orientations nationales, niant l'antériorité des acquis et des succès obtenus. Une démarche ascendante est remplacée par une démarche descendante.

Par ailleurs, il n'y a pas d'impulsion nouvelle des services de police, de justice, pour impulser ce plan national, ni de projets territorialisés.

⁶ Pour des raisons explicités par le CNV dans son avis : « Prévention de la délinquance (mars 2007), la place et le rôle de la Justice, le soutien à la jeunesse et la gouvernance de la prévention de la délinquance ».

De ce fait, les coordonnateurs et les élus concernés ont l'impression d'un retour en arrière, d'une perte de sens, et de devoir résister aux injonctions d'un état « recentralisateur » qui leur explique « ce qui est bon pour leur ville », alors que la position préfectorale est de satisfaire aux injonctions nationales, trop éloignées des réalités locales. Ils s'interrogent donc sur la nécessité de remplacer le CLS par une nouvelle stratégie territoriale⁷, bien que favorables très souvent à des évolutions et des évaluations⁸.

La manière dont le plan national est mis en œuvre et dont les dossiers des villes ont été instruits

Les coordonnateurs disent avoir reçu des informations contradictoires de la part des préfetures et sous-préfetures, voire pas d'informations sur ce plan.

Ils ont constaté une absence de concertation des préfetures avec les élus et les présidents d'EPCI.

L'appel à projet FIPD a été lancé durant les vacances de février et les délais entre l'appel à projet, la date de dépôt des dossiers ont été jugés beaucoup trop courts pour pouvoir réunir les partenaires, lancer une réflexion partenariale de fond sur les projets collectifs pouvant être mis en œuvre sur le territoire et répondant au mieux aux besoins locaux.

Les délais entre le versement des subventions et le dépôt des bilans ont été jugés trop courts eux aussi : 6 à 8 mois pour mettre en œuvre certains projets n'est pas raisonnable. Certaines problématiques nécessitent des projets sur un plus long terme.

Il faut parfois avoir le temps de convaincre certains partenaires de la pertinence du projet ou de leur nécessaire participation. Certaines étapes peuvent prendre plus de temps que prévu.

Ce calendrier et ses modalités ont eu pour conséquence de pénaliser des porteurs de projets moins rôdés que les collectivités territoriales ou les petites collectivités qui venaient de s'inscrire dans cette mobilisation et qui n'ont pas présenté de projets au FIPD cette année, ce qui ne signifie pas que leurs besoins soient couverts.

Les coordonnateurs se disent très isolés (lorsqu'ils ne forment pas de réseau avec d'autres), ne pas avoir reçu de formation spécifique au moment de leur prise de fonction, ne pas être accompagnés par les services de l'Etat (au moment de virages importants) et être en attente des outils promis : notamment un guide sur l'échange de bonnes pratiques ou encore une circulaire sur « les stratégies territoriales » prévues au plan national et toujours en attente de publication⁹.

La difficulté et/ou l'absence de portage de la prévention de la délinquance par l'Etat

Le problème de portage de la prévention semble se poser aussi, selon les coordonnateurs, à l'intérieur des préfetures... Le cabinet du préfet semble porter seul la sécurité et les crédits MILDT, le préfet à la cohésion sociale les crédits CUCS (sans liens très évidents entre eux), ni semble-t-il, avec les délégués du préfet (dans les quartiers Politique de la Ville) récemment mis en place.

Les coordonnateurs se plaignent de devoir déposer des dossiers par bouts, dans des endroits différents, avec des interlocuteurs différents et que les instructions et décisions soient cloisonnées et opaques. Nous le verrons aussi dans la partie sur les financements, il n'y a pas de lien et cohérence suffisamment établi entre CLS et CUCS. Or les actions de prévention primaire et secondaire sont souvent renvoyées vers un financement CUCS, relevant de la politique de la ville, lorsqu'elle est déployée.

⁷ Exemple : la signature d'un CLS qui était fixée à été reportée dans l'attente d'une stratégie territoriale.

⁸ NB/Alors que l'évaluation est mentionnée comme indispensable dans chaque nouvelle loi et que l'on met l'accent au niveau national sur son importance, que des moyens semblent être dégagés (avec une annonce notamment de création d'une commission nationale d'évaluation) les coordonnateurs notent que les demandes en ce sens ne sont pas accordées au plan local par la préfeture.

⁹ La récente publication du CIPD « Le livret du maire » ne répond pas à cette attente.

Les services régaliens (police, justice, éducation nationale, santé) ne forment pas ou très peu de projets de prévention.

Les coordonnateurs indiquent que très souvent si le maire ne prend pas l'initiative, il ne se passe rien. Les municipalités sont les principaux soutiens, financeurs, des actions et plans locaux de prévention, notamment celles conduites par les associations. Cette situation s'est aggravée.

