



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

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

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
N°59/2011
INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
N°RM2011-120P
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N°2011-071

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N°11-051-01
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N°2011-071
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°007479-02

**L'INTERCOMMUNALITE :
UN ATOUT POUR LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

PERSPECTIVES ET PROSPECTIVE

RAPPORT

JUIN 2011



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
N°59/2011
INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
N°RM2011-120P
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N°2011-071

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N°11-051-01
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N°2011-071
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N°007479-02

L'INTERCOMMUNALITE : UN ATOUT POUR LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

PERSPECTIVES ET PROSPECTIVE

RAPPORT

**Etabli par
Le groupe de travail composé de**

Marc LE DORH, conseiller du Sénat, chargé de mission d'inspection à l'Inspection générale de l'administration, animateur du groupe

Hervé MECHERI, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, co-animateur

Michel DESCHAMPS, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, conseil général de l'environnement et du développement durable

Marie-Christine DEGRANDI, inspectrice générale adjointe des services judiciaires

Annie FOUQUET, inspectrice générale des affaires sociales

JUIN 2011

TABLES DES MATIERES

SYNTHESE DU RAPPORT	5
INTRODUCTION.....	7
I LA NECESSAIRE CLARIFICATION JURIDIQUE DES DISPOSITIFS RELATIFS A LA PREVENTION INTERCOMMUNALE DE LA DELINQUANCE	10
1. La genèse de l'intercommunalité de prévention	10
<i>1.1 La lente émergence de la dynamique intercommunale en matière de prévention de la délinquance</i>	<i>10</i>
<i>1.2. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et le transfert de compétence des dispositifs locaux de prévention de la délinquance aux communautés.....</i>	<i>12</i>
<i>1.3 La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ou comment articuler rôle du maire et de l'EPCI.....</i>	<i>13</i>
2. Les structures intercommunales et la prévention de la délinquance : des ambiguïtés à lever.....	14
<i>2.1. Une 1ère ambiguïté : le lien entre EPCI et CISPD</i>	<i>15</i>
<i>2.2. Une 2ème ambiguïté : la notion d'intérêt communautaire</i>	<i>25</i>
<i>2.3 Une 3ème ambiguïté : le lien CLSPD-CISPD</i>	<i>28</i>
<i>2.4 Une 4ème ambiguïté : l'articulation CISPD-CUCS intercommunal.....</i>	<i>30</i>
<i>2.5 Une 5ème ambiguïté : la notion de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et le rôle d maire.....</i>	<i>32</i>
II UNE INTERCOMMUNALITE DE STRATEGIE	34
1. Une enceinte de dialogue partenarial.....	34
<i>1.1 Échanger et mutualiser les expériences communales.....</i>	<i>34</i>
<i>1.2 Faciliter le travail partenarial</i>	<i>35</i>
<i>1.3 Assurer le dialogue avec l'Etat</i>	<i>38</i>
2. Un cadre pour définir une stratégie territoriale adaptée.....	39
<i>2.1 Atteindre une taille critique pour une stratégie territoriale pertinente</i>	<i>41</i>
<i>2.2 Adapter la réponse territoriale à la cartographie de la délinquance.....</i>	<i>41</i>
3. Une structure pertinente pour porter l'observation et l'évaluation des actions locales de prévention de la délinquance	44
<i>3.1 L'observation.....</i>	<i>44</i>
<i>3.2 L'évaluation.....</i>	<i>45</i>
III UNE INTERCOMMUNALITE DE PRESTATIONS.....	48
1. La mise en réseau des compétences de prévention	48
<i>1.1 Le réseau des coordonnateurs.....</i>	<i>48</i>
<i>1.2 Les outils (Pour mémoire).....</i>	<i>49</i>
2. La mutualisation des services « prestataires »	50
<i>2.1 Les risques d'un travail de prévention éclaté.....</i>	<i>50</i>
<i>2.2 Traiter la délinquance de rivalité entre les communes par la prévention intercommunale</i>	<i>50</i>
<i>2.3 Mettre en commun les services liés à la prévention ?</i>	<i>51</i>
IV VERS UNE INTERCOMMUNALITE DE PREVENTION PLUS INTEGREE ?	54
1. Les polices intercommunales	54
<i>1.1. Les dispositions législatives.....</i>	<i>54</i>
<i>1.2. Les avantages de la solution intercommunale.....</i>	<i>55</i>
<i>1.3 Ses inconvénients.....</i>	<i>56</i>
2. Le transfert de pouvoir de police du maire aux EPCI	57

2.1. <i>Le pouvoir de police attribut essentiel des maires</i>	57
2.2. <i>Le législateur a d'ores et déjà prévu des transferts de certains pouvoirs attachés à des polices spéciales</i>	58
2.3 <i>Faut-il aller plus loin ?</i>	59
3. La prise en charge au niveau intercommunal de certaines attributions du maire en matière de prévention	60
3.1 <i>La loi de 2007 est centrée autour du maire</i>	60
3.2 <i>La prise en charge intercommunale peut néanmoins avoir des vertus</i>	61
4. Les réseaux techniques liés à la prévention de la délinquance : transports et vidéoprotection	62
4.1. <i>L'intercommunalité structurelle des services de transport public urbain</i>	62
4.2. <i>La définition et la mise en œuvre de la vidéoprotection par les intercommunalités</i>	68
TABLE DES RECOMMANDATIONS	74
ANNEXES	78
Annexe 1 Circulaire relative à la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance	79
Annexe 2 Personnes rencontrées	83
Annexe 3 Sigles	92

Synthèse du rapport

L'INTERCOMMUNALITE : UN ATOUT POUR LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE

Perspectives et prospective

Un contexte marqué par le renforcement de l'intercommunalité

L'intercommunalité, si elle n'est pas encore totalement stabilisée, connaît une dynamique claire voulue par les gouvernements successifs et par le législateur depuis plus d'une décennie et marquée par son renforcement. La loi du 16 décembre 2010 ne déroge pas à ce mouvement puisqu'elle impose l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire, ainsi que l'approfondissement de l'intercommunalité. En la matière, une innovation essentielle réside dans le nouveau mode désignation des élus communautaires et dans la nouvelle composition des conseils communautaires qui constituent pour l'avenir de puissants facteurs d'autonomisation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par rapport à leurs communes membres. La prévention de la délinquance, parce que son ressort naturel ne saurait se limiter aux limites administratives d'une commune, ne peut rester à l'écart de cette dynamique intercommunale.

Clarifier les textes dont l'ambiguïté est un obstacle à la prise en charge intercommunale de la politique de prévention de la délinquance

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a constaté les difficultés rencontrées par les intercommunalités et leurs élus pour porter des politiques locales de prévention. Elle a aussi pu apprécier les démarches innovantes de certains territoires. Il lui est apparu qu'un premier obstacle à la prise en charge efficace d'action de prévention à l'échelon intercommunal était constitué par les ambiguïtés des textes en la matière et en particulier du code général des collectivités territoriales. Aussi propose-t-elle une série de clarifications techniques qui toutes visent à lever les incertitudes juridiques sur l'action des structures intercommunales en matière de prévention, à simplifier des dispositifs souvent lourds et touffus ou à assouplir des dispositions assez rigides et peu adaptées aux réalités du terrain. Ainsi suggère-t-elle par exemple de dissocier le fonctionnement d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) de l'existence d'un EPCI, de prévoir expressément la possibilité de constituer des CISPD entre EPCI, y compris entre EPCI de départements différents, d'étendre l'exigence d'un intérêt communautaire pour l'exercice de la compétence prévention par les communautés urbaines qui ne respectent pas l'obligation légale de la prendre en charge ou encore de confier au CISPD le pilotage du volet prévention du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) intercommunal.

Les potentialités de l'intercommunalité en matière de prévention : l'intercommunalité de stratégie

Mais, au-delà des textes, la prévention est affaire de pratiques. La mission a voulu montrer les potentialités de l'intercommunalité en la matière qu'elle soit communautaire (EPCI) ou contractuelle (ententes municipales). Ainsi est-elle amenée à souligner l'intérêt de penser l'échelon intercommunal comme pertinent pour concevoir une véritable stratégie territoriale de prévention. Enceinte de dialogue et de travail partenarial, de relations renforcées avec les services de l'Etat, l'intercommunalité peut, si son périmètre est cohérent et en adéquation –au moins partielle- avec celle des services de l'Etat, jouer un rôle essentiel pour définir une

politique adaptée au périmètre approprié à la lutte contre la délinquance, pour analyser cette délinquance au travers de la constitution d'observatoires de la tranquillité publique au niveau supra-communal et pour évaluer les résultats des actions menées soit par l'intercommunalité, soit par ses communes membres.

Les potentialités de l'intercommunalité en matière de prévention : l'intercommunalité de prestations

Une stratégie constitue le fondement et s'appuie sur des actions opérationnelles. En la matière, la prévention de la délinquance ne saurait rester à l'écart du grand mouvement de mutualisation des services et compétences qui s'amorce. Des potentialités fortes de progrès existent en la matière. D'autre part, l'un des enjeux pour l'avenir est d'assurer des prises en charge de la prévention dans des conditions si ce n'est similaires du moins comparables d'une commune à l'autre d'un même bassin de délinquance. En ce domaine, davantage encore que dans d'autres, les institutions publiques doivent montrer un front uni : éviter les discontinuités de prises en charge ou les pratiques divergentes voire antagonistes. La mission propose des évolutions en la matière, notamment sur le traitement des problèmes de délinquance liés aux antagonismes entre groupes de villes différentes ou sur la mise en commun les services liés à la prévention.

Vers une politique de prévention plus intégrée au niveau intercommunal ?

La mission a souhaité ouvrir des pistes de réflexion sur des sujets qui pour être délicats ne doivent pas être éludés. *Faut-il aller vers davantage d'intercommunalisation des polices municipales ?* La mission a pu relever des initiatives intéressantes en la matière mais a souhaité qu'une analyse plus poussée des apports et des inconvénients de ces polices soient réalisées. *Faut-il envisager de nouveaux transferts de pouvoirs de police des maires ?* En la matière, si la prudence s'impose - ne serait-ce qu'en raison des très grandes réticences des élus municipaux et intercommunaux mais aussi du rôle essentiel joué par les maires dans notre pays - elle ne doit pas paralyser la pensée. La mission juge qu'il serait utile d'engager une réflexion sur des transferts limités de pouvoirs de polices spéciales, lorsqu'ils touchent à la prévention et présentent l'intérêt d'homogénéiser utilement les politiques locales. Cette réflexion pourrait aussi porter sur des transferts, mais sur la base du volontariat des maires, de certains éléments du pouvoir de police générale, lorsqu'ils peuvent avoir un rôle réel en matière de prévention. Elle devrait alors impérativement traiter la question de la responsabilité des maires en cas de transfert. *Faut-il confier au niveau intercommunal certaines attributions du maire en matière de prévention ?* ici encore, la mission considère que des pistes de progrès existent et devraient pousser à encourager, au niveau intercommunal, soit la mise en commun de ressources facilitant l'usage, par les maires des nouveaux pouvoirs que leur confère la loi de 2007, soit d'envisager de recourir à ces nouveaux pouvoirs à l'échelle intercommunale à la condition que cela en renforce l'impact du point de vue de la prévention. Enfin, *la mission a souhaité faire le point sur les réseaux techniques liés à la prévention de la délinquance* : transports et vidéoprotection en dégagant quelques évolutions utiles notamment en termes de participation des transporteurs aux instances intercommunales de prévention ou en ce qui concerne la nécessaire mutualisation des dispositifs de supervision des réseaux de caméras.

INTRODUCTION

Dans le cadre défini par la circulaire du Premier ministre du 23 avril 2010 et conformément à son programme de travail pour 2011 approuvé par le Premier ministre, la Mission interministérielle d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance a décidé de réaliser une étude sur l'intercommunalité et la prévention de la délinquance.

Elle a désigné à cet effet une mission composée de Marie-Christine DEGRANDI, inspectrice générale adjointe des services judiciaires, Michel DESCHAMPS, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre du conseil général de l'Environnement et du Développement durable, Annie FOUQUET, inspectrice générale des affaires sociales, Hervé MECHERI, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et Marc LE DORH, conseiller du Sénat, chargé de mission d'inspection à l'Inspection générale de l'Administration. La Mission interministérielle a désigné, lors de sa réunion plénière du 14 janvier 2011, Marc LE DORH comme animateur de la mission et Hervé MECHERI comme co-animateur.

L'intercommunalité, pour être désormais installée dans le paysage institutionnel français¹ est encore en devenir. Périmètres et compétences ne sont pas totalement stabilisés. Pour autant, la dynamique voulue par les gouvernements successifs et par le législateur est claire : il s'agit bien de renforcer cette intercommunalité. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales constitue à cet égard une étape sans doute essentielle dont les conséquences pourront s'étendre à de multiples domaines dont celui de la prévention de la délinquance. En effet, non seulement elle impose l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire, mais elle prévoit la rationalisation des périmètres, ainsi que l'approfondissement de l'intercommunalité, à travers la rénovation de son cadre juridique. En la matière, une innovation essentielle réside dans le nouveau mode de désignation des élus communautaires et dans la nouvelle composition des conseils communautaires.

Ainsi, le nombre de vice-présidents des EPCI, auparavant plafonné à 30% de l'effectif du conseil communautaire, est désormais fixé à 20% de l'effectif du conseil, sans pouvoir excéder, en tout état de cause, quinze vice-présidents. Dans un contexte d'élargissement du périmètre des EPCI, on peut en attendre que toutes les communes membres ne seront plus représentées par un vice-président. Par ailleurs, dans les communes de plus de 500 habitants les élus communautaires seront élus directement, en même temps que les conseillers municipaux « simples ». Dans les communes de moins de 500 habitants, ils seront désignés dans l'ordre du tableau. Dans les deux cas, on relève que les conseils municipaux perdront la possibilité de choisir librement leurs délégués communautaires. Enfin, le nombre des élus communautaires par commune sera significativement réduit, ce qui impliquera que certaines communes ne seront peut-être plus représentées -ou plus difficilement- dans certaines commissions communautaires. *Il y a là de puissants facteurs d'autonomisation des EPCI par rapport à leurs communes membres.*

Dans le domaine de la prévention de la délinquance, si dès 1999 le législateur a souhaité doter les EPCI de compétences, selon des modalités qui seront précisément examinées plus loin, il

¹ Au 1^{er} janvier 2011, le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'élève à 2599 ; s'y ajoutent 11 831 syndicats de communes et 3 268 syndicats mixtes. L'intercommunalité à fiscalité propre couvre ainsi 95,5 % des communes et près de 90 % de la population. L'effectif de communes isolées s'est réduit à 1 592.

faut avouer que, dans la pratique et comme la mission a souvent pu le constater, ces compétences n'ont généralement pas été jugées prioritaires par de nombreuses structures intercommunales. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette timidité qui perdure encore de nos jours sur un certain nombre de territoires. L'intercommunalité a d'abord été centrée sur l'aménagement et le développement territorial ou sur les grands réseaux techniques. La compétence « prévention » est apparue difficile à saisir par de nombreux élus : où commençait-elle et où finissait-elle ? Lorsque la prévention a été prise en charge par les élus communautaires c'est très souvent sous l'angle, très spécifique, de la politique de la ville qui a pu brouiller son champ et son objet. La politique de prévention de la délinquance a par ailleurs pu faire -et peut encore faire - l'objet d'enjeux politiques et partisans forts et, disons-le, d'antagonismes non moins forts. Enfin, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a pu, aux yeux de nombreux élus, brouiller les cartes en confiant l'essentiel des nouveaux pouvoirs de prévention aux seuls maires.

Pourtant, au-delà de ces obstacles, la mission a pu constater sur le terrain un début d'intérêt pour la dimension intercommunale de la politique de prévention de la délinquance et prendre connaissance d'initiatives remarquables. La mobilité croissante de la délinquance qui passe d'une commune à l'autre sans se soucier des limites administratives, et qui emprunte les réseaux de transports intercommunaux est évidemment un puissant aiguillon en la matière. Mais la question du partage des coûts en est un autre : chacun sait ou pressent que la politique de prévention de la délinquance est aussi, et de plus en plus, affaire de compétences et de professionnalisme. Pourtant, les communes ne disposent pas toujours des moyens adéquats pour y faire face : comment se doter d'un outil performant de diagnostic et d'observation de la délinquance, comment disposer d'un personnel de bon niveau et spécialisé, comment supporter, le cas échéant, des politiques de prévention sociale, éducative ou situationnelle - on pense évidemment sur ce dernier point à la vidéo-protection- pour des communes de taille moyenne peu à peu confrontées à l'érosion de leurs marges de manœuvres budgétaires ?

De leur côté, les services de l'Etat compétents éprouvent parfois des difficultés face à la multiplication du nombre d'acteurs locaux impliqués dans la prévention de la délinquance. Or, en matière de prévention, chacun reconnaît que l'une des clés du succès est le travail partenarial des différents acteurs et services concernés. En offrant aux services de l'Etat et aux partenariats indispensables des périmètres bien identifiés, des interlocuteurs stables, professionnels et moins nombreux, des stratégies plus cohérentes sur des espaces territoriaux élargis, l'intercommunalité peut aussi constituer pour eux un outil utile dans leur action quotidienne.

L'intercommunalité est donc une échelle d'action potentiellement opportune pour les élus locaux comme pour l'Etat. Autant dire qu'en engageant une étude sur son apport en matière de prévention de la délinquance, la mission n'a pas souhaité s'arrêter aux constats condescendants sur les insuffisances de telle ou telle intercommunalité ou même sur la difficulté plus générale de prise en charge de cette compétence de prévention. Elle a pris en compte le fait, qui vaut pour toute la démarche intercommunale, qu'il s'agit d'une dynamique très progressive, finalement assez jeune, et en cours de construction. En matière de prévention, plus encore peut-être que dans les autres domaines, les intercommunalités commencent généralement très prudemment, pour n'envisager qu'à terme, une fois construite la confiance entre les acteurs, partagées les cultures locales, mieux appréciée l'ampleur des moyens à dégager, une affirmation de la compétence intercommunale.

Tenant compte de l'inévitable disparité entre l'ambition et la réalité des actions de prévention d'une intercommunalité, mais aussi du fait qu'aucune intercommunalité n'est identique, la mission a souhaité se placer dans une perspective résolument dynamique. Plutôt que d'en

rester à un constat, elle a donc essayé de dégager des perspectives de progrès, prenant, ce faisant, le risque, qu'elle assume, de la critique de la part de celles et ceux qui privilégient le *statu quo*.

Ce rapport a donc une tonalité prospective certaine qui vise principalement à faire prendre conscience des atouts de l'intercommunalité en matière de prévention de la délinquance, qu'il s'agisse d'une intercommunalité communautaire (les EPCI) ou contractuelle (par entente entre des communes). Toutefois, la mission s'est aussi efforcée de partir des réalités très contrastées - au travers notamment d'un programme dense de déplacements choisis pour apprécier des situations très différentes : intercommunalité urbaine ou rurale, expérimentée ou en cours de développement, communautaire ou plus contractuelle...- et propose dans ce cadre, de manière très pragmatique, des aménagements législatifs et règlementaires destinées à faciliter la prise en charge de cette politique publique à l'échelon intercommunal. Ainsi a-t-elle souhaité, dans un premier temps, attirer l'attention sur les ambiguïtés des textes en la matière et la nécessité de les clarifier (I), dans un deuxième temps, montrer les potentialités de l'intercommunalité en ce qui concerne la mise en place de stratégies de prévention de la délinquance (II) ou de prestations de services liées à cette politique publique (III), avant, dans un dernier temps, de s'interroger sur des perspectives d'intégrations plus poussées (IV).

I LA NECESSAIRE CLARIFICATION JURIDIQUE DES DISPOSITIFS RELATIFS A LA PREVENTION INTERCOMMUNALE DE LA DELINQUANCE

La construction d'une politique de prévention de la délinquance a été lente et soumise à des évolutions parfois complexes. En son sein, la dimension intercommunale a souvent été traitée de manière très différente, selon les périodes, même si progressivement cette dimension s'est imposée comme incontournable (1). Mais la stratification successive des textes a laissé place à de nombreuses ambiguïtés juridiques qu'il convient de clarifier (2).

1. La genèse de l'intercommunalité de prévention

1.1 La lente émergence de la dynamique intercommunale en matière de prévention de la délinquance

Si la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité fait du maire un acteur de la politique de sécurité, elle ne mentionne pas les structures intercommunales qui n'ont pas encore connu le renouveau de la loi de 1999. L'intercommunalité fera sa véritable apparition en la matière avec les CLS.

1.1.1 Les CLS intercommunaux

Sans remonter aux conseils communaux de prévention de la délinquance, créés à la suite du rapport Bonnemaïson², on peut dire que l'intercommunalité apparaît en filigrane dès les débuts de la mise en place des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité recommande ainsi aux préfets de proposer un CLS intercommunal « Dès lors que les phénomènes de délinquance ou de violence sont communs à plusieurs villes et que la prévention ne peut être efficacement limitée à une seule commune ». Dans ce cas, chacun des maires concernés signe le contrat intercommunal.

La circulaire du 7 juin 1999 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité va un peu plus loin. Elle regrette l'insuffisante prise en compte de la dimension intercommunale par les CLS. Elle rappelle que « La lutte contre l'insécurité ne peut atteindre sa pleine efficacité qu'en s'appliquant à l'ensemble urbain connaissant les mêmes difficultés. C'est pourquoi il est nécessaire de privilégier le niveau de l'agglomération urbaine ». Et elle annonce que le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui deviendra la loi du 12 juillet 1999 dite Chevènement, fera figurer au titre des compétences des communautés urbaines et des communautés d'agglomération la mise en place de dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

La loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne consacrera cette prise en compte des structures intercommunales en matière de sécurité en insérant à l'article 1^{er} de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité un

² *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* : rapport au Premier ministre, Gilbert Bonnemaïson, Commission des maires sur la sécurité, 1982. Ce rapport prévoyait, à titre principal, deux échelons d'action en matière de prévention : la commune et le département. Ce schéma est repris dans le décret n°83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. Des conseils intercommunaux seront cependant créés dans certains cas.

alinéa ainsi rédigé : « *L'Etat associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité...* ». Ainsi été élevés au rang d'objets légaux les CLS mais aussi l'action des EPCI en matière sécuritaire.

1.1.2 Les CLSPD intercommunaux ou l'évolution vers l'institutionnalisation de la démarche intercommunale

C'est le 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 qui impulse véritablement une dynamique intercommunale en matière de prévention de la délinquance. Il dispose, à son article 2 que « *deux ou plusieurs communes, avec, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de prévention de la délinquance* », par délibérations concordantes, peuvent créer un conseil intercommunal qui exerce, pour l'ensemble des communes concernées, les missions d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Il ajoute que la décision de création d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance doit tenir compte :

- du niveau et des caractéristiques de la délinquance, notamment de son degré de mobilité dans la zone agglomérée concernée ;
- de l'organisation territoriale respective de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;
- des structures de coopération intercommunale existantes ou envisagées ;
- de l'existence de contrats locaux de sécurité communaux ou intercommunaux ;
- du ressort territorial des conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance existant à la date de publication du présent décret.

On relèvera la solution hybride choisie par le décret de 2002 qui consiste à mêler de l'intercommunal contractuel : des communes s'associent librement entre elles, et de l'intercommunal communautaire : un EPCI est associé à leur démarche.

Pour Lyon et Marseille, un conseil peut être créé à l'échelon d'un ou de plusieurs arrondissements. Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est présidé par le maire, ou, dans le cas d'un conseil intercommunal, le maire d'une commune membre, ou, le cas échéant, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Si la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ne mentionne pas les EPCI dans son *Rapport sur les orientations de la politique de sécurité intérieure*, mais seulement les maires et les CLSPD, ce n'est que partie remise puisque, moins d'un an plus tard, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure insère dans la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité un chapitre relatif aux « dispositions relatives aux missions de l'Etat et à l'association des collectivités territoriales en matière de sécurité intérieure » qui précise notamment : « *L'Etat (...) associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par décret (il s'agit d'évoquer les CLSPD), les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (...).* ». Peu à peu, le législateur réaffirme donc le rôle des EPCI en matière de sécurité.

1.1.3 Le recul des CLS-NG

La circulaire du 4 décembre 2006 relative à la préparation des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération a semblé, pour un temps très bref et assez étrangement alors même que la France s'est engagée dans un vaste mouvement d'intercommunalisation, à la suite de la loi Chevènement, écarter la solution intercommunale. Il est vrai qu'elle faisait suite à un rapport des inspections générales qui pointait les difficultés de mise en œuvre de cette dynamique intercommunale³. Ce recul est d'aussi courte durée que les CLS-NG eux-mêmes. Car, dès 2007 la dynamique intercommunale reprend.

1.1.4 La relance des CISP : 2007

Ainsi, le décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département insère dans le code général des collectivités territoriales une sous-section relative aux conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance. C'est qu'entretemps le Parlement a adopté la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

1.2. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et le transfert de compétence des dispositifs locaux de prévention de la délinquance aux communautés

Les textes relatifs à la prévention de la délinquance vont être modifiés par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Celle-ci, en effet, prévoit pour chaque type de communauté les conditions dans lesquelles ces communautés vont exercer la compétence prévention de la délinquance.

La loi de 1999 prévoit en fait 4 cas :

- les communautés urbaines créées après sa promulgation devront exercer pleinement et obligatoirement la compétence « *dispositifs locaux de prévention de la délinquance* » ;
- les communautés urbaines créées avant sa promulgation pourront exercer cette compétence si elles en décident ainsi et si elles atteignent un seuil de population fixé alors à 500 000 ;
- les communautés d'agglomération devront exercer pleinement et obligatoirement la compétence « *dispositifs locaux de prévention de la délinquance* » pour les seuls dispositifs « *d'intérêt communautaire* » ;
- enfin les communautés de communes pourront exercer cette compétence par libre choix, au même titre que d'autres compétences facultatives.

La loi de 1999 n'est pas plus précise en la matière et, en particulier, ne donne ni le sens de la notion de « *dispositifs locaux de prévention de la délinquance* » sur laquelle nous reviendrons, ni ne prévoit l'architecture institutionnelle qui pourrait découler de ce transfert de

³ Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale de la gendarmerie nationale, décembre 2005.

compétence. En particulier, elle n'évoque pas les conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

1.3 La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ou comment articuler rôle du maire et de l'EPCI

S'agissant de l'échelon local, la loi de 2007 opte pour trois principes :

-elle confie au maire la mission d'animer, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et d'en coordonner la mise en œuvre (article 1^{er}, 3^o créant l'article L.2211-4 du code général des collectivités territoriales). Elle lui donne de nouveaux pouvoirs en la matière ;

-elle lie la compétence intercommunale en matière de prévention de la délinquance à l'existence d'un EPCI et rend, dans ce cadre, obligatoire l'existence d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (article 1^{er}, 8^o créant l'article L.5211-59 du code général des collectivités territoriales) ;

-elle autorise la prise en charge par l'EPCI, au profit des communes d'implantation, de dispositifs de vidéoprotection (article 1^{er}, 8^o créant l'article L.5211-60 du code général des collectivités territoriales).

Ce faisant, le législateur clarifie et obscurcit le paysage institutionnel.

Il le clarifie dans la mesure où il indique clairement que sa préférence va à une dynamique intercommunale communautaire : l'action intercommunale en la matière devra, en principe, s'exercer au travers d'un EPCI. Il la clarifie encore car, s'agissant de la vidéoprotection, il montre que l'intérêt d'un EPCI sera aussi de porter des équipements structurants. En d'autres termes, l'intercommunalité de prévention ne sera pas exclusivement une intercommunalité de débat mais aussi une intercommunalité de projets.

Ce choix est d'autant plus important qu'il conforte une orientation prise en 2002 par la *loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*⁴. En effet, suite à un amendement du Sénat, ce texte permet à un EPCI de recruter, à la demande des maires de plusieurs communes membres⁵, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes (Article 43 complétant l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales.).

Mais le législateur obscurcit le paysage institutionnel dans la mesure où il fait du maire, quasiment à titre personnel, le pivot de la politique de prévention. En effet, les nouvelles attributions qu'il prévoit, rappel à l'ordre, transaction-réparation, convocation devant le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF), droit à l'information par les services de l'Etat, sont confiés au maire et non à la commune.

La mission a pu constater, lors de ses déplacements, combien ce dernier choix du législateur avait pu dérouter certains élus qui en déduisent, parfois un peu rapidement, l'impossibilité pour l'intercommunalité de jouer à plein son rôle en matière de prévention de la délinquance.

⁴ Amendement présenté par Claude Domeizel et des membres de son groupe.

⁵ Après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

**
*

En tout état de cause, il existe aujourd'hui un ensemble de textes relatifs à l'action intercommunale en matière de prévention. Toutefois, ces textes n'offrent pas toujours aux élus et aux services de l'Etat toute la clarté qu'ils seraient en droit d'attendre pour mener sereinement leur action.

2. Les structures intercommunales et la prévention de la délinquance : des ambiguïtés à lever

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a fait des intercommunalités des acteurs de la prévention de la délinquance. Sa rédaction a abouti à confier aux *communautés urbaines* (Article L.5215-20 du code général des collectivités territoriales), mais aussi aux *communautés d'agglomération* (Article L.5216-5), pour les dispositifs de prévention *d'intérêt communautaire* l'exercice de plein droit de compétences dans ce champ des politiques publiques. Ce transfert de plein droit a été étendu ultérieurement aux *métropoles* récemment créées (Article L.5217-4). De leur côté, les communes ont la faculté (Article L.5211-17) de transférer, en tout ou partie, à la *communauté de communes*, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive, dont la prévention de la délinquance⁶.

Cependant, au fil de ses rencontres avec les élus, la mission a pu relever qu'une apparente simplicité des textes cachait de réelles ambiguïtés, qui pour avoir été éventuellement utiles lors de la genèse du profond mouvement d'intercommunalité connu par notre pays, peuvent aujourd'hui constituer des freins à l'action. Cette situation a été accentuée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, sans doute à corps défendant du législateur, dans la mesure où elle a concentré les nouveaux moyens de prévention sur le chef du maire sans paraître donner toute sa place aux structures intercommunales.

La mission a aussi pu constater, pour s'en étonner, la visibilité très approximative de la dimension intercommunale en matière de prévention au niveau des administrations centrales. Les statistiques disponibles manquent de fiabilité et de densité. La base BANATIC de la direction générale des collectivités locales (DGCL), dont ce n'est pas l'objet principal, certes, fournit une liste d'intercommunalités « compétentes » en matière de prévention, en reprenant les données des bases départementales ASPIC alimentées par les préfetures. Mais ces bases départementales elles-mêmes manquent de fiabilité dans la mesure où elles sont très largement fondées sur les seules mentions des statuts des intercommunalités mais ne permettent absolument pas d'apprécier quelle est la réalité concrète des compétences exercées par les EPCI. Si l'on prend un seul exemple, la communauté urbaine de Nantes figure dans la base ASPIC de Loire-Atlantique comme disposant de la compétence « dispositifs locaux de prévention de la délinquance » et « CISPD » parce que ces éléments sont effectivement mentionnés par les statuts de la communauté. Pourtant, si un CISPD a bien existé, il a été supprimé depuis plusieurs années et la compétence « dispositifs locaux de prévention de la délinquance » n'est plus réellement exercée par la communauté urbaine. *A fortiori*, la

⁶Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. (...)Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l'Etat.

connaissance plus qualitative des actions intercommunales en matière de prévention manque singulièrement.

Recommandation n°1 : construire au niveau central un dispositif de suivi statistique et qualitatif de l'action des intercommunalités en matière de prévention de la délinquance.

2.1. Une 1^{ère} ambiguïté : le lien entre EPCI et CISPD

Le code général des collectivités territoriales fixe les règles relatives aux CISPD.

Son article L.5211-59 dispose que « *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence. Sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée, le président de l'établissement public ou un vice-président désigné dans les conditions prévues à l'article L. 5211-9 préside un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans des conditions fixées par décret.*

Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique. Les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers. »

Ce faisant, le code semble lier l'existence d'un CISPD et son mode de présidence à l'existence d'un EPCI exerçant la compétence « *dispositifs locaux de prévention de la délinquance* ». De son côté, l'article D.5211-54 du même code envisage exclusivement l'hypothèse de la présidence du CISPD par le président de l'EPCI ou son représentant.

Il résulte de ces rédactions une série de questions, qui, du reste, sont fréquemment posées aux préfetures ou au secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD). Par exemple :

-en l'absence d'EPCI, un CISPD peut-il exister ? Il est vrai qu'avec l'achèvement progressif de la carte de l'intercommunalité, on pourrait croire que cette question perdrait progressivement de son acuité toutes les communes ayant vocation à être couvertes par un EPCI. Il n'en est rien, car cette question peut aussi se décliner de la façon suivante : en présence de deux ou plusieurs EPCI disposant de la compétence prévention, sur des territoires distincts, un CISPD commun peut-il être créé et selon quelles modalités ? Par ailleurs, quels sont les EPCI susceptibles de porter la compétence de prévention et l'instance CISPD ?

-en présence d'un EPCI, mais ne disposant pas de la compétence prévention de la délinquance, ce qui peut se présenter pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération qui n'ont pas défini d'intérêt communautaire en la matière ou les communautés urbaines créées avant 1999, un CISPD peut-il être créé ?

-lorsque, *situation a priori la plus simple*, un EPCI existe et exerce bien la compétence « prévention », mais qu'une ou plusieurs communes rassemblant plus de la moitié de la population s'opposent à la mise en place d'un CISPD ou à la présidence du CISPD par le président de l'EPCI ou son représentant, puisque l'article L.5211-59 du code général des collectivités territoriales semble réserver ces deux cas, que se passe-t-il ? Une variante parfois

rencontrée concerne des EPCI disposant d'une compétence « Prévention » et d'un CISPD mais dont certaines communes membres souhaitent ne pas participer au CISPD.

-quels sont les cas dans lesquels l'exercice de la compétence dispositifs locaux de prévention de la délinquance est légalement obligatoire pour un EPCI ?

-quelle est la place des structures intercommunales dans la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs du maire issus de la loi de 2007 ?

La réponse à cette série -non exhaustive- de questions n'est pas aisée. Elle doit s'inscrire dans la logique choisie par le législateur et les pouvoirs publics depuis deux décennies : favoriser les rapprochements intercommunaux au service de l'efficacité locale et, par conséquent, sans omettre des marges de souplesse indispensables, donner aux EPCI les moyens de davantage s'impliquer et d'exercer leurs compétences en matière de prévention.

→ 1^{er} cas : un EPCI existe et exerce la compétence « dispositifs locaux de prévention de la délinquance » :

Dans l'hypothèse où un EPCI existe et exerce la compétence « dispositifs locaux de prévention de la délinquance », la création d'un CISPD est non seulement de droit mais obligatoire, quelque soit la population des communes membres. La volonté du législateur est ici sans aucune ambiguïté puisque la question s'est posée lors de l'examen de la loi du 5 mars 2007 de savoir s'il devait y avoir, dans ce cas, obligation de création d'un CISPD. Un amendement avait même été adopté par l'Assemblée nationale tendant à supprimer ce caractère obligatoire. Or l'obligation de CISPD a été rétablie par le Sénat puis avalisée par les deux chambres⁷.

De même, la présidence du CISPD ne peut être exercée que par le président de l'EPCI concerné ou son représentant. Mieux, et sous réserve de l'encadrement prévu par l'article D.5211-54 du code général des collectivités territoriales, c'est le président de l'EPCI, et seulement lui, qui fixe la composition du CISPD.

Ces points étant précisés, il faut bien constater que, sur le terrain, il y a loin des textes à la réalité.

La mission a pu relever que certains EPCI soumis à l'obligation légale d'exercer, en lieu et place des communes membres, la compétence prévention et de constituer un CISPD ne l'ont pas fait. On trouve dans ce cas de nombreux EPCI, parfois importants et porteurs d'une réelle symbolique, par exemple lorsqu'ils sont constitués autour de villes chefs-lieux de département ou lorsqu'il s'agit de certaines communautés urbaines très intégrées et non des moindres.

Chacun peut comprendre que les différentes communautés aient dû apprendre très progressivement à exercer leurs compétences. De même, il n'est pas douteux que jusqu'à présent la compétence « prévention » n'était pas jugée comme prioritaire par certains EPCI confrontés à la prise en charge de politiques lourdes tant en ce qui concerne les budgets que les effectifs concernés.

Il n'en reste pas moins que la loi a confié cette compétence de manière obligatoire à certains de ces EPCI et, notamment aux communautés urbaines post 1999. Qu'elles ne l'exercent pas

⁷ Cf. Sénat, rapport n°33 (2006-2007) sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la prévention de la délinquance, p.33.

et c'est l'ensemble du dispositif de prévention de la délinquance qui perd de sa visibilité sur un territoire donné. Par ailleurs, il est bien sûr difficilement acceptable de donner aux citoyens l'impression que, s'agissant d'un domaine si sensible, des institutions locales se renvoient la balle sans respecter la loi. Or, c'est bien la situation que la mission a pu parfois constater.

Il revient alors à l'autorité préfectorale d'effectuer un patient travail de conviction pour pousser les élus à s'engager dans ce domaine. Cela est d'autant plus nécessaire, contrairement à un préjugé parfois entendu, dans les intercommunalités encore relativement préservées de la massification de la délinquance car c'est précisément dans ces situations que la prévention peut jouer à plein.

Le législateur, rappelons-le, a établi des régimes distincts en matière d'exercice de la compétence prévention de la délinquance selon la catégorie d'EPCI :

-les métropoles devront exercer de plein droit cette compétence (Article L.5217-4 du code général des collectivités territoriales) et disposer d'un CISPD ;

-les communautés urbaines créées **après** la promulgation de la loi de 1999 sur l'intercommunalité sont dans le même cas ;

-les communautés urbaines créés **avant** la promulgation de la loi de 1999, ont pu décider⁸ d'exercer cette compétence (Article L.5215-20-1 du code général des collectivités territoriales), dès lors qu'elles rassemblaient plus de 500 000 ou, aujourd'hui, plus de 450 000 habitants (Article L.5215-1 du code général des collectivités territoriales). Dans cette hypothèse elles doivent disposer d'un CISP ;

-Les communautés d'agglomération doivent exercer cette compétence (Article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales) et disposer d'un CISP dès lors qu'elles ont défini un intérêt communautaire, ce qui suppose un travail sur cette notion d'intérêt communautaire, qui devra donc faire l'objet d'un débat en conseil communautaire. Débat dont on voit aujourd'hui assez mal, du reste, qu'il se solde par la conclusion de l'inexistence du moindre intérêt communautaire en la matière ;

-Les communautés de communes sont libres d'exercer cette compétence à titre facultatif selon les modalités de droit commun (Article L.5211-17 du code général des collectivités territoriales).

En tout état de cause, le préfet, à la fois comme responsable de la sécurité dans le département mais aussi comme partenaire essentiel de la politique de prévention, aux côtés des élus et du parquet, a toute légitimité pour encourager les structures intercommunales à jouer leur rôle en la matière. Rappelons, en particulier, qu'il est l'auteur du plan départemental de prévention de la délinquance avec lequel les actions de prévention de la délinquance conduites par les collectivités territoriales et EPCI doivent être compatibles (Article L.2215-2, 2^{ème} alinéa du code général des collectivités territoriales).

<p>Recommandation n°2 : l'autorité préfectorale doit rappeler aux élus intercommunaux les obligations légales en matière de prise en compte de la politique de prévention de la délinquance.</p>

⁸ Cet extension de compétence est acquise par délibérations concordantes du conseil de communauté et d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté.

Outre l'action indispensable du préfet en la matière, la mission s'interroge sur l'opportunité de prévoir un dispositif incitant les EPCI à respecter l'obligation d'exercer la compétence prévention et de constituer un CISPD. En particulier, la loi confère des compétences aux EPCI et, en contrepartie, leur attribue des ressources fiscales. Serait-il illégitime d'affecter d'une réfaction de ces ressources pour ceux des EPCI qui ne respectent pas la loi ? Une autre solution pourrait être de conditionner l'octroi de subventions du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ou liées au « Volet prévention » du CUCS au respect de la loi. Reste qu'il pourrait s'avérer difficile de constater autre chose qu'une application apparente et formelle de la loi : création d'un CISPD, définition d'un intérêt communautaire..., qui ne serait pas nécessairement suivie d'actions concrètes. Mais, avouons-le, dans de nombreux cas, cela constituerait déjà un progrès.

Recommandation n°3 : envisager un dispositif incitant les EPCI à respecter l'obligation d'exercer la compétence prévention et de constituer un CISPD.

Face à la difficulté persistante pour certains EPCI de prendre en charge leur compétence prévention une solution souple et légère consisterait à encourager, dans les territoires importants, une action communautaire différenciée : si la stratégie d'ensemble devrait demeurer intercommunale, la mise en œuvre pourrait être territorialisée au travers de cellules de veille ou de groupes territoriaux à l'échelle communale ou infra-communale. Dans les grandes villes comme Lyon ou Marseille cette action territorialisée pourrait être effectuée à l'échelon des arrondissements ou des secteurs. C'est du reste déjà le cas à Lyon qui dispose d'un conseil local de sécurité et de prévention de délinquance par arrondissement et d'une cellule de veille au sein des quartiers ou équipements présentant des tensions. Notons cependant une différence de taille, le Grand Lyon, communauté urbaine créée avant la loi de 1999, n'a jamais reçu la compétence prévention de la délinquance alors que la communauté de Marseille, créée en 2000, en a été dotée par la loi de 1999.

Recommandation n°4 : favoriser une action communautaire différenciée avec stratégie d'ensemble, capacité d'assistance et d'évaluation au niveau intercommunal, dont la mise en œuvre pourrait être territorialisée au travers de cellules de veille ou de groupes territoriaux à l'échelle communale ou infra-communale.

Il pourrait aussi être envisagé, de manière complémentaire mais plus radicale, d'assouplir le code général des collectivités territoriales. En effet, certaines situations peuvent rendre difficiles la prise en charge de cette politique de prévention par une communauté : différends politiques au sein du conseil communautaire, ou, plus grave, entre la ville centre et la communauté... Si ces obstacles devaient se révéler très sérieux et pérennes et dans l'hypothèse où l'instauration d'un dispositif financier d'incitation ne devrait pas paraître opportune, sans doute vaudrait-il mieux alors tenir compte des réalités et prévoir la possibilité pour l'EPCI « paralysé » de confier cette compétence à ses communes membres.