Les propositions des coordonnateurs

- 1 - associer les coordonnateurs aux réflexions et propositions lorsque des commissions, des rapports ou des diagnostics sont commandés par les instances nationales (Ministère ou Inspections notamment) en prévision d'évolutions législatives ou opérationnelles. Ils font partie des premiers professionnels à devoir mettre en place les nouveaux dispositifs et sont proches du terrain et à même aussi de prendre de la distance, de suggérer des évolutions et transformations;
- 2 - mettre en place de réelles évaluations (pourtant souvent demandées dans les textes) tant sur les politiques publiques menées (où en est la création de la mission nationale d'évaluation annoncée lors du lancement du plan national en 2009 ?), que sur la vidéo surveillance, le conseil du droit et devoirs des familles etc ;
- 3 - développer une démarche ascendante inverse de la démarche descendante pour composer de véritables plans départementaux établis à partir des constats et analyses communs, des échanges entre villes, d'une synthèse des évolutions de la délinquance et des pratiques et projets locaux, avec des engagements identifiés, formalisés et tenus ;
- 4 - que les services régaliens de l'état (justice, police, écoles, santé) et du conseil général (prévention spécialisée et protection de l'enfance) définissent des actions de prévention (avant que les faits ne soient commis) territorialisées, avec des engagements sous forme de convention et un calendrier de réalisation ;
- 5 - que les préfetures réunissent régulièrement les techniciens de la prévention pour une mise en réseau des référents CLSPD et CISPDP pour :
 - recueillir les bonnes pratiques locales et les faire « remonter » au niveau central afin qu'elles inspirent la création d'outils ;
 - conduire une «formation-réflexion» qui aboutisse à la construction d'un plan départemental ;
- 6 - créer un « extranet » permettant aux coordonnateurs d'établir des échanges sur leurs pratiques locales, d'être force de propositions ;
- 7 - créer une filière métier au sein de la fonction publique territoriale pour reconnaître les compétences des coordonnateurs CLS-CLSPD ;
- 8 - utiliser l'expertise des coordonnateurs CLS-CLSPD en fonction, pour présenter les dispositifs et le métier dans différents diplômes (architecte, policier, éducateur spécialisé, travailleur social, enseignant, administrateur civil ou territorial). Ces métiers n'ont pas toujours la culture du projet et de la coopération transversale ;
- 9 - remettre à plat les positionnements des actions des polices nationales et municipales pour éviter les faux transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales (en filigrane de la loi de mars 2007).

Partie 2

► LES FINANCEMENTS DU FIPD, LEUR VOLUME ET LEUR REPARTITION

Les deux questions suivantes concernent les financements : leur volume et leur répartition. Nous les traiterons ensemble, car elles sont étroitement dépendantes.

CONCERNANT LA QUESTION 2

Question 2 : par rapport à 2009, le financement 2010 au titre du FIPD ou/et du volet prévention et sécurité des CUCS pour les villes qui sont dans ce cas de figure, a-t-il été : validé à la hauteur de vos demandes ? Fortement diminué ? Pratiquement équilibré ?			
Financement à la hauteur des demandes, équilibrée, conforme	Financement non conforme aux demandes ou à la baisse	Pas de financement	Pas de retour de la demande à ce jour
18 villes (33,9%)	27 villes (50,9%)	5 villes (9,4%)	3villes (5,6%)
			+ :33,9% - : 60,3%

Commentaires :

Les coordonnateurs dans leur majorité (60,3%) indiquent la baisse ou l'absence des financements départementaux qu'il s'agisse du FIPD (dont l'enveloppe a diminué sur trois ans) ou des crédits CUCS (voir en annexe l'illustration des financements sur cinq villes et départements). Très souvent les actions non financées sur l'enveloppe FIPD sont renvoyées vers le CUCS (dans son volet prévention) lorsqu'il y a un CUCS... Ces crédits « politique de la ville » servent à compenser la diminution ou le non financement des actions de prévention primaires et secondaires¹⁰. Ils représentent donc un vrai poumon et les deux financements (volume et répartition) doivent être observés pour avoir une vision complète des infléchissements nationaux et départementaux à produire.

NB : nous avons été obligés d'ailleurs d'ajouter trois réponses qui ne figuraient pas au questionnaire : refus de financement, pas de réponse, ou crédits supprimés.

Toutefois, l'analyse peut apparaître équilibrée par rapport aux demandes faites au FIPD pour les villes qui ont fait le choix de la vidéo-surveillance ou de présenter très peu d'actions au FIPD pour être certaines d'obtenir un financement.