D'un point de vue juridique, cela pourrait prendre des formes différentes selon le type de communauté concerné. S'agissant des communautés urbaines auquel échoit légalement et obligatoirement cette compétence de prévention, deux voies seraient envisageables, mais toutes deux impliqueraient une modification législative : prévoir dans le code général des collectivités territoriales une possibilité de délégation de compétences de la communauté au profit de ses communes membres ou mettre en place un dispositif de retrait de compétence. En tout état de cause, ces situations devraient rester exceptionnelles. Pour les communautés ayant **décidé** d'exercer de cette compétence (communautés urbaines d'avant 1999, communautés d'agglomération ayant défini un intérêt communautaire, communautés de

communes ayant transféré la compétence prévention à titre facultatif), l'application de la règle du parallélisme des formes devrait conduire à ce que le retrait éventuel de cette compétence intervienne suivant les règles ayant présidé à son transfert. Un verrou à un usage abusif de cette faculté pourrait être l'obligation de recueillir l'avis conforme du préfet.

Recommandation n°5 : dans des cas limités, prévoir la possibilité pour l'EPCI légalement compétent de confier sa compétence « prévention » à une ou plusieurs de ses communes membres.

Dernier point en la matière : si les EPCI concernés sont généralement des communautés, urbaines, d'agglomération ou de communes, il convient de s'interroger sur une quatrième catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale : les syndicats de communes.

Plusieurs communes ont choisi ce type d'EPCI pour le portage de la compétence prévention. D'après les statistiques de la DGCL, et sous les réserves déjà exprimées à leur propos, 14 syndicats, à vocation unique ou multiple, seraient dans ce cas. De fait, rien n'empêche, juridiquement, un syndicat de communes d'exercer la compétence de prévention, sous deux réserves.

En premier lieu, en principe, ledit syndicat devrait s'effacer si un EPCI à fiscalité propre devait se voir transférer la compétence concernée sur le même territoire ou un périmètre englobant celui du syndicat ;

En second lieu, et toujours dans le cas où un EPCI à fiscalité propre se verrait transférer la compétence prévention, l'éventuel CISPD chargé de suivre la politique de prévention devrait, en principe encore, relever de l'EPCI à fiscalité propre et non du syndicat de communes. En tout état de cause, il conviendrait d'éviter des emboitements multiples de CISPD.

Le maintien ou la création d'un syndicat de communes sur les questions de prévention peut demeurer utile dans 3 cas :

-lorsque les communes en question ne sont pas couvertes par une communauté, mais cette hypothèse ira se raréfiant avec l'achèvement progressif de la carte intercommunale ;

-lorsque l'EPCI dont sont membres les communes n'a pas saisi la compétence prévention ou a décidé de ne pas en exercer une partie ;

-lorsque la problématique de délinquance sur certaines communes est très différente de celle de l'EPCI et justifie une prise en compte spécifique ;

-lorsqu'un besoin existe d'une structure intercommunale qui dépasse le ressort d'un EPCI (cf. IVème partie).

La loi de réforme des collectivités territoriales risque néanmoins d'avoir un impact significatif en la matière puisqu'elle fixe parmi les orientations du schéma départemental de coopération intercommunale « 4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;

5° *Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* » (article 35 insérant un article L.5210-1-1 dans le code général des collectivités territoriales). Par ailleurs, elle interdit la création de nouveaux syndicats de communes qui seraient incompatibles avec le schéma départemental (article 44 insérant un article L.5111-6 dans le code général des collectivités territoriales). Cette rigidité peut être regrettée dans la mesure où le syndicat de communes peut constituer un outil pertinent et souple au profit des communes en matière de prévention. La question sera à nouveau abordée en IV^{ème} partie à propos de la vidéoprotection.

Recommandation n°6 : lorsque la situation locale le justifie, du fait de l'absence d'un EPCI à fiscalité propre, de son absence de compétence en matière de prévention, du besoin d'une structure intercommunale qui dépasse le ressort d'un EPCI ou de problématiques de délinquance très spécifique, envisager une mise en commun des compétences prévention dans le cadre d'un syndicat de communes.

→ 2^{ème} cas : en l'absence d'EPCI, un CISPD peut exister, mais sur la base d'une simple entente informelle non prévue par la loi.

Il en résulte que ledit CISPD ne pourra, en principe, en toute rigueur juridique, exercer toutes les missions dévolues par la loi aux CLSPD, en particulier l'échange d'informations au sein de groupes de travail tel que prévu par l'article L.5211-59 du code général des collectivités territoriales. Sa composition, ses compétences et modalités d'action ne relèveront que de l'accord entre les communes membres. En clair, sa légitimité peut se révéler extrêmement fragile, notamment dans un contexte de tension entre certains partenaires. Nous serons donc plutôt en présence d'enceintes de dialogue entre élus. C'est une fonction très utile et qui gagne à être mise en place. La mission a pu constater, notamment en Haute-Savoie les apports d'un tel dispositif. Mais le risque existe que ce type de CISPD n'éprouve des difficultés à s'affirmer et à mettre en place une politique territoriale de prévention plus active. En bref, tout dépendra de la qualité des relations interpersonnelles nouées au niveau local. Qu'elles soient bonnes et le dynamisme du CISPD peut être d'autant plus remarquable qu'en lien très direct avec les mairies et libéré des contraintes bureaucratiques d'un EPCI. Qu'elles se dégradent et c'est toute la politique locale de prévention de la délinquance qui risque de s'effondrer.

Ce type de fonctionnement, pour être séduisant en raison de sa souplesse, présente un inconvénient majeur : il prive d'effet la volonté du législateur de la *loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance* sur un point important : institutionnaliser les partenariats locaux pour leur donner pérennité et densité. Il n'en reste pas moins que cette formule peut constituer une étape intéressante sur la voie de la mise en place d'une politique locale de prévention de la délinquance qui exige progressivité et confiance entre les acteurs : elle accoutume élus et agents locaux à travailler ensemble, à partager cultures professionnelles et locales... Cela étant, la couverture progressive du territoire national par des EPCI réduira les cas d'occurrence de ce type de situation.

La Mission ne propose ni de remettre en cause cette possibilité de coopération informelle qui a le mérite de la souplesse, ni de l'institutionnaliser dans les textes dans la mesure où elle estime qu'il est nécessaire d'encourager la prise en charge de la compétence prévention de la délinquance par les EPCI.

→ 3^{ème} cas : en présence de deux ou plusieurs EPCI disposant tous de la compétence prévention, sur des territoires distincts, un CISPD commun peut être créé mais selon les

mêmes modalités informelles et donc avec les mêmes inconvénients que dans le cas précédent.

Il reviendra aux EPCI de se mettre d'accord pour travailler de concert, mais la multiplication des partenaires induit aussi la multiplication des risques de mésententes, notamment sur des bases partisans. Cette situation est d'autant plus regrettable que la mission a pu constater l'utilité de telles enceintes de dialogue qui dépassent le ressort d'une intercommunalité. Le dialogue entre intercommunalités est d'autant plus nécessaire que la cartographie des EPCI s'est fondée sur toutes sortes de critères, partisans, fiscaux, économiques,... mais pratiquement jamais sur celui de la situation en termes de sécurité et de délinquance. Une solution immédiate est d'utiliser la possibilité offerte par l'article D.5211-54 du code général des collectivités territoriales d'associer au CISPDP des présidents d'autres EPCI et des personnalités qualifiées. On pourrait ainsi imaginer des arrêtés croisés des présidents d'EPCI, chacun d'entre eux nommant au sein du CISPDP le président de l'autre EPCI et comme personnalités qualifiées les maires et agents territoriaux de cet EPCI. On disposerait ainsi, en toute rigueur juridique, de deux CISPDP, rattachés à deux EPCI, mais à la composition identique.

Recommandation n°7 : prévoir expressément la possibilité de constituer des CISPDP entre EPCI, y compris entre EPCI de départements différents.

Ces CISPDP inter-EPCI seraient dotés des mêmes capacités et modalités d'action que les CLSPDP et CISPDP classiques. De même, dans des cas qui seront nécessairement limités, la loi pourrait prévoir expressément la constitution de CISPDP non liés à un EPCI. Cela permettrait de donner une base légale aux expériences qui existent en la matière et de réserver, pour l'avenir, les quelques cas où le bassin pertinent d'un CISPDP pourrait ne pas correspondre à des périmètres d'EPCI existant.

Une autre solution aurait pu être d'autoriser, sur le modèle des projets d'agglomération de l'article 23 de loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la mise en œuvre de « projets de prévention », par les EPCI compétents et des communes non membres de ces EPCI, sur des aires étendues et qui, en tout état de cause, dépassent le ressort de chacun de ces EPCI⁹.

→ 4^{ème} cas : en présence d'un EPCI, mais ne disposant pas de la compétence prévention de la délinquance, ce qui peut se présenter pour les communautés de communes ou si une communauté d'agglomération n'a identifié aucun dispositif de prévention d'intérêt communautaire, rien n'empêche juridiquement la création d'un CISPDP mais toujours sur les mêmes fondements informels.

On pourrait néanmoins s'interroger sur la cohérence d'une démarche tendant à créer une instance sans se doter des compétences afférentes. Toutefois, cette démarche pourrait constituer la première étape d'un rapprochement des points de vue devant mener à un véritable partage sur la politique territoriale de prévention et, pourquoi pas, à se doter de la compétence « prévention ». Du reste, compte tenu de l'imprécision de la notion de

⁹ Article 23, alinéa 1^{er} : « Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de (...) et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ».

« *compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance* », qui est d'ailleurs comprise par base BANATIC de la direction générale des collectivités locales (DGCL) comme le seul fait de disposer d'un ...CISPD¹⁰, on peut se demander si la création dudit CISPD n'emporterait pas pour l'EPCI concerné l'adoption de ladite compétence. Il est vrai qu'en toute rigueur de termes cette adoption devrait faire l'objet d'une mention dans les statuts de l'EPCI. La mission propose donc de mettre en cohérence la présence d'un CISPD et l'exercice de la compétence prévention.

Recommandation n°8 : prévoir que la création d'un CISPD dans le cadre d'un EPCI n'exerçant pas la compétence prévention emporte expressément attribution de cette compétence aux termes de deux ou trois années de fonctionnement du CISPD et sauf opposition expresse des communes membres.

→ 5^{ème} cas, dans le cas d'un EPCI qui exerce bien la compétence « prévention », mais où une ou plusieurs communes rassemblant plus de la moitié de la population s'opposent à la présidence du CISPD par le président de l'EPCI ou son représentant, voire à la mise en place d'un CISPD, nous sommes face à un vide juridique qui ressemble fort à une impasse. Dans cette hypothèse, **il ne peut y avoir ni CISPD, ni, a fortiori, présidence d'une CISPD par le président de l'EPCI**. On peut comprendre l'existence de cette disposition verrou¹¹ lorsque l'intercommunalité était encore balbutiante et la politique de prévention objet de nombreux débats, mais cette défiance n'est plus de mise. Si un EPCI dispose d'une compétence il doit pouvoir l'exercer.

Recommandation n°9 : supprimer la possibilité d'opposition d'une ou plusieurs communes rassemblant plus de la moitié de la population à la constitution d'un CISPD dans un EPCI disposant de la compétence prévention.

→ 6^{ème} cas : un EPCI avec compétence « Prévention » et CISPD est confronté à certaines communes membres qui souhaitent ne pas participer à ce CISPD

Cette variante est plus simple : en liant dans cette hypothèse EPCI et CISPD, le législateur a entendu permettre à ce dernier de couvrir l'ensemble du ressort du premier. Une souplesse pourrait néanmoins être admise lorsque les élus, par délibérations concordantes, constatent l'incohérence du périmètre de l'EPCI avec la cartographie locale de la délinquance : une ou plusieurs communes de l'EPCI d'origine pourraient alors travailler avec un autre CISPD jugé plus pertinent par exemple en raison de la nature du bassin de délinquance.

Ce cas doit toutefois rester exceptionnel. En premier lieu, parce que l'achèvement et la simplification de la carte intercommunale aboutira, peu ou prou, à ce que les EPCI correspondent à des bassins de vie qui sont aussi des bassins de délinquance. En second lieu, parce qu'il faut éviter de rendre le dispositif territorial de prévention trop complexe et illisible pour les citoyens et les services. Un verrou législatif ou réglementaire pourrait donc consister à subordonner ce choix d'un CISPD alternatif à une délibération acquise à la majorité qualifiée au sein de l'EPCI et à l'exigence d'une continuité dans le temps de cette volonté de disjonction qui pourrait être illustrée par la succession de deux délibérations concordantes à une ou deux années de distance. Par ailleurs, le préfet du département siège de l'établissement

¹⁰ La base de données Banatic de la DGCL, qui recense les intercommunalités de France ainsi que leurs choix de compétences, ne connaît que la compétence « CISPD ».

¹¹ Issue d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale et initialement conçue pour éviter un conflit entre le CISPD et le maire de la ville centre de l'EPCI.

public de coopération intercommunale pourrait s'opposer à la volonté de disjonction des communes par décision motivée.

Recommandation n°10 : permettre à une ou plusieurs communes membres de participer aux actions de prévention d'un autre CISPD que celui de leur EPCI de rattachement, sous réserve d'une volonté en ce sens clairement exprimée, de l'absence d'opposition du conseil communautaire de cet EPCI et de l'accord du préfet.

La mission estime qu'une clarification des textes doit permettre de remédier à ces différentes situations. La mise en œuvre des recommandations n°7 à 10 supposerait notamment la réécriture des articles L.5211-59 et D.5211-54 du code général des collectivités territoriales.

Texte actuel	Propositions de rédaction
<p>Article L5211-59</p> <p>Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence. Sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée, le président de l'établissement public ou un vice-président désigné dans les conditions prévues à l'article L.5211-59 préside un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans des conditions fixées par décret.</p> <p>Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation</p>	<p>Article L5211-59</p> <p>Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, son président anime et coordonne, sous réserve du pouvoir de police des maires des communes membres, les actions qui concourent à l'exercice de cette compétence. Le président de l'établissement public ou un vice-président désigné dans les conditions prévues à l'article L.5211-59 préside un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans des conditions fixées par décret.</p> <p><i>Une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent, à titre exceptionnel, relever d'un autre conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance à la condition qu'elles en ait fait la demande par la voie de deux délibérations motivées et concordantes de leurs conseil municipaux à au moins un an d'intervalle. Le préfet du département siège de l'établissement public de coopération intercommunale peut toutefois s'y opposer par décision motivée.</i></p> <p>Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance peut constituer en son sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation</p>

<p>territoriale ou thématique. Les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers.</p>	<p>territoriale ou thématique. Les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers.</p> <p><i>La création d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui n'exerce pas la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance emporte attribution de cette compétence au terme de deux années.</i></p> <p><i>Un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance créé par deux ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale exerce ses compétences dans les conditions fixées par décret.</i></p>
<p>Article D.5211-54</p>	<p>Article D.5211-54</p>
<p>Présidé par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou son représentant, le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le préfet et le procureur de la République, ou leurs représentants ; - les maires, ou leurs représentants, des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; - le président du conseil général, ou son représentant ; - des représentants des services de l'Etat désignés par le préfet ; - des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques désignés par le président du conseil intercommunal de sécurité et de 	<p>Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance est présidé par le président de l'établissement public de coopération intercommunale <i>ou par accord entre les présidents des établissements publics de coopération intercommunale</i>. Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>le ou les préfets des départements concernés et le ou les procureurs de la République des ressorts intéressés</i>, ou leurs représentants ; - les maires, ou leurs représentants, des communes membres <i>du ou des établissements publics de coopération intercommunale</i> ; - <i>le ou les présidents des conseils généraux concernés</i>, ou leurs représentants ; - des représentants des services de l'Etat désignés <i>par le ou les préfets des départements concernés</i> ; - des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques désignés par le président du conseil intercommunal de sécurité et de

<p>prévention de la délinquance, après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.</p> <p>En tant que de besoin et selon les particularités locales, des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil intercommunal.</p> <p>La composition du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance est fixée par arrêté du président de l'établissement public de coopération intercommunale.</p>	<p>prévention de la délinquance, après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.</p> <p>En tant que de besoin et selon les particularités locales, des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés, <i>les maires de communes membres d'un autre établissement public de coopération intercommunale</i> ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil intercommunal.</p> <p>La composition du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance est fixée par arrêté du président de l'établissement public de coopération intercommunale <i>ou arrêté conjoint des présidents des établissements publics de coopération intercommunale</i></p>
---	---

2.2. Une 2^{ème} ambiguïté : la notion d'intérêt communautaire

L'article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communautés d'agglomérations exercent de plein droit la compétence des dispositifs locaux, *d'intérêt communautaire*, de prévention de la délinquance. L'exercice de cette compétence emporte obligation de constituer un CISPD aux termes de l'article L.5211-59 du même code. En revanche, l'intérêt communautaire n'est pas exigé pour les communautés urbaines.

L'exigence d'un intérêt communautaire est apparue essentielle à la mission dans un contexte de montée en puissance progressive et prudente d'une intercommunalité par ailleurs très peu tournée vers les questions de prévention. Alors, que d'un point de vue théorique elle aurait pu considérer que l'existence d'un intérêt communautaire en matière de prévention devait, en 2011, être présupposé, elle a constaté à quel point certaines communautés urbaines et leurs communes membres étaient encore peu disposées à aller dans ce sens.

Dans la quasi-totalité des cas, l'intercommunalité s'est initialement construite autour de compétences matérielles simples et sans véritable enjeu partisan : développement et aménagement, gestion des grands réseaux techniques (voirie, eau, assainissement, déchets, transports urbains...). Elle a moins rapidement saisi la prévention de la délinquance comme l'un de ses champs d'action. Cela se comprend d'autant plus aisément que le concept de prévention a longtemps suscité incompréhensions, malentendus et antagonismes politiques. Encore aujourd'hui, les confusions sont fréquentes entre prévention de la délinquance, au sens de la loi de 2007, prévention sociale, politique de la ville ou sécurité. La mission a pu constater que lorsque ces incertitudes étaient fortes les intercommunalités en principe compétentes renonçaient, le plus souvent, à exercer ces compétences. Chaque acteur, élu communautaire, élus municipal, fonctionnaire territorial, reconstruit alors un schéma argumentatif qui justifie cette abstention et fixe les positions des uns et des autres : on évoquera, selon les cas, le périmètre insatisfaisant de la communauté, les différences entre communes membres, le leadership de la commune-centre... Tous arguments intéressants mais qui ne justifient en réalité absolument pas un retrait de l'intercommunalité du champ de la

prévention. En effet, dans la pratique, rares sont les cas où une action intercommunale en matière de prévention de la délinquance paraîtrait totalement inadéquats. Du reste, lors de ses déplacements la mission a été confrontée à ce paradoxe où des dirigeants de communautés écartaient, d'un point de vue général, la compétence intercommunale en matière de prévention pour, en cours de discussion, reconnaître son intérêt sur des champs particuliers.

Telles sont les raisons pour lesquelles la mission recommande d'étendre l'exigence de l'intérêt communautaire pour le transfert de compétence « prévention » dans les communautés urbaines, en tous cas, pour celles qui n'exercent pas cette compétence.

Cette exigence présenterait au moins trois avantages :

-en premier lieu, à celles des communautés qui n'exercent pas la compétence prévention, contrairement à la loi, elle offrirait la possibilité de mettre en conformité leur situation avec les textes, objectif non négligeable si l'on ne se résout pas à considérer comme normale une situation dans laquelle la volonté du législateur n'est pas respectée par des institutions publiques ;

-en deuxième lieu, elle donnerait l'occasion aux communautés qui ne se sont pas encore saisies de la compétence prévention de franchir une 1^{ère} étape essentielle : débattre des points de convergence entre communes membres sur le sujet. Il y a fort à parier qu'aujourd'hui, alors que l'intercommunalité commence à « entrer dans les mœurs », alors que la préoccupation de développer la prévention de la délinquance se diffuse largement, au-delà des clivages partisans, un tel débat permettrait de dégager quelques problématiques partagées et, pourquoi pas quelques projets communs ;

-enfin, elle pourrait être de nature à rassurer les communautés urbaines en leur montrant que le transfert de compétence « prévention » n'est pas de l'ordre du tout ou rien mais que des compétences peuvent être transférées quand d'autres peuvent demeurer au sein des communes membres.

La mission propose donc :

1°) de limiter le transfert de compétence « prévention » aux seuls dispositifs d'intérêt communautaire pour les communautés urbaines qui n'exercent pas encore cette compétence ;

2°) en contrepartie, d'imposer aux communautés urbaines concernées la définition de cet intérêt communautaire d'ici une date limite. Le préfet aurait à charge de rappeler fermement auxdites communautés leurs obligations légales ;

3°) de conditionner à cette définition l'octroi de subventions FIPD à la communauté comme à ses communes membres ;

4°) ces solutions seraient étendues aux communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999¹².