Cela ne signifie pas qu'elles ont reçu des crédits à la hauteur de leurs besoins. La satisfaction n'apparaît que sur ce point de la vidéo-surveillance qui a été considérée par les collectivités comme une valeur sûre... Beaucoup de villes attendent encore des réponses aujourd'hui.

Les coordonnateurs déplorent :

- que l'enveloppe consacrée à la vidéo soit gérée centralement depuis Paris - ce qui aurait conduit les préfets, semble t-il, «à réserver» l'enveloppe FIPD décentralisée pour les dépenses vidéo qui leur « remonteraient » depuis Paris en réservant le reliquat au reste (les deux autres volets) et très tardivement...
- la prédominance de la vidéo, qui a pu atteindre 80 % voire 85 % des financements FIPD sur un département, réduit d'autant les moyens humains, qui de l'avis de chacun, sont nécessaires pour faire face aux enjeux. Leur efficacité semblant plus forte que celle de la vidéo qui reste à démontrer. Il ne semble pas y avoir, et beaucoup de coordonnateurs le soulignent, de vraies évaluations et ils s'interrogent sur la capacité qu'auront les municipalités à consentir les investissements lourds de maintenance de ces équipements, alors que les budgets municipaux sont de plus en plus contraints.

¹⁰ A noter l'alerte des coordonnateurs concernant les avenants CUCS pour 2011 (partie 4) qui sembleraient recentrés sur la sécurité.

A propos des actions hors vidéo : postes de coordonnateurs, actions d'aide aux victimes

Les subventions FIPD affectées aux actions autres que la vidéo-surveillance sont bien moindres et très inégalement accordées.

Dans de nombreux cas, la demande de financement comprenant le poste de coordonnateur et les actions pourtant validées par le CLSPD n'ont pas été validées en préfecture. Le poste de coordonnateur est co-financé ici, pas là, pas reconduit etc., et ce n'est pas compris par les villes puisque le co-financement des postes de coordonnateurs est inscrit aux priorités du plan. Il en est allé de même de façon presque caricaturale pour le financement des actions présentées par les associations. Les collectivités ont réservé leur part ville, en direction des actions présentées – alors que le FIPD ne garantit pas sa part. Cette situation persiste 8 mois après le lancement de l'appel à projet.

Concernant l'aide aux victimes et les violences faites aux femmes

Le plan national ne s'est pas traduit (là encore malgré son intitulé), selon les réponses recueillies, par un soutien financier, même constant, sinon plus important aux associations d'aide aux victimes qui se retrouvent pour certaines dans une situation financière précaire susceptible d'engendrer des réductions d'effectifs et donc des actions. Les coordonnateurs soulignent que de nombreuses associations ont été mises en difficulté pendant plusieurs mois dans leurs projets, du fait de l'incertitude prolongée de savoir si leurs actions relevaient du FIPD ou du CUCS et/ou n'ont pas reçu de financements supplémentaires, malgré une activité en évolution et conforme aux priorités nationales.

En lien avec ce plan, il en a été de même pour les actions contre les violences faites aux femmes (pourtant grande cause nationale en 2010). Aucune hausse des crédits ne semble avoir été allouée aux directions régionales des droits des femmes et à l'égalité. De ce fait, malgré le FIPD, les aides aux associations œuvrant dans ce domaine n'ont pas augmenté mais auraient diminué.

CONCERNANT LA QUESTION 3

<i>Question 3 : la répartition de l'enveloppe du FIPD en trois volets (vidéo protection, collectivités locales et associations) vous a-t-elle semblé conforme à vos besoins locaux ?</i>			
<i>Répartition correspond aux besoins</i>	<i>Ne correspond pas aux besoins</i>	<i>Inverse aux attentes</i>	<i>Sans commentaire</i>
<i>6 villes (11,3%)</i>	<i>39 villes (73,5%)</i>	<i>5 villes (9,4%)</i>	<i>3 villes (5,6%)</i>
			<i>+: 11,3% - : 82,9%</i>

Commentaires :

A propos de la répartition des crédits FIPD en trois volets (quatre si l'on considère l'enveloppe de 8, 1 millions de réserve nationale). Cette répartition est comprise mais est considérée comme virtuelle et questionnée. La disproportion entre l'enveloppe financière consacrée à la vidéo et celle consacrée aux deux autres volets est dénoncée.

Cette répartition n'est pas conforme aux besoins (82,9 %) ou constitue même parfois un obstacle au financement des actions, y compris les plus opérantes. Cela peut aboutir à une aberration dans la dépense des crédits comme leur non utilisation ou leur utilisation importante sur des projets vidéo dans des villes où la délinquance n'est pas massive. Sur certains départements qui n'ont pas une délinquance importante la prévention sociale et éducative est beaucoup plus développée que la prévention situationnelle.