¹² Grand Lyon, Lille Métropole Communauté urbaine, Communauté urbaine de Bordeaux, Communauté urbaine de Strasbourg, Communauté urbaine du Grand Nancy, Brest métropole océane, Dunkerque grand littoral, Le Mans Métropole, Communauté urbaine d'Arras, Communauté urbaine Creusot-Montceau, Communauté urbaine de Cherbourg, Communauté urbaine d'Alençon. Ont été créées depuis 1999 : Marseille Provence Métropole, Grand Toulouse, Nantes Métropole, Communauté urbaine Nice Côte d'Azur.

Recommandation n°11 : étendre l'exigence d'un intérêt communautaire pour l'exercice de la compétence prévention par les communautés urbaines qui ne l'exercent pas encore et imposer la définition de cet intérêt communautaire d'ici une date limite.

Recommandation n°12 : conditionner à la définition d'un intérêt communautaire l'octroi de subventions FIPD à la communauté urbaine comme à ses communes membres.

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p>Article L5215-20</p> <p>I.-La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 4° En matière de politique de la ville dans la communauté : (...) b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; (...)</p> <p>Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.</p> <p>II.-(Abrogé).</p> <p>Article L5215-20-1</p>	<p>Article L5215-20</p> <p>I.-La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 4° En matière de politique de la ville dans la communauté : (...) b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance <i>d'intérêt communautaire pour celles des communautés urbaines qui ne l'exercent pas encore au...</i>; (...)</p> <p>Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.</p> <p>II.-<i>La définition de l'intérêt communautaire en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance intervient au plus tard au.... Les communautés urbaines qui exerçaient cette compétence antérieurement sont dispensées de cette obligation qui conditionne l'octroi de subventions, à leur profit et à celui de leurs communes membres, au titre du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance créé par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.</i></p> <p>Article L5215-20-1</p>

(...)	<p><i>IV.- Au plus tard le... le conseil des communautés urbaines visées au I définit l'intérêt communautaire en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance. La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences concernées. Cette définition conditionne l'octroi de subventions, à son profit et à celui des communes membres, au titre du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance créé par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.</i></p>
-------	---

2.3 Une 3^{ème} ambiguïté : le lien CLSPD-CISPD

L'article L.2211-4 du code général des collectivités territoriales rend obligatoire la création d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, présidé par le maire ou son représentant, dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible. Toutefois, dans le cas où existe un CISPD, la mise en place par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est facultative.

On doit comprendre de la rédaction choisie par le législateur qu'il a entendu rendre possible la coexistence, sur un même ressort, d'un CISPD et d'un CLSPD. La difficulté est alors d'assurer une bonne coordination entre les deux instances qui peuvent obéir à des logiques différentes. L'article D.2211-2 du code général des collectivités territoriales prévoit pour faire face à ce risque que le président de l'EPCI « porteur du CISPD », ou son représentant, siège au CLSPD. Mais cette participation n'est pas, à elle seule, de nature à éviter des conflits de compétences ou d'orientations.

La mission relève que face à l'enjeu de développer l'intercommunalité de prévention et de renforcer sa cohérence, il convient d'assurer la définition d'orientations intercommunales claires et d'éviter les juxtapositions de structures, de moyens et de politiques. Elle propose donc de prévoir la suppression des CLSPD dans le ressort d'un EPCI disposant d'un CISPD, à charge pour ledit CISPD de prendre en charge les thématiques propres à chaque commune membre, par exemple, au travers de groupes opérationnels communaux ou infra-communaux. Ainsi les deux bouts de la chaîne de prévention seraient-ils préservés.

Recommandation n°13 : supprimer la possibilité de coexistence de CLSPD et de CISPD sur le même ressort. Prendre en compte les éventuelles thématiques communales dans le cadre de groupes opérationnels communaux ou infra-communaux.

Cette clarification supposerait la réécriture des articles L.2211-4 et D.2211-2 du code général des collectivités territoriales.

Textes actuels	Propositions de rédaction
<p>Article L.2211-4 Alinéa 1^{er}-(...)</p> <p>Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans des conditions fixées par décret. Lorsque, en application de l'article L. 5211-59, il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, la mise en place par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est facultative.</p>	<p>Article L.2211-4 Alinéa 1^{er}-(...)</p> <p>Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible telle que définie par le 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L.2122-18 préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mis en place dans des conditions fixées par décret <i>sauf lorsque, en application de l'article L.5211-59, il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance.</i></p>
<p>Article D.2211-2</p> <p>Présidé par le maire ou son représentant, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le préfet et le procureur de la République, ou leurs représentants ; - le président du conseil général, ou son représentant ; - des représentants des services de l'Etat désignés par le préfet ; - <i>le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et auquel la commune appartient, ou son représentant ;</i> - des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports 	<p>Article D.2211-2</p> <p>Présidé par le maire ou son représentant, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le préfet et le procureur de la République, ou leurs représentants ; - le président du conseil général, ou son représentant ; - des représentants des services de l'Etat désignés par le préfet ; - le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, compétent en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et auquel la commune appartient, ou son représentant ; - des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports

<p>collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.</p> <p>En tant que de besoin et selon les particularités locales, des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil.</p> <p>La composition du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est fixée par arrêté du maire.</p>	<p>collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance après accord des responsables des organismes dont ils relèvent.</p> <p>En tant que de besoin et selon les particularités locales, des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que des personnes qualifiées peuvent être associés aux travaux du conseil.</p> <p>La composition du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est fixée par arrêté du maire.</p>
--	--

2.4 Une 4^{ème} ambiguïté : l'articulation CISPDP-CUCS intercommunal

En prévoyant l'obligation de créer un CLSPD dans les communes comprenant une zone urbaine sensible (Article L.2211-4 du code général des collectivités territoriales), le législateur a établi un lien, somme toute assez logique, entre le volet prévention-sécurité des CUCS et la compétence de droit commun « prévention de la délinquance ».

Ce lien a été conforté par le Gouvernement qui, par le *décret n°2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département*, insérant un article D.2211-1 dans le code général des collectivités territoriales, a notamment prévu la consultation du CLSPD « sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville », à savoir les CUCS.

Dans un cadre intercommunal, il en résulte, ou devrait en résulter, un lien naturel entre l'instance de pilotage de la prévention « générale », en principe le CISPDP, et celle dont relève le CUCS, comme devrait exister, au niveau communal un lien CLSPD-CUCS.

Les déplacements de la mission sur place ont montré que, dans la pratique, la porosité-proximité entre les équipes chargées de ces deux aspects d'une même politique publique. Très souvent les personnels concernés sont les mêmes ou travaillent dans le même service, fréquemment du reste celui qui est chargé de la politique de la ville, point sur lequel nous reviendrons.

Pourtant, même dans les intercommunalités vivant ce lien au quotidien, les choses sont rarement aussi claires et font parfois l'objet de débats passionnés. On retrouve bien sûr en la matière les clivages entre les tenants d'une vision prioritaire des dispositifs « ville » sur les dispositifs plus classiques et ceux qui sont plus favorables à une prise en compte plus globale de la question de la délinquance sans exclure des traitements locaux particuliers. Ces oppositions se conjuguent souvent à des stratifications politiques et administratives : si la politique de prévention de la délinquance est née avant la politique de la ville, elle ne s'est institutionnalisée, affirmée nationalement et affermie, grâce notamment au financement

spécifique du FIPD, que très récemment. Du reste, cette prévention était conçue dans la loi de 1999 comme une composante de la politique de la ville¹³.

Les choses évidentes vont parfois mieux en les disant : la prévention de la délinquance, autant si ce n'est plus que d'autres politiques publiques, exige une démarche d'une cohérence et d'une coordination très affirmées. Non seulement c'est une politique en définitive budgétairement assez pauvre, ce qui impose la plus exigeante articulation entre les dispositifs pour éviter carences ou doublons, mais, de surcroît, elle s'adresse souvent à des publics en mal de socialisation pour lesquels la moindre faille de cohérence dans les dispositifs proposés est une forme de contre-témoignage de la part des autorités publiques comme un risque qu'ils ne soient pas correctement pris en charge. D'autre part, comme l'ont souligné plusieurs coordonnateurs de CLSPD-CISPD, le propre d'une politique de prévention efficace est de se préoccuper des quartiers dits en difficulté mais aussi des quartiers calmes, qui ne relèvent pas nécessairement de la politique de la ville.

Dès lors, la mission suggère que, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, comme des pratiques locales qui tiennent souvent à l'histoire et aux personnes, le volet prévention du CUCS puisse être intégré dans la démarche plus globale de la prévention à l'échelle intercommunale. Ceci est d'autant plus opportun que les CUCS sont fréquemment portés, en tous cas en dehors de l'Île-de-France, par les structures intercommunales¹⁴, elles-mêmes supports des CISPD. A cet égard, sans qu'il soit question d'imposer un cadre identique à tous, la mission relève l'intérêt d'un CISPD disposant d'un groupe thématique « CUCS ».

Derrière la banalité apparente de cette recommandation, se profile néanmoins un sujet dont la mission n'ignore pas qu'il est susceptible de susciter quelques interrogations : celui de l'articulation entre le support administratif du CISPD et celui du CUCS. Pour des raisons de visibilité, de cohérence, mais aussi de légitimation progressive des coordonnateurs CISPD, elle suggère en effet, que le coordonnateur de CISPD soit en quelque sorte l'étage faîtière de l'ensemble du dispositif « prévention générale+prévention CUCS ».

De leur côté, les services de l'Etat ont un rôle éminent à jouer en matière de mise en cohérence des dispositifs. A cet égard, la mission relève la bonne pratique d'un département dans lequel le préfet prévoit de réunir au moins une fois par an d'une part, les services de l'Etat compétents en matière de prévention de la délinquance et d'autre part, les coordonnateurs de CLSPD/CISPD. En ce domaine une initiative complémentaire pourrait être que les sites internet de préfecture comportent systématiquement une rubrique prévention spécifique rappelant les moyens affectés (y compris par les structures locales), les orientations et stratégies retenues et les instances compétentes.

Recommandation n°14 : confier au CISPD le pilotage du volet prévention du CUCS intercommunal

Recommandation n°15 : confier au coordonnateur CISPD des attributions faîtières en matière de suivi des politiques de prévention en lien avec les structures intercommunales chargées de la politique de la ville

¹³ Elle était d'ailleurs citée au milieu une énumération sous le chapeau : «4° En matière de politique de la ville dans la communauté : ... ». Assez étrangement, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales reprend, pour les métropoles, ce mode de présentation qui ne correspond plus à la réalité de la politique de prévention.

¹⁴ 204 CUCS ont été signés par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur un total de 497.

2.5 Une 5^{ème} ambiguïté : la notion de dispositifs locaux de prévention de la délinquance et le rôle du maire.

Pour procéder au transfert de la compétence prévention vers les EPCI, la loi de 1999 avait retenu la formulation suivante : « *La communauté ... exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : ... 4° En matière de politique de la ville dans la communauté :... b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance* ». S'agissant des communautés d'agglomération, nous l'avons vu, seuls les dispositifs locaux « *d'intérêt communautaire* » étaient concernés.

A l'époque, cette notion de dispositifs locaux visait, à titre principal, voire exclusif, les contrats locaux de sécurité intercommunaux.

Mais, depuis, les dispositifs de prévention se sont enrichis de nouveaux volets, en particulier avec la loi du 5 mars 2007. Or, cette loi fondatrice confère au maire l'essentiel des nouvelles attributions qu'elle dégage en la matière. Si le législateur de 1999 n'a pu prévoir ce que souhaiterait celui de 2007, on peut néanmoins s'interroger sur l'articulation de ces deux lois.

En d'autres termes, serait-il envisageable de hisser au niveau intercommunal des pouvoirs attribués par la loi de 2007 au niveau communal comme la convocation en CDDF ou le rappel à l'ordre ? Certains des interlocuteurs de la mission ont fait valoir l'intérêt de l'exercice de ces attributions par la structure intercommunale. Pour eux, cet exercice intercommunal pourrait encourager l'usage des outils de la loi de 2007 au niveau local, les maires hésitant parfois à les mettre en œuvre directement à l'égard de leurs administrés.

Ce questionnement mériterait d'être étendu au sujet des polices intercommunales. Ce point sera examiné plus loin (IV^{ème} partie.).

D'une manière générale, la mission a pu constater que de nombreux responsables d'EPCI s'interrogeaient sur le contenu même de cette « compétence » qui reste atypique. En effet, le vague de sa formulation conjugué au caractère nécessairement transversal de la politique de prévention qui mobilise de nombreuses compétences sectorielles (éducation, affaires sociales, sécurité)...induit une incertitude juridique non négligeable quant au champ d'action possible des EPCI qui demeurent régis par le principe de spécialité. Le maintien de la quasi-totalité des pouvoirs de police au maire et cette incertitude liée au principe de spécialité des EPCI sont deux éléments qui fragilisent l'engagement des EPCI en matière de prévention de la délinquance.

La difficulté n'est pas aisée à résoudre dans la mesure même où il est complexe de donner par voie législative une définition claire et complète de la prévention qui pourrait fournir un socle juridique utile à l'engagement des EPCI. Toutefois, en partant des réalités de terrain, il serait sans doute possible de retenir quelques attributions type qui pourraient être exercées par un EPCI :

- mise en œuvre d'un CISP ;
- élaboration d'une stratégie intercommunale de prévention de la délinquance ;
- coordination de la politique de prévention de la délinquance sur le territoire des communes membres ;
- dialogue avec les services de l'Etat en matière de prévention ;

- mise en œuvre de dispositifs d'observation et d'analyse de la situation de la délinquance et de la sécurité dans le ressort de l'EPCI ;
- évaluation des actions de prévention de la délinquance dans le ressort de l'EPCI ;
- acquisition, installation, fonctionnement et entretien d'un dispositif de vidéoprotection ;
- recrutement et gestion d'agents de police municipale.

Pour une bonne clarté des textes, sans doute la solution la plus satisfaisante consisterait-elle à modifier en ce sens les articles du code général des collectivités territoriales relatifs aux compétences de chacune des catégories d'EPCI : article L.5217-4 pour les métropoles, L.5215-20 pour les communautés urbaines, L.5216-5 pour les communautés d'agglomération. Pour les communautés de communes, un ajout, soit d'un 7° au II de l'article L5214-16, soit d'un 3° au I du même article selon que l'on voudrait conserver au transfert un caractère facultatif ou le rendre obligatoire, serait une solution.

Au-delà, la « compétence » prévention pourrait être nourrie par l'exercice, sur la base du volontariat, d'une part, de certains pouvoirs de police actuellement confiés au maire et, d'autre part, de certains des pouvoirs attribués au maire par la loi de 2007. Ces points seront examinés dans la quatrième partie de ce rapport.

II UNE INTERCOMMUNALITE DE STRATEGIE

De ses déplacements et rencontres avec élus locaux et intercommunaux, autorités préfectorales, fonctionnaires de l'Etat et territoriaux, la mission tire la conviction que l'intercommunalité est d'abord et souvent le bon échelon pour mettre en œuvre une véritable et efficace stratégie de prévention de la délinquance. Cette intercommunalité de stratégie peut comporter trois stades :

-le premier, le plus aisé à mettre en place, consiste à rendre possible un véritable dialogue à l'échelle communautaire (1) ;

-le deuxième, plus complexe mais néanmoins nécessaire, traduit le fait que l'intercommunalité est le cadre adéquat pour définir une stratégie territoriale adaptée (2).

-enfin, cette stratégie peut s'appuyer sur deux types d'outils souvent pertinents à l'échelle intercommunale : l'observation de la délinquance et l'évaluation des actions (3).

1. Une enceinte de dialogue partenarial

Que les structures intercommunales soient un échelon utile pour le dialogue est reconnu par la plupart des interlocuteurs de la mission. Cette tâche consistant à assurer un dialogue partenarial est l'une des justifications les plus fréquemment rencontrées à la création d'un CISPD. Ce dialogue présente plusieurs avantages : il favorise l'échange et la mutualisation les expériences communales, facilite le travail partenarial et renforce le dialogue avec l'Etat qui n'est pas toujours aisé en matière de délinquance pour des collectivités de petites tailles.

1.1 Échanger et mutualiser les expériences communales

L'enceinte intercommunale est d'abord utile pour les élus communautaires eux-mêmes et pour les communes membres d'un EPCI.

Comme l'ont souligné plusieurs des interlocuteurs de la mission elle permet de relativiser ou, plus généralement, de mieux étalonner certaines situations sensibles. De ce fait, elle garantit une analyse et une réponse plus équilibrée à ces situations.

A cet égard, les expériences d'observatoires intercommunaux de la délinquance, ou de la tranquillité publique, se révèlent, lorsqu'elles sont bien conçues, très intéressantes. Non seulement, elles permettent une mutualisation des coûts, sur laquelle nous reviendrons, mais elles assurent aussi une prise de conscience des difficultés rencontrées par les autres communes ou certains de leurs quartiers. Qu'il s'agisse de percevoir des différences, et c'est alors la solidarité intercommunale qui peut jouer, ou des similitudes et c'est alors une action commune qui peut se dessiner.

Partager sur les situations, c'est aussi partager sur les réponses apportées. Et force est de constater que la diffusion des bonnes pratiques et des expériences concrètes en matière de prévention en est encore à ses balbutiements. L'intercommunalité est une première étape utile et concrète dans cet échange sur les solutions qui rassure et permet à des communes parfois désemparées de mieux faire face.

1.2 Faciliter le travail partenarial

L'un des acquis de la lente maturation des dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance est la conviction désormais unanimement partagée que la prévention est un combat qui ne peut se gagner que par un travail partenarial. Le cloisonnement en tuyaux d'orgue administratifs doit s'effacer au profit d'actions ciblées efficaces et très souples aisément réorientables en fonction du caractère éminemment évolutif de la délinquance.

L'intercommunalité peut, si elle bien conçue, être un outil très utile en la matière. Certes, elle comporte un double risque : mettre autour de la table trop de partenaires aux besoins trop différents. Mais ce risque paraît largement compensé par les avantages de la formule pourvu que soient prises quelques précautions de bon sens.

En effet, trois arguments au moins plaident en sa faveur : réduire le nombre de réunions pour les partenaires, offrir un périmètre pertinent pour de nombreuses problématiques, rassurer sur l'équilibre entre les partenaires.

- **réduire le nombre de réunions pour les partenaires** : c'est là un enjeu à la fois trivial mais essentiel. La multiplication des CLSPD rend extrêmement complexe et consommatrice de temps la participation de leurs membres. Cela est particulièrement net pour les services de l'Etat, au premier chef, le parquet et l'autorité préfectorale. L'enjeu est tout simplement de pouvoir suivre efficacement les travaux de ces conseils et de donner vie au travail partenarial dont chacun reconnaît aujourd'hui qu'il est l'une des clés essentielles du succès des politiques locales de prévention.

Or le risque de prolifération des CLSPD n'est pas totalement négligeable, notamment dans le cadre de la saisie du domaine de la lutte contre la délinquance par des enjeux de communication. Si l'on prend l'exemple des Bouches-du-Rhône ce sont 29 communes qui, au titre de leur population ou de la présence d'une zone urbaine sensible (ZUS) sur leur territoire, devraient disposer, de façon obligatoire, d'un CLSPD en l'absence d'un CISPD de leur EPCI de rattachement. Ajoutons que le département compte 119 communes, au total, dont 83 de plus de 3000 habitants. Or les questions de délinquance pouvant justifier l'existence d'un CLSPD apparaissent souvent à partir de ce type de seuil de population. Aujourd'hui, ce sont 22 conseils de sécurité et de prévention de la délinquance qui existent dans le département. Encore 6 d'entre eux sont-ils intercommunaux !

Si l'on prend un autre département, comme le Val d'Oise, on y compte 34 communes de plus de 10 000 habitants, dont 19 seulement sont pour l'instant couvertes par un CISPD ou un CLSPD, et 46 de plus de 7 000 habitants pour un total général de 185 communes.

L'impact potentiel de la substitution d'une dynamique intercommunale à des démarches communales peut sensiblement varier d'un département à l'autre en fonction de son architecture urbaine. En Loire-Atlantique, on dénombre 221 communes dont 18 de plus de 10 000 habitants. Mais, sur ces 18, 11 appartiennent à la communauté urbaine de Nantes, 2 à la CARENE, 2 à CAP Atlantique¹⁵, 1 à la communauté de communes de Pornic¹⁶ et 1 à la communauté de communes du Sud-Estuaire¹⁷. Mis à part Nantes Métropole, toutes ces

¹⁵ 15 communes : 12 en Loire-Atlantique (Assérac, La Baule-Escoublac, Batz-sur-Mer, Le Croisic, Guérande, Herbignac, Mesquer, Piriac-sur-Mer, Le Pouliguen, Saint-Lyphard, Saint-Molf, La Turballe) et 3 dans le Morbihan (Camoël, Férel, Pénestin).

¹⁶ 8 communes : Arthon-en-Retz, La Bernerie-en-Retz, Chauvé, Les Moutiers-en-Retz, La Plaine-sur-Mer, Pornic, Préfailles, Saint-Michel-Chef-Chef.

¹⁷ 6 communes: Corsept, Frossay, Paimbœuf, Saint-Brevin-les-Pins, Saint-Père-en-Retz, Saint-Viaud.

intercommunalités comptent un CISPD, plus ou moins actif. En l'état actuel de la législation, et en l'absence d'un CISPD sur la communauté urbaine de Nantes, ce sont donc au moins 18 CLSPD qui pourraient couvrir le département, dont 11 pourraient être remplacés par un seul CISPD (celui de la communauté urbaine de Nantes) et 17 par au total 5 CISPD. Pour un peu, on pourrait se réjouir de la non application de la loi puisqu'on ne compte en réalité que 6 CLSPD dans le département.

Les instances locales de prévention de la délinquance perdraient leur sens et leur intérêt si elles devaient ne plus accueillir les représentants du préfet, du parquet, des forces de l'ordre, de l'Education nationale. Du reste, l'une des critiques les plus fréquemment exprimées à leur égard, outre leur lourdeur et le manque de caractère opérationnel de certains d'entre eux, est bien l'absence de certains acteurs...A l'inverse, l'une des clés du succès est la réunion de tous les partenaires locaux. Il ne s'agit d'ailleurs pas que d'accueillir : les réunions de ce type exigent un travail en amont et en aval, une déclinaison en groupes thématiques, en cellules de veille, groupes de régulation ou de tranquillité publique, un suivi régulier... Or, les services de l'Etat ne disposent pas toujours des effectifs permettant une couverture exhaustive des CLSPD. Les parquets doivent certes s'organiser pour cela mais chacun sait que leurs effectifs sont tendus et soumis au rythme des urgences et des audiences. En préfecture, on trouve le plus souvent tout au plus un agent ou deux qui suivent la totalité du dossier prévention : CLSPD/CISPD/FIPD/CDPD...en même temps que d'autres politiques publiques. Il est vrai que les sous-préfets d'arrondissement sont fréquemment chargés de suivre les réunions des instances territoriales de prévention mais ils le font armés de leur seul dynamisme et de leurs seules compétences ne disposant pratiquement d'aucun personnel pour les aider en la matière. Dans une inspection d'académie comme celle des Bouches-du-Rhône, ce sont 2 fonctionnaires qui suivent la totalité des politiques interministérielles soit, *de facto*, un ETP pour la prévention de la délinquance, alors que 368 collèges et lycées sont implantés dans le département. Quant aux forces de l'ordre, nul doute qu'elles doivent activement participer à ces instances mais chacun comprend que leur priorité est l'action opérationnelle. Les réunions doivent donc être rares, utiles et efficaces.

Compte tenu de ces éléments la mission estime qu'il faut impérativement éviter l'inflation des CLSPD, en particulier lorsque la constitution d'un CISPD est possible, voire obligatoire. Une circulaire du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance pourrait préciser ces éléments. Il reviendrait au préfet, en partenariat avec le parquet, de faire comprendre aux élus que pour être pleinement efficaces les créations de CLSPD doivent faire l'objet d'un dialogue avec les services de l'Etat. Au-delà, la constitution de CLSPD peut s'avérer inopportune et le préfet doit informer les élus qu'il ne pourra assurer une représentation adéquate des services de l'Etat que si l'activité et le périmètre d'action du CLSPD le justifie. Dans de nombreux cas, comme le suggère le rapport de juillet 2009 des inspections sur la mise en œuvre de la loi de 2007¹⁸, le préfet pourra utilement orienter les élus vers la constitution de cellules de veille, ou leur équivalent, plus légères et plus opérationnelles, le cas échéant coiffées par un CISPD. En la matière un *distinguo* selon le seuil de 10 000 habitants retenu pas le législateur pour rendre obligatoire la création d'un CLSPD serait justifié.

¹⁸ Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'éducation nationale, *Mission d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, Rapport d'étape*, juillet 2009.

	Communes de plus de 10 000 habitants ou comportant une ZUS	Communes de moins de 10 000 habitants
Membre d'un EPCI à compétence « prévention »	Encourager la mise en place d'un CISPDP se substituant aux CLSPDP, les problématiques communales étant traitées au sein de groupes territoriaux	Encourager fermement la mise en place d'un CISPDP à la place d'un CLSPDP auquel la participation des services de l'Etat ne serait pas garantie
Membre d'un EPCI à compétence « prévention » mais non exercée	Encourager l'exercice de la compétence « prévention » par l'EPCI et la constitution d'un CISPDP Décourager la création d'un CLSPDP par commune, sauf problématique locale particulière, ou au-delà d'un tiers des communes couvertes par un CLSPDP	Encourager fermement la mise en place d'un CISPDP à la place d'un CLSPDP auquel la participation des services de l'Etat ne serait pas garantie
Membre d'un EPCI sans compétence « prévention »	Encourager la prise de compétence « prévention » par l'EPCI et la constitution d'un CISPDP	Encourager la prise de compétence « prévention » par l'EPCI et la constitution d'un CISPDP

Recommandation n°16 : publier une circulaire du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance visant à éviter l'inflation des CLSPDP, en particulier lorsque la constitution d'un CISPDP est possible voire obligatoire et notamment :

-encourager les communes de plus de 10 000 habitants à systématiquement créer un CISPDP plutôt que des CLSPDP distincts dès lors qu'elles appartiennent à un EPCI, qu'il dispose ou non de la compétence prévention.

-sauf si la situation locale le justifie impérativement, décourager la création de CLSPDP dans les communes de moins de 10 000 habitants qui appartiennent à un EPCI ayant la compétence prévention. Les encourager à créer un CISPDP.

-pour les communes couvertes par un EPCI non compétent en matière de prévention de la délinquance, décourager la constitution de CLSPDP si cette compétence est de droit au regard de la Législation, encourager le transfert de compétence et la constitution d'un CISPDP dans les autres cas.

- offrir un périmètre pertinent pour de nombreuses problématiques

La réflexion et le dialogue sur la prévention doivent bien sûr tenir compte des réalités de la délinquance. Or, parmi les orientations fortes apparues au cours des dernières années on doit relever celle de la mobilité de la délinquance. Comme indiqué dans le Projet annuel de performances 2010 du programme police nationale : « *Le développement des réseaux de transport couplé à d'autres phénomènes (telles les bandes) a rendu la délinquance plus mouvante et a conduit à l'émergence de bassins de délinquance qui se jouent des frontières administratives* »¹⁹.

¹⁹ Programme n° 176 Police nationale, *Projet annuel de performances 2010*, p.18.

Du reste, les services de sécurité se sont engagés dans une mutation très profonde, sur laquelle nous reviendrons, consistant à mettre en place des polices d'agglomération qui correspondent à de véritables bassins d'agglomération et non à des limites administratives qui n'ont plus de sens en matière de délinquance.

Le dialogue des élus sur la prévention de la délinquance doit aussi, autant que faire se peut, concerner lesdits bassins. Leur mise au jour relève des services de police et de gendarmerie ainsi que du parquet. Mais elle est aussi une excellente occasion de structurer le dialogue au sein des CISPD. En d'autres termes, il revient au préfet d'encourager les élus à prendre en compte ces bassins en activant les CISPD prioritaires à ce titre et de favoriser le dialogue inter-EPCI ou inter-CISPD lorsqu'il se justifie²⁰ toujours selon le même critère de bassin de délinquance.

Le dialogue intercommunal est aussi précieux pour prendre en compte les situations des limites communales parfois peu traitées alors même qu'elles peuvent concentrer certaines difficultés. Là encore la priorité sera d'activer les CISPD comportant de telles limites dans leur ressort.

Enfin, l'échelon intercommunal paraît devoir s'imposer face à des délinquances mobiles qui suivent des réseaux de transports et ce, d'autant plus, que ces réseaux relèvent le plus souvent des agglomérations (Cf. infra. IVème partie).

Recommandation n°17 : structurer le dialogue au sein des CISPD en fonction du périmètre des bassins de délinquance, activer en priorité les CISPD correspondant à de tels bassins et ceux qui permettent le traitement des limites communales ou des réseaux de transport souffrant de phénomènes de délinquance.

- rassurer sur l'équilibre entre les partenaires

Le débat au niveau intercommunal peut être aussi précieux pour rassurer les différents partenaires sur l'équilibre qui prévaudra entre eux. Pour les services de l'Etat, il n'est pas tout à fait indifférent d'avoir comme interlocuteur un ensemble territorial plus important, mais aussi nécessairement plus hétérogène et qui, en tout état de cause, fasse place à des logiques parfois divergentes entre lesquelles un arbitrage délicat sera à effectuer. A l'inverse, comme la mission a pu le relever, le face à face avec une collectivité territoriale importante peut être porteur de risques en termes d'instrumentalisation des services de l'Etat ou d'une quasi-mise en état de subordination, dès lors qu'elle se situe en dehors des liens et des cadres de l'intercommunalité, qui sont fondés sur le dialogue et, généralement, le consensus entre communes membres, fussent-elles de bords politiques opposés.

Du côté des structures locales et, notamment des communes membres, ce dialogue à l'échelle intercommunale est aussi un début de garantie que l'ensemble des problématiques territoriales seront potentiellement prises en compte et pas seulement celles de telle ou telle collectivité particulièrement importante.

1.3 Assurer le dialogue avec l'Etat

Au-delà de ces différents éléments, les interlocuteurs de la mission ont fréquemment signalé qu'un périmètre d'action élargi, un nombre d'habitants plus grand pouvaient constituer un important effet de levier pour solliciter un investissement particulier des services de l'Etat.

²⁰ Cf. supra recommandation n°7.

Ce sont les communes petites ou moyennes qui peuvent le plus bénéficier de cet effet. A cet égard l'intercommunalité peut jouer un rôle essentiel dans l'égalisation de la capacité à agir des communes en matière de prévention. En revanche, une ville-centre importante dispose déjà de capacités de négociation significatives que l'intercommunalité ne renforce parfois que marginalement. Dans certains cas, même, une telle collectivité territoriale peut avoir le sentiment de perdre des marges de manœuvre pour avoir à les négocier avec les autres communes membres de l'intercommunalité. Cette situation, la mission l'a perçu dans plusieurs cas, même si ce motif est rarement invoqué spontanément et clairement tant il va à l'encontre du principe de solidarité intercommunale et, au fond, de l'intercommunalité elle-même. Une variante de cette difficulté concerne les changements de majorité entre une ville-centre et son intercommunalité. Le président de l'EPCI comme le maire de la ville-centre peuvent avoir des difficultés à demeurer sur un champ de débat et d'action consensuels, notamment en matière de prévention, domaine qui reste sensible et susceptible d'instrumentalisation partisane. Il y a là, nous le verrons un enjeu fort pour les politiques locales de prévention, à savoir leur continuité, au-delà des vicissitudes politiques locales.

Mais, à cet égard, il semble à la mission qu'une intercommunalité, si elle peut générer des difficultés, est aussi un atout pour les régler, à la condition qu'elle soit orientée autour d'une dynamique stratégique, organisée de façon à pouvoir concrètement porter certains aspects de la politique de prévention, voire constituer le support de certaines actions très intégrées.

En d'autres termes, il n'est pas possible de forcer les élus locaux qui ne le souhaitent pas de « faire » de l'intercommunalité. Un élu d'une communauté importante a pu souligner que l'on ne faisait pas de l'intercommunalité « par décret ». Pour autant, il est possible de faciliter la tâche des élus et de les pousser à entrer davantage dans le jeu de l'intercommunalité de prévention : la mise en place d'une stratégie intercommunale et de moyens concrets sont en la matière des outils essentiels.

2. Un cadre pour définir une stratégie territoriale adaptée

S'il ne s'agissait que de débattre tous les ans ou tous les semestres, il n'y aurait nul besoin de structures intercommunales pour porter la politique de prévention de la délinquance. Des rencontres informelles sous forme de conférences régulières suffiraient amplement. Mais, si le débat et l'échange sont éminemment nécessaires, ils ne constituent néanmoins qu'une étape préalable, mais non suffisante, sur la voie du succès d'une politique locale de prévention.

Tous les acteurs de la prévention comme de la lutte contre la délinquance le savent : la réussite passe avant tout par des actions opérationnelles très concrètes dont la pertinence et la cohérence sont garanties par l'inscription d'une véritable stratégie territoriale. C'est aussi sur ce plan que l'intercommunalité est attendue. Est-elle en capacité d'offrir plus d'efficacité à ces actions ?

Disons le clairement, la mission n'a pu identifier que de rares cas où les conditions d'une efficacité accrue étaient véritablement réunies. Mais tous ces cas étaient marqués par la mise en place, parfois partielle, parfois imparfaite, mais bien présente, d'une stratégie territoriale de prévention.

Par stratégie territoriale de sécurité et de prévention, on entend l'ensemble constitué :

- d'un **diagnostic** fiable et réellement adapté aux circonstances locales ;

- des **axes stratégiques** retenus par le CISPD ;
- des **objectifs opérationnels** qui en découlent ;
- des **programmes d'action** correspondant à ces objectifs et bénéficiant de responsables désignés ;
- du volet **d'évaluation** des actions engagées.

Bien souvent, la mission a noté l'existence de stratégies territoriales consistant en la collation d'actions diverses. La construction « ascendante » d'une stratégie à partir des actions opérationnelles de terrain n'est pas nécessairement une mauvaise chose, ne serait-ce parce qu'elle préserve des illusions des grands plans stratégiques qui ne trouvent jamais à être mis en œuvre. Elle doit cependant comporter les éléments d'une véritable réflexion stratégique en amont (diagnostic) et en aval (actions opérationnelles associés à des indicateurs d'efficacité) pour être vraiment utile.

En soi cependant, l'existence d'une stratégie ne distingue pas une politique locale de prévention à l'échelon communal ou intercommunal. Comme toujours lorsqu'il s'agit d'opérer la rencontre entre des identités et des intérêts locaux différents, la mise en place de cette stratégie au niveau intercommunal peut s'avérer complexe. Mais elle n'est nullement impossible. Généralement, en dehors de la situation locale de la délinquance, qui reste un facteur essentiel, trois éléments-clés peuvent contribuer à faciliter son émergence :

- l'existence d'une volonté politique de la part des élus intercommunaux et, en particulier du président de l'EPCI, mais aussi des élus de la ville centre ;
- la capacité de l'intercommunalité à bien distinguer ce qui relève de l'intérêt communal et ce qui touche à l'intérêt intercommunal, en particulier pour les communautés d'agglomération et de communes. En d'autres termes, il n'est pas de bonne politique de trop charger la barque de l'intercommunalité : certaines actions peuvent et doivent rester du niveau communal aussi bien dans leur conception que dans leur mise en œuvre, d'autres peuvent relever du niveau intercommunal pour leur conception et de la commune pour leur réalisation, d'autres enfin pourront être hissées dans le seul champ de l'intercommunalité. Ce partage pourra être amené à évoluer dans le temps en fonction de la situation de la délinquance mais aussi de la construction de la confiance entre les acteurs locaux au sein même de l'intercommunalité ;
- la présence au sein de l'intercommunalité d'un « espace » administratif dédié à la politique locale de prévention. Concevoir une stratégie territoriale ne s'improvise pas, exige des compétences et prend du temps. Cet « espace » peut être un pôle -dans la pratique il s'agit souvent, mais pas toujours, d'une structure rattachée à l'unité de l'EPCI responsable de la politique de la ville- ou, plus modestement, d'un chargé de mission ou coordonnateur prévention ;

Ces conditions peuvent être réunies si les partenaires locaux ont bien conscience que l'échelle intercommunale présente au moins deux intérêts en termes de stratégie : elle permet d'atteindre une taille critique pour une stratégie territoriale pertinente et d'adapter la réponse territoriale à la cartographie de la délinquance.

2.1 Atteindre une taille critique pour une stratégie territoriale pertinente

La mission a pu visiter des intercommunalités faisant preuve de beaucoup de bonne volonté ou animées d'un véritable désir de progresser vers des politiques plus intégrées. Mais un élément de fait joue un rôle important dans la possibilité pour ces potentialités de prospérer : la taille de l'intercommunalité. Or, force est de constater que certains EPCI n'atteignent pas en la matière une taille critique, en ce sens que leurs moyens ne sont pas véritablement adaptés à la prise en charge sérieuse de la politique de prévention. Cela peut notamment être le cas en zone rurale caractérisée par l'existence de petits EPCI avec des services restreints. A cet égard, mais sans qu'une règle générale puisse être fixée, il semble bien qu'une population de 20 000 habitants²¹ soit un minimum. En deçà de ce seuil, et à l'exception des situations locales particulières, la mission suggère que le préfet encourage lesdits EPCI à mettre en commun leurs dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Recommandation n°18 : sauf si la situation locale n'y est pas favorable, encourager les communautés de communes de moins de 20 000 habitants à mettre en commun leurs dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

A l'inverse, il est clair que l'EPCI peut constituer la structure apte à prendre en charge la compétence prévention plus aisément que des petites communes dépourvues de moyens. Qu'il s'agisse de se doter d'un emploi de coordonnateur ou de chargé de mission prévention, ou de structures plus ambitieuses du type service de médiation-prévention, une commune de petite ou moyenne taille peut ne pas être la structure adaptée au support de ces outils de prévention.

C'est pourquoi la mission suggère que le préfet puisse, lorsque la situation locale, dûment analysée par les services de l'Etat d'initiative ou sur demande des élus locaux, le justifie, encourager les communautés de communes à étudier l'opportunité d'exercer facultativement la compétence prévention de la délinquance.

Recommandation n°19 : lorsque la situation locale, dûment analysée par les services de l'Etat, le justifie, encourager les communautés de communes qui n'exercent pas de compétence prévention à étudier l'opportunité d'exercer facultativement, et le cas échéant au sein de dispositifs communs cette compétence.

2.2 Adapter la réponse territoriale à la cartographie de la délinquance

Mais l'atout essentiel de l'intercommunalité est de correspondre potentiellement aux bassins de délinquance. Peu ou prou, l'achèvement comme la rationalisation de la carte intercommunale prévus par la loi du 16 décembre 2010 aboutiront à ce que les intercommunalités couvrent assez largement des bassins de vie qui sont aussi, malheureusement, des bassins de délinquance.

Par ailleurs, la mobilité croissante de la délinquance peut être prise en compte par l'intercommunalité. Les effets « plumeau » bien connus qui voient la délinquance se déplacer en fonction de l'intensité des traitements appliqués exigent une analyse et une réponse locales qui dépassent les limites communales.

²¹ Soit 2038 EPCI à fiscalité propre en 2011.

Dans certains cas, le périmètre intercommunal pourra d'ailleurs correspondre aux périmètres d'organisation des services de l'Etat les plus impliqués dans la prévention, par exemple, les forces de l'ordre ou l'Education nationale (communautés de brigades, districts et circonscriptions de sécurité publiques ou bassins d'éducation de l'Education nationale), ce qui facilitera grandement les coopérations. Des aménagements au périmètre intercommunal de prévention et au « ressort » du CISPD, du type de celui évoqué dans les recommandations n°5 et 7, pourront du reste être utiles lorsque la correspondance entre les deux cartographies (EPCI-services de l'Etat) pour être proches sont néanmoins différentes. La mission a pu ainsi prendre connaissance du cas intéressant d'une communauté d'agglomération dynamique dotée d'un CISPD regroupant non seulement les communes membres mais une commune membre d'une autre EPCI porteur du CISPD au motif que cette dernière appartenait à la même CSP et au même bassin d'éducation que cet EPCI²².

Recommandation n°20 : prendre en compte, autant que possible, lors de l'établissement du périmètre des coopérations entre EPCI et entre CISPD en matière de prévention, et pour les aménagements au ressort de certains CISPD, la cartographie des bassins de délinquance et le ressort des services de l'Etat compétents.

Plus profondément, et à l'inverse, une réflexion sur les cartes d'organisation et d'intervention des services de l'Etat sera à terme probablement nécessaire. Dans les services du ministère de l'Intérieur la police d'agglomération est d'ores et déjà devenue une réalité et tend à s'étendre. La gendarmerie nationale travaille aussi à la redéfinition de ses périmètres en fonction des bassins de délinquance. La prise en compte de l'existence d'intercommunalités consolidées et actives en matière de prévention ne pourrait-elle constituer l'un des critères du périmétrage notamment de ses communautés de brigades ?

Cette logique d'agglomération mérite d'être envisagée pour d'autres services de l'Etat qui, du reste, comme les interlocuteurs de la mission l'ont à plusieurs reprises souligné fonctionnent déjà sur la base de bassins supra-communaux. C'est le cas, par exemple, de l'Education nationale qui a dessiné des bassins d'éducation²³. Il revient au recteur d'en définir les contours. Leur mission concerne notamment :

- le pilotage pédagogique avec pour premier objectif désigné d'assurer « *une meilleure continuité (...) une plus grande ouverture de l'action éducatrice de l'école au lycée en passant par le collègue, ainsi qu'une meilleure articulation des projets d'établissements au projet académique.* »²⁴.

- le renforcement des partenariats de proximité avec les associations, le monde économique, les collectivités. Cette mission touche évidemment au premier chef la prévention au sens large et permet de penser que le bassin d'éducation pourrait former un creuset d'échanges en direction des communautés de collectivités.

Reste bien sûr à ce que le périmètre desdits bassins corresponde peu ou prou à celui des intercommunalités confirmées et stabilisées.

²² Cet « aménagement » était d'autant plus opportun que l'EPCI d'appartenance de la commune agrégée au CISPD n'avait pas saisi la compétence prévention, en dépit d'ailleurs de l'obligation légale qui lui était applicable.