Par ailleurs, pour une majorité de coordonnateurs **la répartition association/collectivité ne semble pas juste et ne correspond pas aux besoins locaux** : c'est bien le soutien aux projets menés et pas seulement aux porteurs qui est important, même si les associations doivent être encouragées. Cette non fongibilité constitue donc un frein, plutôt qu'un atout.

Enfin, le fait d'avoir supprimé la possibilité de conventionnements pluriannuels, dans le cadre des CLS nouvelle génération dite stratégies territoriales, ne permet plus aux villes d'atteindre les objectifs fixés. Les actions structurantes en matière de prévention ont besoin de durée. Or, la politique de prévention locale est devenue incertaine d'une année à l'autre. C'est un sujet de grande inquiétude, y compris dans les villes qui ont reçu des financements à la hauteur de leurs attentes...

Les villes veulent pouvoir soutenir des actions existantes, qui font preuve de leur efficacité sur le long terme, et ne pas être contraintes d'être toujours dans la course à la nouveauté (la note d'orientation FIPD stipule «que vous ne retiendrez pas les actions correspondants à des engagements pluriannuels quelle que soit la nature de ces actions »...on ne peut donc plus, par exemple, créer de poste pour informer et accueillir les victimes d'infraction).

Pour les enveloppes consacrant les projets «hors vidéo» la stratégie préfectorale oscillerait entre un saupoudrage sur tous les projets ou au contraire le financement de quelques projets. Mais les critères de sélection des préfectures ne sont pas clairs, pas énoncés et les coordonnateurs et leurs élus n'ont pas de visibilité sur qui est accordé ou pas et à qui.

Au final, il y aurait contradiction entre les objectifs du plan national et les financements accordés.

Les propositions des coordonnateurs

- 1 - que les crédits permettant de maintenir des emplois fortement précaires – comme les adultes relais (ou d'autres postes comme le font le CUCS ou d'autres financeurs)– soient davantage mobilisés. Les villes se sont dotées d'agents de médiation, qui ont pris le relais des polices de proximité. Ils connaissent la population, les structures disponibles sur la commune. Ils savent dénouer des tensions qui pourraient être sources de lourdes difficultés. Lorsqu'ils sont en bonne intelligence avec les services de police, leur efficacité est grande ;
- 2 – qu'à minima, les demandes émanant des collectivités concernant les priorités du plan national soient co-financées : poste de coordonnateurs, poste d'assistant social ou de psychologue au sein des commissariats ou locaux de gendarmerie pour l'accueil des victimes, postes mis en place pour le traitement de l'information dans les maisons de justice et du droit) ;
- 3 - que le principe de financements pluriannuels soit rétabli pour permettre une action sans rupture et favoriser une politique locale dans la continuité ;
- 4 - obtenir la visibilité départementale des attributions financières FIPD sur les trois volets au regard des demandes présentées et des montants engagés par les villes ;
- 5 – donner à l'Etat local une marge de manœuvre qui lui permette d'adapter les priorités nationales au regard des contextes locaux et des priorités locales, de conserver des moyens financiers adéquats, idem pour les moyens humains des services impliqués dans la politique locale de sécurité.

Partie 3

► QUELS SONT LES EFFETS MESURABLES DU PLAN ? CORRESPOND-T-IL AUX ATTENTES ?

CONCERNANT LA QUESTION 4

Question 4 : dans votre ville ou communauté de communes, diriez-vous qu'après un an de mise en œuvre du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes les infléchissements sur votre situation locale sont : tangibles ? Pertinents ? Inverses à vos attentes ? Peu mesurables du fait du peu de recul ?			
Infléchissement positif	Peu mesurable car peu de recul ou d'évaluation, ou inverse aux attentes	Sans commentaire	
0 ville	50 villes (94,3%)	3 villes (5,6%)	+ : 0% - : 94,3%

Commentaires :

Sur ce point 94,3 % des coordonnateurs estiment ne pas avoir assez de recul, et constatent un manque d'évaluation nationale et départementale.

Peu de commentaires sur cette question mais les réponses sont principalement en cohérence avec la première question liée à l'évolution de la gouvernance. Si une majorité de coordonnateurs n'a pas perçu de grands changements du fait de l'antériorité du partenariat local, il ne peut en être que de même sur la mesure de l'infléchissement lié à la mise en œuvre du plan national.

D'autre part l'écrasante majorité (94,3%) n'a pas le recul sur l'impact réel, sous entendu sur le terrain. Les outils d'évaluation n'ayant d'ailleurs pas été fournis avec ce plan. Ceci vaut aussi pour les villes qui ont vu une opportunité dans ce plan mais sont parfois déçues du peu d'implication de l'Etat après l'installation de certaines des mesures ou des groupes de travail.