²³ Comme le souligne en 2003 le rapport de l'Inspection générale de l'Education nationale sur *Les bassins d'éducation et de formation, quelle plus-value pour le service public ?* dès 1988, le rapport de Jacques Lesourne : *Educations et société demain : à la recherche des vraies questions, rapport au ministre de l'éducation nationale*, évoquait le développement de bassins et la mise en synergie de plusieurs établissements secondaires en s'inspirant des démarches d'intercommunalité.

²⁴ Circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001, Orientations relatives aux bassins d'éducation et de formation (BO N°26 du 28-06-2001).

De la même façon, **la mission souligne l'intérêt qu'il ya aurait à faciliter le travail en réseau des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) des établissements scolaires du second degré sur la base des périmètres intercommunaux lorsque ceux-ci sont cohérents et pertinents.**

Bien sûr, on ne peut attendre des services de l'Etat, qui obéissent à des logiques nationales, qu'ils modèlent totalement leur organisation territoriale sur la cartographie des EPCI. Mais lorsque ces derniers sont stabilisés et pertinents du point de vue de leur ressort, efficace du point de vue de leurs actions, pourquoi s'interdire une réflexion sur la correspondance des périmètres ? A cet égard donc, **il serait opportun d'engager une réflexion de moyen et long terme sur la correspondance entre les périmètres d'intervention des services de l'Etat et ceux des intercommunalités.**

La mise en œuvre d'une stratégie territoriale est donc, en elle-même, un outil utile pour donner une véritable dynamique à l'intercommunalité en matière de délinquance Elle est aussi une étape vers davantage d'intégration en la matière et vers la mise en place de véritables politiques intercommunales de prévention. On doit en effet relever que dans les autres domaines d'action de l'intercommunalité, la construction de ces politiques intercommunales ne s'est pas faite du jour au lendemain mais bien de façon itérative, par extension progressive d'un noyau de compétences au départ modeste. Comme le note l'Assemblée des communautés de France²⁵, à propos de la compétence logement, une communauté a généralement commencé par élaborer un document-cadre avant de passer à des outils plus opérationnels.

²⁵ AdCF, « Compétences statutaires et actions intercommunales », *Les notes de l'Observatoire*, janvier 2007.

LES BASSINS D'EDUCATION

Le bassin est un lieu de concertation, d'échanges, de mise en synergie, de coopération, d'animation et de propositions. Les grandes missions qui lui sont confiées prennent en compte les besoins locaux de la communauté éducative et des partenaires de l'Éducation. C'est un lieu de partage d'expériences qui doit être force de proposition. Son rôle est de nouer un lien fonctionnel avec les autorités académiques afin d'aider aux choix et au pilotage pédagogique des établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

Objectifs du travail en bassin d'éducation

↳ Pilotage pédagogique

Le bassin d'éducation contribue à :

- la mise en place de dispositifs d'accompagnement pour tous les élèves et notamment les plus fragiles
- la continuité pédagogique entre les cycles
- la cohérence du plan de formation des personnels
- la mise en œuvre des animations pédagogiques répondant aux besoins locaux
- la mise en place d'une politique d'orientation et d'insertion des élèves
- l'échange et la mutualisation des bonnes pratiques éducatives en lien avec les corps d'inspection

↳ Mutualisation et une coordination des moyens, des ressources et des coopérations

Le bassin d'éducation doit :

- mutualiser les ressources (équipements pédagogiques, emplois, etc. voire le remplacement)
- participer en commun à l'information et à la communication du système éducatif vers l'extérieur
- contribuer à la coordination des relations avec les entreprises et les organisations professionnelles
- contribuer à l'animation de la formation continue (GRETA)

↳ Information et échanges

Le bassin d'éducation participe à :

- l'information sur les orientations pédagogiques nationales et académiques
- l'information réciproque d'expériences et de pratiques innovantes
- l'information des parents d'élèves sur les indicateurs de résultats des établissements et sur le suivi des élèves

Source : Charte des bassins d'éducation et de formation de l'académie de Besançon

3. Une structure pertinente pour porter l'observation et l'évaluation des actions locales de prévention de la délinquance

3.1 L'observation

L'observation des phénomènes de délinquance qui passe par leur connaissance précise et qui vise à leur apporter une réponse aussi pertinente que possible se développe rapidement. La mission ne peut que s'en féliciter tant était profond le fossé entre les perceptions-par ailleurs souvent légitimes- et les réalités de la délinquance locale. D'autre part le travail partagé de

description-prise de conscience du phénomène est une étape essentielle de la construction des partenariats entre acteurs locaux.

Ce développement se traduit, dans la pratique, par la constitution de nombreux « observatoires » de la « délinquance », ou de la « tranquillité publique » ou de la « sécurité »...Cependant, leur émergence au niveau municipal n'est pas sans soulever quelques questions :

-une question de pertinence : l'observation d'un phénomène sur un espace réduit peut nuire à sa compréhension, or les bassins de délinquance dépassent souvent le cadre d'une commune. L'observation de la baisse de la délinquance sur une commune qui ne serait pas confirmée sur les communes avoisinantes illustrerait davantage le phénomène d'effet « plumeau » bien connu qu'une amélioration réelle de la situation. Ce risque est bien sûr particulièrement proche entre communes marquées par la continuité du bâti ou le raccordement par des transports ;

-une question de coût financier et humain : un dispositif d'observation efficace peut être coûteux en ce qu'il exige des investissements de logiciels, notamment de cartographie, et la mise en œuvre de personnels compétents pour la collecte et l'analyse des données. Ce coût porte sur les services municipaux mais aussi sur les services partenaires : police, gendarmerie...qui auront à traiter et à transmettre de l'information.

Ces raisons poussent à privilégier la constitution d'observatoires intercommunaux. La mission a pu constater la qualité des travaux que ceux-ci pouvaient réaliser ainsi que la diversité des statuts de ces observatoires : service intercommunal, GIP, agence d'urbanisme sous statut d'association loi de 1901...Dans certains cas, l'observatoire dépasse même le cadre strictement intercommunal pour couvrir un territoire plus vaste et le domaine de la seule délinquance pour se muer en observatoire du territoire. Le cas de l'agence pour le développement durable de la région nazairienne (ADDRN), qui couvre notamment la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE), et la communauté d'agglomération de CAP Atlantique, autour de La Baule²⁶, est à cet égard intéressant.

Recommandation n°21 : encourager la constitution d'observatoires de la tranquillité publique au niveau supra communal.

3.2 L'évaluation²⁷

On pourrait imaginer que l'une des plus-values des structures intercommunales soit de se doter d'une capacité évaluative au profit des communes membres. En effet, l'évaluation, dont chacun reconnaît l'importance -sans toujours en tirer les conséquences- exige de réelles compétences et des moyens dont des communes seules n'ont pas un usage suffisamment fréquent pour qu'il soit opportun qu'elles s'en dotent.

Dans cette hypothèse, le CISPD pourrait explicitement se voir chargé d'une mission de conception de l'évaluation. En d'autres termes, le portage de la conception et de l'encadrement d'une évaluation portant sur des actions communales ou intercommunales

²⁶ Assérac, Batz-sur-Mer, Camoël, Férel, Guérande, Herbignac, La Baule, La Turballe, Mesquer, Pénestin, Piriac-sur-Mer, Le Pouliguen, Saint-Lyphard, Saint-Molf.

²⁷ Pour plus de détails, se reporter au *Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance*, publié par la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance.

pourrait être intercommunal. Dans la pratique, le chargé de mission intercommunal prévention/coordonnateur du CISPD serait le responsable cette évaluation.

Toutefois, ce dispositif ne peut fonctionner que si, dans l'esprit des élus, il est bien clair que l'évaluation « intercommunale » ne signifierait pas pour l'intercommunalité évaluer, et encore moins juger les communes membres, mais leur fournir les moyens et/ou les conseils procéder elles-mêmes à cette évaluation.

3.3.1 Evaluation d'une politique de niveau intercommunal

Le CISPD est ici l'instance naturelle de pilotage de l'évaluation. Dans la pratique, il gagnera néanmoins à désigner en son sein un groupe restreint de pilotage.

A défaut de CISPD, l'instance de pilotage du CLS intercommunal peut jouer le rôle d'instance d'évaluation. Quand n'existe ni CISPD, ni CLS intercommunal, un groupe *ad hoc* représentatif du conseil communautaire, comprenant *a minima* un vice-président de l'EPCI et associant le représentant du préfet et celui du parquet pourra jouer le même rôle.

Dans certains cas, il pourrait être utile de prévoir des évaluations qui dépassent le territoire d'une intercommunalité unique, notamment lorsque le bassin de délinquance déborde le territoire de cette intercommunalité. Dans cette hypothèse, l'instance d'évaluation assurera une présence paritaire des EPCI concernés selon des formules souples et pragmatiques. Comme dans le cas où un EPCI aide une commune à s'évaluer (Cf. infra), il s'agirait ici pour le « regroupement » d'EPCI d'offrir une stratégie et des moyens d'évaluation à leurs communes membres et non de les évaluer.

3.3.2 Evaluation d'une politique de niveau communal

Le CLSPD est l'instance naturelle de pilotage de cette évaluation. Mais une formule intéressante pourrait être de confier à la structure intercommunale dont est membre la commune, dans la mesure où elle dispose de la compétence « prévention de la délinquance », la tâche d'aider à la réalisation de cette évaluation, tout au moins dans les intercommunalités ayant une taille critique. Concrètement, le chargé de mission intercommunal prévention/coordonnateur du CISPD pourrait aider les communes membres à élaborer leur mandat ainsi que le cahier des charges d'évaluation, mais aussi à suivre l'ensemble du processus d'évaluation.

Toutefois, appliquée à la prévention de la délinquance, l'intercommunalité présente des spécificités dont il faut tenir compte : des compétences limitées et l'absence, sauf exceptions, de pouvoir de police conférés au président de l'EPCI.

Il en résulte que le président de l'EPCI ne pourra proposer et le CISPD ne pourra débattre d'une évaluation que sur les sujets relevant de la compétence de l'EPCI. Pour les autres champs de la prévention, une extension de l'évaluation (par exemple sur les missions opérationnelles ou les résultats des interventions de la police intercommunale, si elle existe...) suppose l'accord des maires et des conseils municipaux concernés. Il est vrai que de nombreuses communautés ont reçu la compétence « dispositifs locaux de prévention de la délinquance », soit du fait de la loi (communautés urbaines et communautés d'agglomération, pour les dispositifs d'intérêt communautaire), soit du fait de leurs statuts (communautés de communes). Mais encore faut-il s'assurer du champ que cette compétence recouvre réellement.

Par ailleurs, l'évaluation de l'exercice des pouvoirs de police, en ce qu'ils jouent un rôle en matière de prévention de la délinquance, ne peut s'envisager à l'échelon intercommunal, que pour ces pouvoirs transférés. Une évaluation qui porterait, au moins partiellement, sur des pouvoirs de police du maire non transférés supposerait, une fois encore, un accord du maire et du conseil municipal concernés.

En tout état de cause, le rôle de la communauté ne saurait être de juger ou de donner l'impression de juger les actions d'une commune membre mais de fournir auxdites communes des moyens de s'évaluer elles-mêmes ou des conseils pour le faire.

Le préfet pourrait encourager les EPCI à se lancer dans ces processus d'évaluation qui seront par ailleurs de puissants leviers pour une structuration des politiques locales de prévention, tant il est vrai qu'en poussant les acteurs responsables à définir précisément leurs objectifs, les actions et moyens associés et les critères d'appréciation de ces actions, l'évaluation contribue à clarifier, structurer et professionnaliser la conception d'une politique publique dès le départ. Cela conduit bien sûr à souligner l'utilité de prévoir une évaluation dès la phase de conception de cette politique.

<p>Recommandation n°22 : encourager les EPCI de taille suffisante à prendre en charge l'évaluation des politiques intercommunales de prévention et à faciliter l'évaluation des politiques locales de prévention de leurs communes membres.</p>
--

III UNE INTERCOMMUNALITE DE PRESTATIONS

1. La mise en réseau des compétences de prévention

1.1 Le réseau des coordonnateurs

La mission a pu constater que nombre de communes avait su se doter de structures légères mais composées de personnels très disponibles et compétents en matière de prévention de la délinquance. Les chargés de mission prévention, les coordonnateurs de CLSPD, qui seraient environ 500 à l'heure actuelle, ont désormais fait leur entrée parmi les acteurs incontournables de la lutte contre la délinquance.

Mais cet heureux développement d'une compétence locale indispensable à un travail partenarial fructueux avec les services de l'Etat compétents comporte certaines limites et au moins une source d'inquiétude.

La première limite touche à la taille des services concernés. Bien souvent, le coordonnateur de CLSPD est un peu seul. C'est particulièrement le cas lorsqu'il n'est pas intégré à l'équipe politique de la ville, généralement plus étoffée, non intégration qui, du reste, peut aussi présenter des avantages en termes d'autonomisation de la politique de prévention. Il peut éprouver quelques difficultés à jouer son rôle de coordination si son positionnement hiérarchique n'est pas suffisamment valorisant, si sa proximité du maire ou du maire-adjoint compétent n'est pas assurée ou si, sans structure dédiée, sans capacités administratives propres, ils se heurte à des directions de service beaucoup plus importantes disposant de budget et de personnels conséquents. Dans cette hypothèse son parcours de carrière risque par ailleurs d'être limité.

Une seconde limite est plus fonctionnelle : si l'échelle de la délinquance dépasse la commune il pourrait s'avérer opportun de positionner les personnels compétents à ce niveau²⁸.

Enfin, la mission ne peut cacher son inquiétude face à une multiplication de recrutements qui aboutirait à ce que chaque commune bénéficie des services de « son » chargé de mission prévention. Non seulement il en résulterait des coûts, mais il n'est pas sûr que cette prolifération d'acteurs locaux soit un gage d'efficacité.

Pour toutes ces raisons, la mutualisation des compétences de prévention de la délinquance paraît une piste à explorer. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales offre en la matière des potentialités intéressantes :

- en premier lieu, les communes et leur EPCI pourraient, même en l'absence d'une compétence « prévention » assumée par l'EPCI, créer un service commun regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à des tâches utiles à la mission de prévention (article 66 de la loi). On pense par exemple à un service statistique chargé de l'observatoire de la délinquance dans le ressort de l'EPCI. Dans la pratique, cela se fait déjà, certains coordonnateurs étant employés selon des modalités variables à la fois par une commune-généralement la ville centre- et par l'EPCI ;

²⁸ Cf. Serge Colombié et Patricia Boudou, *Prévention de la délinquance : guide du coordonnateur*, territorial éditions, Janvier 2011, pp.110-111.

- en deuxième lieu, l'élaboration du rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres rendue obligatoire après chaque renouvellement général des conseils municipaux (article 67) devrait être l'occasion d'évoquer la mutualisation des personnels de prévention ;

-enfin, les intercommunalités bénéficieront de la sécurisation des mises à disposition de services rendue possible par l'article 65 de la loi.

Ainsi, on pourrait imaginer la mise en place soit de services communs EPCI-Communes, notamment quand il n'y a pas eu transfert de compétences, soit de services intercommunautaire lorsque ce transfert a été opéré. Ce serait par ailleurs l'occasion d'autonomiser le secteur prévention du secteur politique de la ville et de créer de véritables département sécurité-prévention aptes à assurer de véritables coordinations et à s'imposer aux services verticaux étoffés du type service éducation ou affaires sociales. L'un des enjeux forts en la matière est de « professionnaliser » le domaine et de sécuriser les maires et les communes. A cet égard, la **mise en place d'une expertise juridique à l'échelon intercommunal**, au sein de ces pôles ou dans le cadre d'une direction fonctionnelle plus large peut s'avérer extrêmement utile s'agissant d'un domaine complexe, marqué par l'existence de textes nombreux et touffus, mais aussi par des risques contentieux.

Bien sûr, ces démarches seront d'autant plus aisées à mettre en œuvre que les différents partenaires auront pris l'habitude de travailler ensemble et à connaître mutuellement les enjeux et limites des politiques locales de chaque entité : réunions régulières des coordonnateurs, seuls et/ou avec les directeurs concernés, avec les directeurs de cabinets des maires, avec les élus....

Les EPCI et communes pourraient être encouragés à aller dans cette voie soit par le conditionnement des subventions du FIPD au recrutement de chargés de mission de prévention par des services communs soit par l'octroi d'un bonus aux dites subventions.

Recommandation n°23 : encourager vivement les mutualisations en matière de prévention et conditionner la prise en charge par le FIPD des rémunérations de personnels chargés de la prévention de la délinquance à leur recrutement par des EPCI ou par des services communs EPCI-Communes ou octroyer un bonus de subventions en ce cas.

1.2 Les outils (Pour mémoire)

Les principaux outils à mutualiser sont ceux relatifs à l'observation des phénomènes de délinquance et à l'évaluation des politiques de prévention. Cette mise en réseau des outils est d'autant plus importante qu'ils constituent un support d'action et aussi de légitimité pour des coordonnateurs prévention parfois trop isolés parmi d'autres services plus étoffés.

En d'autres termes, c'est aussi lorsque le coordonnateur en dispose qu'il peut imposer la transversalité de sa fonction et, précisément, son rôle de coordination.

A cet égard, la mission a pu, au gré de ces déplacements et de ses investigations sur internet, constater la faible visibilité de la prévention de la délinquance même au sein des communautés qui ont une politique active en la matière. Un site internet communautaire relatif à la prévention pourrait pourtant constituer un instrument fort pour :

-donner consistance et densité au réseau partenarial de prévention ;

-affirmer l'identité de la communauté en la matière.

Un tel site pourrait comporter un volet accessible aux citoyens qui présenterait les diagnostics, stratégies et actions menés et un autre, accessible par code aux membres du réseau de prévention, qui diffuserait des éléments plus confidentiels sur leurs impacts, les compétences et coordonnées des différents acteurs...

Recommandation n°24 : encourager la mise en place de sites prévention au sein des internets communautaires.

2. La mutualisation des services « prestataires »

2.1 Les risques d'un travail de prévention éclaté

Lors de ses différents déplacements, la mission a pu constater que la mutualisation des services liés à la prévention de la délinquance était encore fragile. Si l'intercommunalité a trouvé sa réalité et sa légitimité en ce qui concerne les mesures techniques de mutualisation comme, par exemple, le tri sélectif des déchets ou les transports en commun, elle peine encore à mettre en place ou, plus simplement, à concevoir des actions de prévention.

En effet les actions de prévention primaire, comme le soutien scolaire ou les activités sportives ou culturelles, indispensables dans la mise en œuvre d'une politique de prévention de la délinquance durable et concrète ne trouvent généralement leur expression que dans un cadre uniquement municipal et ce, à l'aune des moyens propres à chacune des collectivités territoriales. Ce faisant, trois objectifs d'une politique de prévention bien conçue paraissent négligés. Du point de vue de l'efficacité, un même prédélinquant ou délinquant pourra être pris en charge de manière très différente selon son lieu de vie ou le lieu de ses incartades. Plus encore, s'il est signalé ou s'il commet des actes de délinquance hors de sa commune, il y a un risque qu'il ne soit pas pris en charge ou, extrême inverse, qu'il soit confronté à des méthodes et des pratiques divergentes.

2.2 Traiter la délinquance de rivalité entre les « bandes » issues de communes différentes par la prévention intercommunale

Les phénomènes de délinquance dont l'expression était le plus souvent limitée au territoire communal se transforment au profit d'une nouvelle forme de délinquance mettant en scène des confrontations, souvent d'une hyper-violence, entre les jeunes de quartiers de villes différentes et souvent voisines.

Dans ce cadre, la mise en place d'actions intercommunales de prévention autour du « vivre ensemble » pour les jeunes de ces différents quartiers souvent limitrophes prend tout son sens. Le CISPDP peut être l'outil adapté qui permet d'envisager, des partenariats d'actions de prévention primaire permettant à des jeunes de quartiers antagonistes d'avoir ensemble des activités sportives, culturelles ou de loisirs. Cette stratégie a été développée dans des pays européens confrontés à ce type de délinquance ou même à des situations d'antagonismes liées à l'histoire ; ainsi à Belfast, en Irlande du Nord, ont été mises en place des opérations de prévention primaire visant à ce que des jeunes issus des quartiers catholiques et des quartiers protestants puissent avoir des activités en commun.

Les actions intercommunales peuvent relever d'un EPCI mais, *a minima*, une stratégie coordonnée au sein d'un CISPD, qui peut ne pas être supporté par un EPCI, apparaît indispensable.

Recommandation n°25 : mettre en place une politique intercommunale de prévention pour traiter les problèmes de délinquance liés aux antagonismes entre groupes issus de villes différentes.

2.3 Mettre en commun les services liés à la prévention ?

L'intercommunalité apparaît d'autant plus adaptée qu'elle peut s'envisager à moyens constants, voire en permettant des économies substantielles par la mutualisation des locaux, des interventions des animateurs et des moyens techniques liés à la mise en place des activités. Les communes impliquées dans une intercommunalité ont donc intérêt à réaliser, au niveau du CISPD, une véritable dynamique de mutualisation de leurs moyens. Il ne s'agit pas de rajouter à l'existant, c'est-à-dire à l'ensemble des moyens propres à chaque commune, de nouvelles structures intercommunales. Mais bien, le plus souvent, de faire un travail sur les structures existantes pour leur donner une véritable dimension intercommunale.

Certains de ces services ne sont pas exclusivement consacrés à la prévention de la délinquance, loin s'en faut ! Cela peut, selon les cas, compliquer ou simplifier la mutualisation.

Relevons, en premier lieu, que certains services intercommunaux déjà mis en place ou créés dans un autre but peuvent jouer un rôle utile en matière de prévention. C'est le cas, ou cela peut-être le cas, en particulier, des services liés à la culture, à l'action sociale, aux sports, ou aux transports. Tous ces services peuvent jouer un rôle important. Encore faut-il que la mission de « prévention de la délinquance » fasse partie des actions qui leur sont assignées par les élus communautaires. Ici encore, la présence d'un coordonnateur et/ou d'une direction intercommunale de prévention peuvent se révéler essentiels pour la prise en charge de cette préoccupation. Si l'on prend l'exemple des transports, un réseau intercommunal, déjà existant, de minibus peut être utile pour désenclaver un quartier et favoriser l'accès à l'emploi (prévention primaire), mission souvent exprimée et réalisée, mais aussi pour permettre (contraindre?) à des jeunes en difficulté de participer à une classe-relais (prévention secondaire, voire tertiaire) qui peut se trouver dans un établissement éloigné de leurs domicile.

En ce qui concerne la prévention secondaire, c'est-à-dire celle qui concerne les jeunes engagés dans un processus de marginalisation, l'intercommunalité peut aussi apparaître comme un moyen efficace de signalement et de prise en charge de ces jeunes. Si l'on prend par exemple le cas des « décrocheurs », c'est-à-dire des jeunes qui sont déscolarisés et dont l'Education nationale souhaite s'occuper prioritairement, la mise en place au niveau d'un CISPD d'une commission « décrochage scolaire » pourrait permettre une véritable synergie entre les différentes communes représentées dans le CISPD, l'Education nationale et l'ensemble des services sociaux concernés.

En matière de prévention tertiaire c'est-à-dire celle qui s'adresse aux jeunes en rupture : jeunes désocialisés, jeunes toxicomanes ou jeunes sortant de prison, l'approche intercommunale, à travers la mise en place d'un CISPD, peut être une réelle opportunité de coordination au bénéfice d'un public « jeune », en grandes difficultés. A travers la mutualisation des approches, des diagnostics et des prises en charge les différents acteurs que

sont les éducateurs spécialisés, ceux de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), mais également les intervenants prenant en charge les jeunes toxicomanes peuvent, avec les différents services municipaux, CCAS, services Jeunesse, Missions Locales, visant à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, mettre en place une véritable synergie intercommunale.

L'objectif étant ici prioritairement d'éviter de multiplier les prises en charge parallèles où le jeune fait le tour des structures pour obtenir des aides sans qu'à aucun moment il n'y est un diagnostic global de prise en charge. L'intercommunalité peut être là aussi un moyen de rationaliser celle-ci et donc de faire des économies substantielles tout en renforçant la prise en charge du jeune qui se trouve alors conforté dans un véritable « projet de vie ».

Plus généralement, il est important de donner une dimension concrète et opérationnelle à l'action des CISPDP qui ne doivent pas être des réunions purement institutionnelles mais des lieux d'échange d'information, de partages d'expériences et d'élaboration d'actions avec à chaque fois le souci de rationaliser les prises en charge et une réelle volonté de résultat pouvant aller jusqu'à la remise en cause de l'existant.

Car il faut reconnaître que le modèle français de prévention de la délinquance se caractérise par une véritable difficulté de remise en question des dynamiques et des projets. La mutualisation des moyens peut permettre au contraire de créer de nouveaux projets et de nouvelles dynamiques en y incluant l'évaluation des actions et des résultats qui reste à développer s'agissant notamment -mais pas exclusivement- des politiques publiques en matière de jeunesse.

Enfin, il est à noter que la mise en commun ici évoquée ne se traduit pas nécessairement par une fusion des équipes et des structures (transfert de services vers l'EPCI). Il pourra aussi s'agir d'une mise à disposition de services en cas de transferts de compétences. Dans de nombreux cas, la simple prestation de services, par exemple de l'EPCI à ses communes membres, pourra être une étape essentielle voire suffisante²⁹. Ainsi des associations de prévention ont-elles pu indiquer à la mission combien il serait plus simple pour elles, soit d'être conventionnées par l'EPCI plutôt que par toutes les communes membres, soit de rester en lien avec une commune « principale » mais d'offrir à travers elle leurs prestations à d'autres communes du ressort.

Une première étape simple, peut consister, notamment pour permettre l'émergence d'une culture et d'une identité communes, mais aussi pour éviter le risque d'éloignement du terrain inhérent à la démarche intercommunale, à mettre en place des outils de communication et d'échanges communs, élémentaires mais utiles, en matière de prévention : trombinoscopes et annuaires avec portefeuille des missions des agents, réunions d'échanges sur le domaine des « sachants » et agents mobilisés, programme de rencontres sur sites et de visites (des quartiers les plus concernés, des services impliqués, des éventuels CSU...), harmonisation des rythmes d'actions entre communes et entre les communes et l'échelon intercommunal, notamment pour éviter les chevauchements de réunions entre CLSPD et avec les CISPDP, ... Ce type d'initiatives peut ensuite déboucher, une fois la confiance établie entre partenaires, sur des pratiques plus audacieuses : tableaux de bord communs de suivi des actions, mise en place de formations communes... Dans une 3^{ème} étape, des mutualisations de services, au sens juridique du terme, peuvent être opportunes. Comme on l'a vu, dans le cadre de la professionnalisation

²⁹ Sur le sujet de la mutualisation, voir AdCF, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale*, mai 2011.

de la prévention et de la sécurisation des maires et des communes, la **mise en place d'une expertise juridique à l'échelon intercommunal**, peut être jugée prioritaire.

Un signal politique fort pourrait être, pour faciliter ce travail en commun et superviser les mutualisations suggérées, **que la structure intercommunale se dote d'un élu spécifiquement chargé de la prévention et, si possible, distinct de l'élu chargé de la politique de la ville**. La qualité de vice-président serait un atout pour conférer une légitimité à un domaine très transversal qui exige des actions de coordinations auxquelles des directions métier peuvent être naturellement rétives. Cet atout est évidemment encore plus net si le président de l'intercommunalité est en charge du secteur.

En conclusion, la mission souligne la nécessité de prendre en compte la dimension « prévention de la délinquance » dans les missions assignées aux services intercommunaux.

IV VERS UNE INTERCOMMUNALITE DE PREVENTION PLUS INTEGREE ?

Même si l'intercommunalité doit encore s'enraciner, la réflexion doit s'engager sur des pistes d'intégration plus poussées. En effet, non seulement ces pistes sont déjà ouvertes sur certains territoires et semblent parfois intéressantes, mais, de surcroît, les visites de la mission lui ont démontré que de nombreuses interrogations existaient en la matière. Parmi ces pistes on relèvera la police intercommunale (1), le transfert des pouvoirs de police du maire (2), et la prise en charge par les intercommunalités de certaines attributions que les maires tirent de la loi de 2007 (3).

1. Les polices intercommunales

1.1. Les dispositions législatives

L'intercommunalité peut prendre en charge des polices municipales à un double titre : par un EPCI ou sans EPCI.

1.1.1. La prise en charge dans le cadre d'un EPCI

L'article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales autorise le recrutement par un EPCI d'agents de police municipale. Cette possibilité est issue d'un amendement sénatorial adopté, en 2002, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité. Il s'agissait dans l'esprit de l'auteur de l'amendement de sécuriser les maires qui avaient pris des initiatives de mutualisation des agents de police municipale. Faute pour les maires des petites communes de disposer des moyens financiers de recruter un agent, certains d'entre eux avaient ainsi fait appel au concours d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale qui procédait au recrutement puis mettait les agents à disposition des communes. Cet astucieux dispositif était en marge de la loi. La nouvelle rédaction de l'article L.2215-5 a permis de substituer un EPCI au centre de gestion s'inscrivant dès lors dans le mouvement intercommunal lancé en 1999.

Cette rédaction est cependant assez restrictive puisqu'elle cumule les conditions :

- L'EPCI doit d'abord être « à fiscalité propre », ce qui semble exclure les syndicats de communes ;

- la demande de recrutement doit émaner des maires d'au moins deux communes, en revanche, le président de l'EPCI, s'il n'est pas maire ne pourra avoir l'initiative de ce recrutement ;

- l'EPCI ne peut s'engager qu'après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population ;

- les agents recrutés sont remis à disposition de l'ensemble de ces communes mais, en principe ne travaillent pas fonctionnellement pour l'EPCI ;

- conséquence logique : pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

1.1.2 La prise en charge en dehors d'un EPCI

Le code général des collectivités territoriales prévoyait déjà des cas exceptionnels de mise en commun des agents de police municipale : en l'absence de police intercommunale, lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés par arrêté du préfet à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale. Cette faculté s'exerce exclusivement en matière de police administrative (article L.2212-9). Et sur le territoire d'une commune donnée, seuls les agents de police municipale du service de cette même commune pourront verbaliser les infractions aux arrêtés du maire.

L'article L.2212-10 du code général des collectivités territoriales, issu cette fois d'un amendement de l'Assemblée nationale au projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, a élargi cette possibilité de mise en commun en la rendant permanente. Il autorise les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant à recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

Ici encore les conditions sont assez restrictives :

- les communes concernées doivent avoir moins de 20 000 habitants et former un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant, ce qui exclut *de facto* toutes les communes en communautés d'agglomération ou urbaines et concernera soit des communes sans EPCI, soit des communes regroupées en communautés de communes, sauf si ces communautés ont déjà recruté des policiers municipaux pour les mettre à dispositions des communes grâce à l'article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales ;

- pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

- chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention conclue entre l'ensemble des communes intéressées et transmise au représentant de l'Etat dans le département. Cette convention mentionne un grand nombre d'éléments énoncés à l'article R.2212-11 du code général des collectivités territoriales.

1.2. Les avantages de la solution intercommunale

La mission a pu apprécier les atouts de plusieurs polices intercommunales :

→ D'un point de vue administratif et économique :

- elles permettent d'obtenir des économies d'échelle : à la CAVAM (communauté de la vallée de Montmorency)³⁰ une économie de 20% est annoncée sur les véhicules et les uniformes. Elle serait beaucoup plus élevée sur la mise en place de la radio communautaire reliant les policiers municipaux et la police nationale (sur réseau RATP) : la dépense aurait été de 4 à 5 fois plus élevée si elle avait été prise en charge par chaque commune ;

³⁰ Deuil-la-Barre, Groslay, Montmagny, Montmorency, Saint-Gratien, Soisy-sous-Montmorency, Andilly et Margency.

-elles peuvent constituer une échelle adéquate pour la mise en place d'une formation commune car l'effectif permet aisément d'avoir un groupe de taille suffisante à former ;

-elles offrent une diversité de postes et des possibilités d'évolution de carrières plus intéressantes pour les policiers municipaux, ce qui permet de les fidéliser ;

-elles garantissent une forme de solidarité financière entre les communes en offrant aux plus petites d'entre elles un service dont elles n'auraient pas pu bénéficier, notamment en milieu rural ou rurbain.

→ D'un point de vue opérationnel

-elles correspondent davantage à l'échelle des questions de délinquance ;

-elles peuvent permettre le renforcement de la fonction de commandement-pilotage des policiers ;

-elles constituent un gage de meilleur suivi des différentes problématiques de lutte contre la délinquance et, notamment de la prévention. A cet égard, elles peuvent participer aux instances locales de prévention et « supporter » les outils de type observatoire/cartographie ou vidéo-protection ;

-elles permettent de créer un véritable partenariat avec l'Etat par un travail quotidien avec la police ou la gendarmerie nationale et le parquet. A cet égard, il faut noter qu'elles peuvent fournir un appui très significatif aux actions des services de l'Etat.

1.3 Ses inconvénients

Mais les différentes expériences de police intercommunale ne sont pas sans susciter des interrogations.

La plus importante concerne probablement le nouveau positionnement fonctionnel induit par le passage à l'intercommunalité. Ainsi, alors que le rôle d'une police municipale devrait être celui d'un service de proximité, l'accroissement des effectifs, leur hiérarchisation, le développement des moyens techniques risquent de pousser une police intercommunale à intervenir davantage en répression, notamment en substitution des forces d'Etat. Ce risque n'est pas purement potentiel comme a pu le vérifier la mission en constatant une très forte mobilisation d'une police intercommunale par la gendarmerie nationale, y compris pour des opérations délicates (vols à main armée, cambriolages, vols avec violences...). En la matière, le rôle du préfet est essentiel pour assurer une correcte répartition des responsabilités entre les différents services.

Une autre difficulté peut être la bureaucratisation de la police intercommunale : moins proche du maire, moins proche des habitants, plus nombreuse, parfois trop lourdement structurée, elle peut s'éloigner de l'idéal de proximité déjà évoqué. Il peut en résulter un sentiment de la part des élus et habitants d'un service qui manque d'efficacité et de réactivité mais aussi une inquiétude sur le coût final des prestations délivrées.

Cette bureaucratisation peut se conjuguer à un enchevêtrement des fonctions et compétences difficilement compréhensible lorsque sur le ressort d'une police intercommunale demeurent des polices municipales non mutualisées dont les missions peuvent se recouper voire se concurrencer. La mission a pu vérifier combien cette situation pouvait induire de difficultés

en matière d'articulation entre ces différentes polices municipales et aussi et surtout en matière d'articulation avec les forces d'Etat. Le Représentant de l'Etat dans le département serait fondé à s'assurer, par exemple à l'occasion de la signature de la convention de coordination, que ce genre de superposition n'est pas de nature à nuire à la cohérence, à l'efficacité et à l'efficience de l'ensemble des services de sécurité.

Enfin, une ambiguïté lourde de sens pèse sur les polices intercommunales qui sont en fait et en toute rigueur de termes des polices **municipales** intercommunales. Intercommunales par leur mode de gestion, elles demeurent en principe municipales quant à l'opérationnel en raison notamment du maintien des pouvoirs de police des maires (cf. infra IV-2).

Il résulte de ces éléments que si la solution intercommunale paraît séduisante, la mission considère qu'elle devrait être évaluée avec précision notamment sur les plans opérationnels, financiers et administratifs. Cela suppose, en premier lieu, qu'elles soient mieux connues du point de vue statistique.

Recommandation n°26 : il est suggéré que le préfet s'assure, à l'occasion de la signature de la convention de coordination, de l'absence de superposition inopportune d'une police municipale et d'une police intercommunale. De même, le préfet doit veiller à ce que les polices intercommunales et services de l'Etat ne se substituent pas les uns aux autres.

Recommandation n°27 : améliorer la connaissance de l'organisation, des activités et des modes de fonctionnement des polices intercommunales. A cet effet, demander aux préfetures de tenir une statistique sur leur ressort et envisager une évaluation interministérielle spécifique de ces polices intercommunales sur les plans opérationnels, financiers et administratifs

2. Le transfert de pouvoir de police du maire aux EPCI

2.1. Le pouvoir de police attribut essentiel des maires

Le pouvoir de police est un attribut essentiel du maire. Un élu a pu faire valoir à la mission, sur le ton de l'humour, que sans caisse des écoles, sans état-civil et sans pouvoir de police, il n'y avait plus de maire. Au-delà de la boutade, les élus municipaux rencontrés ont unanimement exprimé leur très fort attachement à ces pouvoirs et leurs réticences face à toute éventualité de transfert. Les élus communautaires, comme l'Assemblée des communautés de France, partageaient la même position, exprimée du reste avec force lors des débats parlementaires relatifs à l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

L'**Association des Maires de France**, que la mission a tenu à rencontrer, a exprimé les mêmes réserves soulignant qu'elle était totalement favorable à l'intercommunalité comme outil au service des communes, mais qu'elle ne pouvait se traduire par une substitution des EPCI aux maires, laquelle dans la pratique serait très délicate compte tenu de l'attachement de nos concitoyens à l'échelon de proximité qu'est la commune.

Par ailleurs, à ces pouvoirs de police restent attachée une lourde responsabilité. En cas de crise, celui que ses concitoyens sollicitent, celui dont ils attendent la résolution des problèmes concrets est bien, aujourd'hui, le maire.

2.2. Le législateur a d'ores et déjà prévu des transferts de certains pouvoirs attachés à des polices spéciales

Il n'en reste pas moins que le législateur a depuis plusieurs années prévu des transferts de pouvoir de police au profit des présidents d'EPCI, en particulier par les lois *n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales* et *n°2010-1653 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*.

Actuellement, on peut distinguer les transferts obligatoires des transferts facultatifs (article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) :

➤ Les transferts obligatoires concernent trois domaines :

- les pouvoirs de police afférents aux compétences de l'EPCI en matière d'assainissement ;
- les pouvoirs de police afférents aux compétences de l'EPCI en matière de gestion des déchets ménagers ;
- les pouvoirs de police afférents aux compétences de l'EPCI en matière de réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage.

Ces transferts peuvent néanmoins ne pas avoir lieu si, dans un délai de 6 mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI, un ou plusieurs maires s'y opposent pour leurs communes respectives. Dans ce cas, le président de l'EPCI peut lui aussi, dans les 6 mois de son élection, s'opposer au transfert.

➤ Les transferts facultatifs touchent trois domaines :

- la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires ;
- la police de la circulation et du stationnement, si l'EPCI est compétent en matière de voirie ;
- la défense extérieure contre l'incendie, si l'EPCI est compétent en ce domaine.

Le transfert est décidé par arrêté du préfet, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'EPCI pour les communautés d'agglomération et de communes, et, pour une communauté urbaine, après accord de son président et des 2/3 au moins des maires des communes dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes membres dont la population représente plus des 2/3 de la population totale.

On peut relever que ces transferts facultatifs n'ont pas encore suscité l'engouement des élus puisque selon la DGCL, et à partir des éléments transmis par les préfetures, seuls 4 cas de transferts de pouvoirs de police spéciale auraient eu lieu : 2 en matière de circulation et de stationnement et 2 en matière de sécurité des manifestations sportives et culturelles organisées dans des bâtiments communautaires³¹.

³¹ Pouvoirs de police spéciale en matière de circulation et de stationnement : communauté de communes "Pays de Lapalisse" (Allier), communauté urbaine "Brest-Métropole-Océane" (Finistère) ; pouvoirs de police spéciale en matière de sécurité des manifestations sportives et culturelles organisées dans des bâtiments communautaires : communauté de communes de Bugeat-Sornac (Corrèze), communauté de communes des vallées de la Tilles et de l'Ignon (Côte d'Or).

2.3 Faut-il aller plus loin ?

Il est certain que les élus, qui ont encore à « absorber » la loi « RCT », ne sont à ce jour, guère favorables à de nouveaux transferts même partiels. Comme nous l'avons vu précédemment, au niveau national, les associations d'élus ne sont pas favorables à un transfert des pouvoirs de police des maires. Sur le terrain, le propos des élus est le même lorsqu'il s'agit d'évoquer un transfert global ou important. Il semble plus nuancé lorsqu'il est question de transferts plus circonscrits et qui obéissent notamment à une recherche d'homogénéisation des pratiques d'une commune à l'autre. Du reste, cette homogénéisation pourrait aussi être obtenue par une coordination des maires dans le cadre du CISPD.

Il est non moins certain que lesdits transferts donneraient, notamment dans le domaine de la sécurité et de la prévention, une nouvelle stature aux présidents d'EPCI. En particulier, ils participeraient de l'émergence des EPCI comme organes de décision et de mise en œuvre de véritables politiques publiques locales. Ils donneraient, sous les réserves énoncées plus haut, une véritable dimension intercommunale aux polices municipales mutualisées. Surtout, comme cela a été vu plus haut, l'exercice de certains pouvoirs de police par le président de l'EPCI donnerait du contenu à la politique intercommunale de prévention dont le périmètre reste peu clair pour de nombreux acteurs de l'intercommunalité (cf. II-2.5).

Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'apparaisse progressivement, avec l'élection directe des conseillers communautaires, une génération de maires plus accoutumés à la légitimité des EPCI mais aussi d'élus communautaires plus soucieux d'autonomie par rapport aux communes membres.

Quelques *polices spéciales* pourraient être de nature à justifier des transferts partiels, notamment lorsqu'elles touchent à la prévention et présentent l'intérêt d'homogénéiser utilement les politiques locales. On peut ainsi penser à la police des débits de boissons, pour la part qui incombe aux maires, à la police des animaux dangereux et malfaisants, à la police des déchets, ou encore à la police des nuisances des deux-roues. Plus généralement, des polices liées à des espaces similaires et souvent continus d'une commune à l'autre pourraient mériter une homogénéisation : police des plages, police des espaces montagneux...

Au-delà, on peut s'interroger sur l'intérêt du transfert d'une partie du pouvoir de *police générale* lorsqu'il peut avoir un rôle réel en matière de prévention. Le maire détient en effet, conformément à l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, une série de pouvoirs, qui sont autant de responsabilités, pour « *assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». C'est notamment dans ce cadre que des maires ont édicté divers arrêtés de police visant soit à interdire à la mendicité, soit l'errance des mineurs la nuit, soit encore la prostitution ou à la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique... On sait que lesdits arrêtés pour être considérés comme légaux par le juge doivent répondre à plusieurs conditions : les mesures d'interdiction prises par les maires doivent être nécessaires, adaptées par leur contenu à l'objectif de protection de l'ordre public municipal, limitées du point de vue de l'espace et du temps.