A noter que 5 villes dénoncent même un infléchissement inverse à leurs attentes, encore une fois dans le souci de préserver les priorités locales.

Partie 4

Concernant la question 5

► AUTRE COMMENTAIRE OU QUESTION SUR CE MEME SUJET

Les commentaires des coordonnateurs sont de plusieurs niveaux et il s'agit principalement d'inquiétudes :

Une inquiétude sur le climat de politisation entretenu autour de la prévention

Les actions et directives de l'Etat, les discours ministériels tenus, apparaissent comme des effets d'annonce à caractère politicien. De ce fait le débat s'engage autour des « pour ou contre la politique gouvernementale »... ce qui a pour effet d'éluder les échanges sur la réalité vécue et sur ce qu'il faut mettre en œuvre.

Ce climat rendrait de plus en plus compliqué de faire entendre le travail de prévention sociale mis en œuvre dans les quartiers en direction des populations fragiles et avec les partenaires sociaux et éducatifs. Par ailleurs, l'impression devenue dominante est que les services de l'Etat exigent du quantitatif au lieu du qualitatif (la police est accusée de faire du chiffre, les statistiques produites sont considérées comme « influencées » et ne sont pas crues etc...). Le climat de confiance qui existait n'existerait plus.

Une inquiétude quant à l'absence de relation faite entre le défaut de moyens de droit communs garantis et la prévention...la prévention ne peut être réduite aux seuls crédits FIPD

Ainsi que l'explique un coordinateur :

« Dans telle ville qui a la population la plus jeune et la plus pauvre du département, qui dispose de 27 000 habitants recensés mais qui dispose également de 4 000 personnes non recensées, un déficit de 3000K€/an en moins est enregistré sur sa DGF. La ville voisine qui compte 31 000 habitants a 1 460 élèves en moins que cette ville dans ses effectifs scolaires en élémentaire. »

Autre exemple donné : « une maison de l'enfance et de la nature bâtie dans un cadre exceptionnel pourrait accueillir 180 enfants/ jour. Dans la situation actuelle elle ne peut en accueillir que 80 /jour, faute de moyens en personnels etc ».

Ces exemples illustrent que l'on ne peut réduire la question de la prévention et son financement au FIPD ou au CUCS et qu'il conviendrait de regarder à la loupe les sites, mais aussi les éléments de droit commun¹¹ avant d'engager des démarches de financements.

Une inquiétude sur l'évolution de la politique de la ville et son volet prévention

De très nombreux coordonnateurs sont inquiets sur l'évolution de la politique de la ville et la réorientation annoncée des CUCS après 2011. Plusieurs coordonnateurs de CUCS intercommunaux disent les sentir menacés. Par ailleurs, suite à une lettre de Madame Fadéla Amara¹², Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, le contenu des avenants CUCS semblerait réorienté sur « la sécurité » et non plus la prévention. Il serait donc important de demander des précisions au ministère sur ce qui est sous entendu sous le vocable « sécurité » et ce qu'il adviendrait du financement actuel des actions de prévention primaire et secondaire.

Une inquiétude quant à l'inapplicabilité de la loi de 2003 sur les halls d'immeuble (signalé dans notre avis de mars 2009 déjà cité) et l'absence de dispositions efficaces concernant les mini-motos et quads. Police municipale et police nationale sembleraient à cran (des directives auraient été données au niveau des commissariats et au niveau national de ne pas poursuivre du fait des risques d'accident encourus par les contrevenants). Les populations se plaignent et des jeunes suivent par provocation en mini-motos les voitures de police qui patrouillent. Il existe une vraie impuissance face à ces deux phénomènes.

Une inquiétude sur l'absence de prise en compte par le plan national de problématiques ou difficultés rencontrées par les villes

On peut constater que les préoccupations et les actions de nombreuses villes en matière de prévention et de sécurité vont au delà du plan. Les villes dans leurs projets locaux s'attaquent notamment à la lutte contre :

- la violence sous toutes ses formes (contre soi-même, entre proches et entre groupes);
- les addictions (et notamment à l'alcool en lien avec la violence routière et les violences faites aux femmes) ;
- le trafic d'humains ;
- la prostitution ;
- les bandes ;
- l'errance des jeunes ;
- le décrochage scolaire ;
- les dérives sectaires ;

ou

- l'amélioration des relations police-population ;
- la médiation sociale ou citoyenne.

¹¹ + CUCS.

¹² Lettre du 1er juillet 2010 aux préfets de région et de départements.

Ces actions soit ne sont pas prises en compte, et pas co-financées ou financées, soit connaissent des ruptures d'engagements au hasard des changements de priorités nationales, des plans successifs, et des budgets.

EN CONCLUSIONS GENERALES

La gouvernance locale de la prévention de la délinquance s'est trouvée altérée suite au plan national de prévention de la délinquance. En effet, celui-ci élaboré « hors sol » ne contient que très peu de nouveaux outils en matière de prévention de la délinquance et s'est souvent contenté de reprendre des dispositifs déjà existants.

Il est proposé aux collectivités territoriales, comme dans de nombreux plans, des solutions globales pour l'ensemble, sans s'intéresser à l'adéquation de ces mêmes dispositifs aux problématiques purement locales. De plus, ces outils ne proposent pas la souplesse nécessaire qui permettrait, éventuellement, aux collectivités de les adapter à leurs circonstances locales.

Il est très difficile de globaliser les dispositifs susceptibles de solutionner les problématiques délinquantes ou de prévenir la délinquance. C'est une des raisons pour lesquelles la plupart des nouveaux dispositifs de ce plan (CDDF, suspension des allocations familiales pour cause d'absentéisme scolaire ...) n'ont pas été mises en application par la plupart des maires.

Certains rappels, notamment sur le partage d'informations (notamment sur l'absentéisme scolaire ou le secret partagé), ont renforcé la réticence de certains partenaires à travailler au sein des CLSPD et avec les maires. L'obligation légale n'est pas toujours le meilleur levier pour inciter les différents corps de métiers à travailler ensemble.

Comme de nombreux plans ou de nombreuses lois sur la prévention de la délinquance, la consultation au niveau local est quasi inexistante ou n'est pas prise en compte.

Les priorités sont souvent partagées par les différents partenaires d'un même territoire mais peu par les différentes communes entre elles. Un échange systématique serait nécessaire.

Enfin, lorsque des outils pertinents sont proposés, les collectivités n'ont pas le temps de les mettre en place, de les expérimenter, de les évaluer et de les réajuster. Les « bilans » ou « évaluations » des dispositifs prévention de la délinquance sont trop rapides et souvent trop superficiels.

Les communes, notamment de banlieues, sont concernées par des phénomènes de délinquance très divers et ne disposent pas de ressources suffisantes pour travailler sur l'ensemble de celles-ci. De ce fait, elles s'attachent à mettre en place des actions répondant aux urgences, aux problèmes massifs, aux priorités et aux besoins locaux.

La redynamisation des dispositifs CLS-CLSPD au travers d'un partenariat renforcé et de projets transversaux, la création de groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) leur apparaissent essentielles.

Les outils proposés dans le plan national ne correspondant pas aux problématiques locales de la plupart de ces villes ou sont considérés comme très en retrait par rapport à ce qu'elles faisaient déjà. Ils n'ont, pour la plupart, pas été mis en place.

Enfin, la France accumule un retard de plus en plus important en matière de prévention de la délinquance, alors qu'elle fût pionnière, par rapport à certains pays anglo-saxons. Les échanges internationaux sont trop faibles, pas assez diffusés, ou les dispositifs expérimentaux étrangers rencontrent trop de complications pour être mis en œuvre.

Une ultime proposition des coordonnateurs

- que les relations européennes et internationales soient davantage utilisées dans le secteur de la prévention de la délinquance. De nombreuses expérimentations faites à l'étranger fonctionnent sans qu'il en soit fait état en France. Des sources de financement national et européen devraient être dégagées pour cela. Celles qui existent sont très faibles.

Claudine Bansept - Guy Hengen

ANNEXE 1

Liste des 53 collectivités (160 communes) et coordonnateurs ayant répondu au questionnaire

Aulnay-Sous-Bois (Seine-Saint-Denis)	Grigny (Essonne)
Auriol (Bouches du Rhône)	Guyancourt (Yvelines)
Armentières (Nord)	Jouy-Le-Moutier (Val D'Oise)
Avignon (Vaucluse)	Lannion-Trégor (Agglo) (Finistère)
Besançon (Doubs)	La Rochelle (Agglo) (Charente-Maritime)
Bordeaux (Gironde)	Limoges (CISPD) (Haute-Vienne)
Brest (Finistère)	Lorient (Morbihan)
Béziers (Agglo) (Hérault)	Marseille (Bouches-du-Rhône)
Cayenne (Guyane)	Matoury (Guyane)
Clichy-Sous-Bois (Seine-Saint-Denis)	Melun (Seine-et-Marne)
Colomiers (Haute Garonne)	Montfermeil (Seine-Saint-Denis)
Décines (Rhône)	Niort (Deux-Sèvres)
Drancy (Seine Saint-Denis)	Paris
Ducos (Martinique)	Quimper (Finistère)
Epinay-Sur-Seine(Seine-Saint-Denis)	Rézé (Loire Atlantique)
Evry-Courcouronnes (CISPD) (Essonne)	Saint-Claude (Jura)
Châteauroux (Indre)	Saint-Gilles (Gard)
Cherbourg (Manche)	Saint-Jean-de-Braye (Loiret)
Conflans Sainte-Honorine (Yvelines)	Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis)
Eysines (Gironde)	Saint-Nazaire (Loire Atlantique)
Fontaine (Isère)	Sénart (Seine et Marne)
Fontenay-aux-Roses (Haut-de-Seine)	Sens (Yonne)
Fontenay-Sous-Bois (Val-de-Marne)	Strasbourg (CUS) (Alsace)
Grand Angoulême (Agglo) (Charentes)	Trélazé (Maine et Loire)
Gonesse (Val-D'oise)	Sarcelles (Val D'Oise)
Graulhet (Tarn)	Villeurbanne (Rhône)
Grenoble (Isère)	

Mesdames et Messieurs, les coordonnatrices et coordonnateurs de CLSPD et CISPD

Mesdames Thyphaine Allainmat, Sandra Blacodon-Mitrail, Mathilde Barbazanges, Lucie Bertoux, Lydia Bouazizi, Claire Boulade, Josyane Clermidy, Corinne Ducottet, Marie-Pierre Forgue, Laeticia Guillou, Elisa Goupillere, Christelle Jousselein-Lainé, Hélène Kopp, Corinne Hermitte, Marie-Alice Lacourt, Joséphine Lombardo, Frédérique Petitcolin, Odile Oswald, Virginie Varaine, Christelle Santaliestra, Elodie Sornay.

Messieurs Sylvain Alary, Nicolas Antonelli, Gérard Auger, Jean-Marc Barascut François Bartoli, Karim Belkacem, Jean-Louis Bussonnais, Stéphane Burger, Serge Colombié, Franck Denion, Antony Fagot, Jean-Baptiste Frere, Philippe Gaffet, Yves Garnier, Jean-Pierre Guerini, Guy Hengen, Arnaud Jouinot, Bernard Lustiere, Florian Mage, Frédéric Manceau, Gérard Maneschi, Gérard Marey, Christophe Masure, Luc-Etienne Molliere, Jean-Marc Noirault, Rolland-Pierre Paradis, François Plantade, Damien Royer, Gabriel Sciamma, Jean-François Sipp, Jean-Luc Souquet, Bernard Thomasson.

ANNEXE 2

Illustrations des situations très contrastées des financements prévention dans cinq départements et villes

Extraits

Cas 1

« En préalable, il est essentiel de noter que depuis la création du FIPD, son enveloppe départementale et par extension le financement des actions sur notre territoire, a nettement diminué passant de 213 419 € en 2007 à 95 000 € (hors vidéo protection) en 2010. (cf. tableau joint). En parallèle, les critères d'éligibilité des actions se sont considérablement réduits particulièrement depuis 2009. De ce fait, le nombre d'actions présentées au FIPD diminue (17 actions présentées en 2008 contre 7 en 2009 et 9 en 2010). Le corollaire est le suivant : une sollicitation plus importante des autres financements (de droit commun ou du CUCS) alors même que leurs enveloppes n'augmentent pas. Les actions voire même leurs porteurs (particulièrement associatifs) ne peuvent en être que fragilisés.

Quant à la question posée entre 2009 et 2010, la réponse va concerner l'ensemble des demandes (associatives et collectivités locales) présentées sur notre agglomération : validé à hauteur de 49,4% des demandes (63 % associations et 33 % collectivités locales) contre 28,5 % en 2008 en hausse par rapport à 2009 : + 9 200 €, soit 31 300€ en 2010 (étant précisé que 2009 est l'année où les actions présentées ont été peu financées par le FIPD : - 58 400 € par rapport à 2008) ».

Cas 2 (grande ville)

« Moins de 10% de la demande de financement a été accordée aux associations après validation par le CLSPD (demande : 216 913 € : FIPD 20 050 €). La préfecture finance en direct sur le FIPD des actions qu'elle pilote seule et ceci pour des sommes de 130 000 € ou 60 000 €, tout en écrivant au maire que ces actions concernent notre ville et que c'est cohérent. Le Maire a sollicité directement l'ACSé et nous avons pu recevoir 98000 € en complément sur l'enveloppe « collectivités locales ».

Cas 3

« Nous n'avons toujours pas de réponse définitive sur la répartition des crédits 2010 du FIPD dans la mesure où l'enveloppe départementale amène « l'Etat local » à un exercice impossible au vu de la réduction drastique des crédits (réponse annoncée lors du CDPD début septembre). Nous savons donc d'avance que les demandes des porteurs de projet ne seront pas satisfaites pour la première fois cette année (exercice en cours pour tenter de limiter les dégâts avec les autres sources disponibles dans le cadre du CUCS notamment)

Enveloppe départementale FIPD 2008 : 500 000 €

Enveloppe départementale 2009 : 250 000 € (mais demandes financées par d'autres sources de financement de l'état pour ce qui concerne le CLPS de notre ville)

Enveloppe départementale 2010 : 190 000 €.

Cas 4

Crédits FIPD pour le département

2007 : 466 348 €

2008 : 407 097 €

2009 : 308 410 €

2010 : 220 595 € dont 30 150 € pour les collectivités

« Pour 2010 la situation a été très compliquée et nous n'avons toujours pas d'infos officielles sur les financements obtenus (orientation MILDT, sollicitation de la réserve nationale ...). Nous assistons à une sorte de saupoudrage des crédits FIPD entre les

arrondissements du département et certaines actions ne sont pas financées à hauteur des demandes. Les associations concernées se tournent donc vers le CUCS pour arriver à équilibrer leurs actions ».

Cas 5

« D'une manière générale, l'enveloppe FIPD attribuée pour notre ville est largement insuffisante pour répondre aux projets de prévention nécessaires au département. En 2009, la Ville a joué le jeu de prioriser ses projets au vu des critères définis par l'appel à projet FIPD et n'a présenté que deux dossiers (vidéo protection et financement du poste de coordinateur CLSPD), stratégie qui nous a pénalisé car les autres partenaires n'ont pas forcément respecté cette consigne et ont finalement obtenu davantage de fonds.

Pour 2010, la Ville a donc fait le choix de présenter l'ensemble de ses projets structurants en matière de prévention de la délinquance (soit 4 projets élaborés sur la base des constats découlant du DLS réalisé en 2008) :

1. vidéo protection
2. poste coordinateur CLSPD
3. recrutement d'un travailleur social en lien avec la gendarmerie et la police municipale
4. service d'éducateurs de rue à proximité des établissements scolaires

Nous ne connaissons pas à ce jour l'arbitrage final mais nous savons d'ores et déjà que l'action N°4 ne sera pas financée. Nous attendons la réponse pour le projet N°3 ».

ANNEXE 3

Récapitulatif de l'analyse du questionnaire sur la gouvernance de la prévention et de la sécurité

Question 1 : depuis la présentation du plan national de prévention de la délinquance et sa déclinaison en plan départemental, la gouvernance locale de la prévention de la délinquance et de la sécurité s'en est elle, selon vous, trouvée : renforcée ? Altérée ? Centrée sur des priorités partagées ? Plus ou moins équilibrée entre l'Etat et la ville (ou l'EPCI) ? Basée sur la coproduction ?			
Gouvernance renforcée ou équilibrée ou priorités partagées	Gouvernance sans changement	Gouvernance altérée	réponses Positives réponses négatives
12 villes (22,6%)	22 villes (41,5%)	19 villes (35,8%)	+ : 22,6% - : 77,3%
Question 2 : par rapport à 2009, le financement 2010 au titre du FIPD ou/et du volet prévention et sécurité des CUCS pour les villes qui sont dans ce cas de figure, a-t-il été : validé à la hauteur de vos demandes ? Fortement diminué ? Pratiquement équilibré ?			
Financement à la hauteur des demandes, équilibrée, conforme	Financement non conforme aux demandes ou à la baisse	Pas de financement	Pas de retour de la demande à ce jour
18 villes (33,9%)	27 villes (50,9%)	5 villes (9,4%)	3villes (5,6%) + : 33,9% - : 60,3%
Question 3 : la répartition de l'enveloppe du FIPD en trois volets (vidéo protection, collectivités locales et associations) vous a-t-il semblé conforme à vos besoins locaux ?			
Répartition correspond aux besoins	Ne correspond pas aux besoins	Inverse aux attentes	Sans commentaire
6 villes (11,3%)	39 villes (73,5%)	5 villes (9,4%)	3 villes (5,6%) + : 11,3% - : 82,9%
1. Question 4 : dans votre ville ou communauté de communes, diriez vous qu'après un an de mise en œuvre du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes les infléchissements sur votre situation locale sont : tangibles ? Pertinents ? Inverses à vos attentes ? Peu mesurables du fait du peu de recul ?			
Infléchissement positif	Peu mesurable car peu de recul ou d'évaluation, ou inverse aux attentes	Sans commentaire	
0 ville	50 villes (94,3%)	3 villes (5,6%)	+ : 0% - : 94,3%