Ces conditions remplies, les arrêtés municipaux en question peuvent être de véritables outils de la prévention dans la mesure où ils ne s'attaquent pas à la répression d'infractions pénales, auquel cas le maire ne serait plus compétent, mais bien à des situations infra-pénales susceptibles de dégénérer au détriment certes des habitants mais aussi des personnes visées par ces textes : mineurs, SDF et vagabonds, prostituées... N'y a-t-il aucune opportunité de fond à leur transfert, au moins partiel et sur la base du volontariat des maires, aux intercommunalités pour créer au profit d'un EPCI un bloc de compétences liées à la

prévention qui dépasse les simples réunions, dès lors du moins que cet EPCI dispose d'un périmètre pertinent et stabilisé et d'un fonctionnement efficace ? D'une certaine façon, le législateur a reconnu l'utilité d'homogénéiser certains éléments de ces pouvoirs de police en confiant au préfet, dans la loi LOPPSI 2 la faculté d'édicter des arrêtés couvre-feu visant des mineurs de treize ans³². Il est d'ailleurs à relever que de tels arrêtés pourront s'appliquer sur le territoire de plusieurs communes.

En tout état de cause, un transfert accru des pouvoirs liés aux polices spéciales laisse subsister une responsabilité du maire au titre de son pouvoir de police générale. On comprend que dans ces conditions certains maires soient réticents à transférer leurs pouvoirs de police. Quant à des transferts partiels de pouvoir de police générale, ils devraient aussi emporter transfert de responsabilité clair pour avoir une chance de prospérer.

En tout état de cause la mission juge qu'il serait utile d'engager une réflexion sur des transferts limités de pouvoirs de polices spéciale, lorsqu'ils touchent à la prévention et présentent l'intérêt d'homogénéiser utilement les politiques locales. Cette réflexion pourrait aussi porter sur des transferts, sur la base du volontariat des maires, de certains éléments du pouvoir de police générale, lorsqu'ils peuvent avoir un rôle réel en matière de prévention. Elle devrait par ailleurs traiter la question de la responsabilité des maires en cas de transfert.

3. La prise en charge au niveau intercommunal de certaines attributions du maire en matière de prévention

3.1 La loi de 2007 est centrée autour du maire

La loi de 2007 dote le maire de nouveaux pouvoirs en matière de prévention : possibilité d'effectuer des rappels à l'ordre, d'engager une mesure de transaction-réparation, de mettre en place un CDDF... Toutes ces attributions qui, progressivement, sont utilisées par les maires, relèvent de la seule décision de ceux-ci. Le fait qu'elles aient été confiées aux maires sans que la place de l'intercommunalité n'ait été envisagée par la loi a d'ailleurs manifestement été une occasion de trouble et d'incompréhension pour plusieurs des interlocuteurs de la mission : si le législateur avait centré le dispositif de prévention autour du maire, cela signifiait-il qu'il déniait toute place à l'intercommunalité ?

Il est vrai que, sur ces sujets, la loi de 2007 ne laisse guère de place aux EPCI et à leurs élus. On le comprend dans la mesure où le maire demeure l'élu de proximité, celui que ses concitoyens vont voir -et solliciter- lorsqu'apparaît un trouble à l'ordre ou à la tranquillité publics. Pour autant, les structures intercommunales n'ont-elles aucun rôle à jouer ? Rien dans les débats parlementaires relatifs à la loi de 2007 ne permet en tout cas de supposer que telle était la volonté expresse du législateur.

³² Article 43 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure : « *Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut décider, dans leur intérêt, une mesure tendant à restreindre la liberté d'aller et de venir des mineurs de treize ans lorsque le fait, pour ceux-ci, de circuler ou de stationner sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures sans être accompagnés de l'un de leurs parents ou du titulaire de l'autorité parentale les expose à un risque manifeste pour leur santé, leur sécurité, leur éducation ou leur moralité. La décision énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait et de lieu qui la motivent ainsi que le territoire sur lequel elle s'applique.* »

3.2 La prise en charge intercommunale peut néanmoins avoir des vertus

La mission a d'abord pu relever que plusieurs communautés s'étaient engagées -ou envisageaient du faire- dans une démarche de « facilitation » de l'usage des nouveaux pouvoirs de la loi de 2007 par les maires. Ainsi la structure prévention de l'EPCI ou du CISPDP hors EPCI a-t-elle pu, dans certains cas, réaliser un « kit » du CDDF fournissant mode d'emploi, modèles d'actes et de courriers, voire établissant un dispositif de veille et de suivi dudit conseil. Le même type de support de type « *back office* » a pu être monté pour la mise en œuvre du rappel à l'ordre.

Ce type de services présente au moins trois avantages :

-ils sécurisent juridiquement les maires dont les communes n'ont pas toujours les moyens humains d'exploiter tous les raffinements des dispositifs légaux et règlementaires ;

-ils allègent pour les maires la part administrative-souvent non négligeable- de ces dispositifs ;

-ils peuvent, aux yeux de certains maires, constituer un opportun renforcement de leur position et de leur autorité à l'égard de certaines situations ou d'administrés difficiles.

Ce dernier avantage n'est pas à prendre à la légère tant les maires sont soumis à des pressions nombreuses et souvent contradictoires. Il apparaît très nettement lorsque le conseil des droits et des devoirs des familles (CDDF) comporte d'autres maires ou élus municipaux³³ que le seul maire de la commune des personnes convoquées devant le conseil. Loin de diluer le pouvoir ou la responsabilité du maire concerné au premier chef qui reste maître d'œuvre, et président du CDDF, cette formation élargie illustre la solidarité des maires, renforce leur légitimité en écartant, de fait, tout fondement à la critique relative à un traitement trop personnel des cas évoqués et offre un front unique à l'action publique qui montre à la personne convoquée que son cas est suivi à l'échelle de tout le territoire intercommunal, réduisant d'autant les échappatoires possibles et prenant en compte le fait- très fréquent- que les comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ne sont pas toujours commis dans la commune où habite l'intéressé mais dans une commune voisine.

Ici encore, l'exercice, par le président de l'EPCI, de certaines attributions confiées au maire par la loi de 2007 donnerait du contenu à la politique intercommunale de prévention dont le périmètre est peu clair pour certains acteurs de l'intercommunalité (cf. II-2.5)

Recommandation n°28 : encourager, au niveau intercommunal, la mise en commun de compétences et de ressources facilitant l'usage, par les maires des nouveaux pouvoirs que leur confère la loi de 2007 et envisager de recourir à ces nouveaux pouvoirs à l'échelle intercommunale dès lors que cela en renforce l'impact du point de vue de la prévention.

³³ Présence que la rédaction de l'article L.141.1 du code de l'action sociale et des familles rend possible.

4. Les réseaux techniques liés à la prévention de la délinquance : transports et vidéoprotection

4.1. L'intercommunalité structurelle des services de transport public urbain

La coproduction de sécurité en matière de transports est paradoxalement assez mal connue³⁴. Dans le cadre nécessairement limité de ce rapport la mission a souhaité aborder rapidement, sans se substituer aux uns et aux autres, la question de la prévention dans les transports publics. Elle est consciente du fait que cette question mériterait des investigations complémentaires approfondies.

4.1.1 Rappel des dispositions applicables

Les articles L.1231-4 et suivants du code des transports disposent que le périmètre de transport urbain comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser le transport public de personnes.

Les articles L.1231-1 et suivants du même code précisent que les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de transports sont les autorités compétentes pour organiser les services réguliers de transports publics urbains de personnes.

Le décret n°2008-857 du 27 août 2008 (non applicable en Ile-de-France) d'application de l'article 6 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance précise les modalités du concours apporté par les autorités organisatrices de transports (AOT) collectifs de voyageurs aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et des usagers.

Il dispose ainsi que les maires ou présidents d'EPCI compétents en matière de dispositifs locaux de la délinquance informent les autorités organisatrices de l'élaboration d'un CLS et qu'ils reçoivent régulièrement communication par les AOT ou les opérateurs, des informations relatives aux faits de délinquance commis dans le cadre des services de transport dont elles ont la charge. Les AOT doivent être associées aux dispositions propres aux transports du CLS ou CLS-T. Le décret cité demande aux AOT de préciser les mesures de prévention de la délinquance qu'elles s'engagent à mettre en œuvre.

Ces dispositions permettent de définir un schéma très simple, où l'EPCI dispose à la fois de la compétence de créer un CISPD et celle d'être AOT.

Ce schéma souffre néanmoins de nombreuses exceptions :

- le code des transports prévoit un régime spécifique d'organisation pour l'Ile-de-France (Art L.1241-1 et suivants), consacrant une AOT unique pour la région, d'où notamment la restriction de l'applicabilité du décret 2008-857 cité aux autres régions que l'Ile-de-France ;
- le périmètre de transports urbains peut également comprendre le territoire de plusieurs communes adjacentes à l'EPCI ayant décidé d'organiser en commun un service de transport public de personnes, dans le cadre d'un syndicat mixte de transport auquel l'EPCI a délégué sa compétence. (art L1231-5 et suivants) ;

³⁴ L'observatoire national de la délinquance dans les transports (ONDT) est censé piloter un groupe de travail interministériel, chargé de faire l'état des lieux des CLS-T existants en France

- plusieurs périmètres de transports urbains peuvent être inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants

Par ailleurs, la sensibilité de la question de la prévention de la délinquance peut conduire un certain nombre de maires de communes périphériques à laisser la ville-chef-lieu définir la stratégie et suivre les engagements pris dans le CLS et animer les réunions de travail où les actions concrètes sont élaborées et suivies.

En outre, la délégation à un opérateur professionnel de transport permet de le laisser mettre en œuvre des mesures qui pourraient faire l'objet d'oppositions pour d'autres applications. C'est notamment le cas de la vidéoprotection, dans certaines villes.

Enfin, en cas d'évènement, le contact se fait au plus près du terrain, c'est à dire du quartier, par exemple dans les cellules de veille.

4.1.2 Une mise en œuvre adaptée à chaque cas

→ Hors Ile-de-France

Le coordonnateur du CLS est généralement un employé de l'opérateur de transport.

Le CLS, ou le cas échéant le CLS-Transports, peut être signé par une communauté urbaine (exemple : Strasbourg) ou la commune chef-lieu (exemple Marseille). Il est adapté au périmètre du réseau. Il sera le plus souvent animé directement par un coordonnateur agent de l'opérateur de transport. Ce coordonnateur en charge de la sécurité est généralement un adjoint du directeur d'exploitation.

Dans d'autres cas, l'outil de coordination n'est pas formalisé, ou fait l'objet d'une convention spécifique (voir les exemples ci-après).

Le niveau de concertation utile est différent selon qu'il s'agisse de traiter ou de suivre des incidents ou des situations à risque, ou s'il s'agit de concertation sur des stratégies de long terme.

En cas d'incident, les actions immédiates sont notamment coordonnées avec les agents de prévention de la commune, services de police, etc. Le maire fait bien évidemment partie des premières autorités informées.

Il est donc essentiel de participer aux groupes de travail (formels ou informels) animés par la commune et traitant des problèmes au niveau du quartier. Les réunions du CLSPD constituent une bonne opportunité pour conforter ces contacts, avec les élus de proximité. Cependant, l'analyse périodique des incidents est réalisée par un organisme plus distancié, tel que le CLS ou CLS-T.

Exemples :

A Strasbourg, l'organisme en charge de la préparation des choix stratégiques de prévention dans les transports sera un groupe de travail du CISPDP, instance très active créée par la Communauté urbaine. Le niveau CISPDP permet la rencontre avec les autorités départementales. Le Plan de transport urbain concerne des zones police et gendarmerie et ce n'est qu'au niveau d'un CISPDP que l'on pourra réunir les responsables de haut niveau (commandant de groupement de gendarmerie, direction départementale de la sécurité

publique-DDSP). Il y a une excellente coordination avec les forces de l'ordre, grâce à la création d'une unité de sécurisation des transports en commun, forte d'une vingtaine d'hommes. En complément, dans le cadre du CISPD, le réseau participe aux cellules de veille qui au niveau des commissariats de quartier, permettent d'échanger les informations au plus près du terrain, ce qui permet également à la police et à la gendarmerie de mieux cibler leurs actions

A Marseille, le CLS est animé par la régie autonome des Transports (RTM), sous l'égide de la ville chef-lieu alors même que la RTM comme du reste en principe la compétence prévention dépendent de la communauté urbaine.

A Grenoble, la structure de réflexion, de concertation et de préparation des décisions se situe au niveau du CLS de la ville chef-lieu, qui est là également, animé par le réseau de transports.

A Mulhouse, le niveau réflexion et échanges est assuré par la « coordination territoriale », structure informelle.

Au Mans, la «Commission Prévention – Environnement », structure également informelle, se réunit tous les trimestres. Elle a pour but de partager les statistiques des incidents, vandalisme et agressions physiques ou verbales sur les agents du réseau et sur la clientèle, et surtout de coordonner les mesures les plus efficaces.

→Le cas de l'Ile-de-France

L'existence d'un service régional de police des transports fort de 1 250 fonctionnaires, d'un service sûreté de la RATP de même importance et d'une composante majeure de la SUGE de la SNCF conduisent à Paris et en petite couronne à un travail très coordonné, plutôt au niveau départemental.

↳L'action de prévention de la SNCF, notamment en Ile-de-France, et l'intercommunalité

La politique de prévention de la SNCF est actuellement en cours de redéfinition. La stratégie du groupe pour l'avenir fera ainsi l'objet d'une convention nationale en octobre prochain. Pour l'instant, et depuis 2009, le groupe, sous la coordination de la direction sécurité, s'efforce de mieux connaître la teneur de la participation de ses échelons locaux aux structures territoriales de prévention et de renforcer sa présence au sein des CLSPD et CISPD³⁵. L'entreprise est aujourd'hui présente dans 260 CLSPD/CISPD, sur 350 susceptibles de justifier sa participation. Elle est donc résolument entrée dans une logique de partenariats locaux et de coproduction de la sécurité.

Quelques difficultés peuvent être notées dans le cadre de ce rapport qui mériteraient probablement des investigations complémentaires dans le cadre d'une étude centrée sur les transports :

-en premier lieu, certains des élus rencontrés manifestent à la fois la volonté d'avoir des relations plus denses avec la SNCF sur les questions de prévention et un certain désappointement face à une organisation d'entreprise à la fois centralisée et éclatée en branches de plus en plus autonomisées du fait de l'ouverture à la concurrence ;

³⁵ cf. l'intervention de Guillaume Pépy, président de la SNCF, au salon des maires du 17 novembre 2009

-de son côté, la SNCF juge parfois assez peu efficaces les CISPD auxquels elle participe, reprenant à cet égard la critique classique des « grand-messes » sans caractère opérationnel ;
 -la transmission des informations sur la délinquance par la SNCF est un des points d'achoppement, le transporteur étant très rétif face à toute communication trop large de chiffres dans les enceintes locales. Cependant, la SNCF accepte de signer, mais sur la demande expresse des maires concernés des conventions de partenariats en la matière ;

-l'articulation entre les actions de prévention sociale de la SNCF (interventions en milieu scolaire, médiation...) et celles qui sont engagées par les élus locaux. A cet égard le traitement de la situation dans les gares, qui constituent le point de rencontre entre le réseau ferroviaire et le territoire municipal et intercommunal mériterait une attention plus grande.

Tout en comprenant la logique propre de la SNCF comme les inerties liées à la complexité de son organisation, la mission suggère qu'un effort vigoureux de rapprochement soit fait avec les instances locales de prévention.

Recommandation n°29 : S'assurer de l'articulation des actions de prévention de la SNCF avec celles prévues dans les stratégies intercommunales de prévention pertinentes, et notamment les CISPD des territoires traversés par son réseau : dans ce cadre, elle doit être en capacité d'articuler ses actions de prévention avec celles prévues dans la stratégie intercommunale de prévention, notamment en ce qui concerne les gares et doit aussi pouvoir, dans le cadre de l'animation assurée par les autorités organisatrices et, selon des modalités conventionnelles à préciser, mieux partager les informations pertinentes avec les partenaires locaux.

↳ L'action de prévention de la RATP et l'intercommunalité

Comme la SNCF, la RATP est marquée par une organisation complexe. Les acteurs impliqués dans la sûreté, la prévention et l'action sociale y sont nombreux, notamment, du fait du nombre des structures chargées des différentes activités de transport (14 lignes de métro, 2 lignes RER, 21 centres bus). Sont ainsi concernés par ces actions :

- chacun des départements d'exploitation (lignes de métro, centres de bus, lignes RER);
- le département commercial, qui est en charge du contrôle et de la lutte contre la fraude ;
- le département de la sécurité du groupe (« SEC ») ;
- le département Développement et Action territoriale du groupe (« DAT ») qui anime le réseau des agences locales de la RATP.

Chacun de ces acteurs a ses propres contacts avec les parties prenantes locales qui le concernent :

- chaque directeur d'exploitation a des contacts de proximité avec les élus et les services de l'Etat compétents ;
- le département « DAT » est en contact avec les élus des départements et communes, pour tous les aspects institutionnels. Jusqu'à une date récente, la présence de la RATP dans les CLSPD était assurée par ce département.
- le département « SEC » dispose de cinq attachements territoriaux principaux et 22 secondaires qui travaillent en contact avec les commissariats de leur zone.

Une réorganisation du dispositif de prévention a été entreprise depuis peu sous l'impulsion du président, avec l'objectif d'améliorer la coordination de l'action de l'entreprise dans ce domaine sensible. La participation aux divers comités de prévention est maintenant coordonnée par le département « SEC ». Une 1^{ère} étape semble être un recensement des participations RATP aux instances locales de prévention. La mission a pu constater, dans le département de Seine-Saint-Denis l'engagement des personnels RATP dans les instances locales de prévention, qui semble donner satisfaction.

S'agissant de la prévention, la RATP juge prioritaires les réseaux bus à la fois parce qu'ils sont vulnérables mais aussi parce que certaines formes de violence sont de nature à produire une interruption du trafic voire sa suppression (contournement de quartiers, droit de retrait...).

A l'inverse, la délinquance dans le métro ou le RER est une délinquance d'opportunité, appropriative, à visage découvert. Elle n'a que peu d'impact sur la régularité du service de transport et semble difficile à traiter par une démarche préventive spécifique.

Face à la coproduction de prévention appelée de ses vœux par le législateur, la RATP semble confrontée à des difficultés proches de celles de la SNCF. Elle doit aussi répondre à une demande croissante des maires en matière d'action intercommunale. Ceux-ci sont en effet de plus en plus amenés à coordonner leurs actions. C'est le cas, par exemple des maires de Gennevilliers et d'Asnières, face à la situation dans les quartiers du Luth et des Courtilles. La RATP est notamment concernée par les lignes 166, 304 et 378 qui traversent ces quartiers. C'est le cas également de la ligne 308 Villiers-sur-Marne/Sucy-en-Brie/Bonneuil-sur-Marne/Créteil-Préfecture, où une action intercommunale a été mise en place tout le long de la ligne.

La question de l'échange d'informations se pose pratiquement dans les mêmes termes qu'à la SNCF. La RATP gère une base de données statistiques, au sein du département « sécurité ». Les informations gérées par cette base appartiennent à l'une des trois catégories suivantes :

- faits de sécurité voyageurs
- faits de sécurité personnel ;
- atteintes aux biens

Pour éviter toute ambiguïté, la RATP ne diffuse pas les informations relatives aux faits de sécurité voyageurs mais renvoie les acteurs locaux sur les données de l'état 4001 de la Police nationale.

Par contre, en ce qui concerne les faits de sécurité touchant son personnel, la vision de l'entreprise est plus fine que celle des services de police. La RATP transmet donc aux services de police ces informations, ainsi que celles concernant les atteintes aux biens. Elle peut, mais sur demande expresse d'une collectivité, lui fournir les informations qui la concernent, pour ces seuls faits. Les demandes de tels échanges semblent pour l'instant peu nombreuses.

Les faits infra-pénaux ou qui ne produisent pas de dépôt de plainte, comme l'ambiance générale de la ligne sont traités au niveau des lignes, suites aux échanges entre les responsables prévention sécurité (RPS) du centre bus concerné et les chauffeurs. Ils ne font en revanche pas l'objet d'une saisie statistique, mais de remontées d'information au niveau des réunions hebdomadaires opérationnelles.

La RATP est consciente que son réseau de surface est, par nature, intercommunal, et peut appeler des prises en compte intercommunales en matière de prévention. A titre d'exemple,

les structures intercommunales pourraient être des interlocutrices utiles pour permettre le contact avec les établissements scolaires d'un territoire traversé par une ligne pour y mener des actions de sensibilisation.

La sûreté est l'un des domaines de la qualité de service suivis par l'AOT. (cf. l'article 14-2 et l'annexe B13 du contrat entre le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et la RATP, approuvé le 14 février 2008). Un compte-rendu trimestriel est fait par la RATP sur l'ensemble des éléments de la qualité de service.

Recommandation n°30 : s'assurer de l'articulation des actions de prévention de la RATP avec celles prévues dans les stratégies intercommunales de prévention pertinentes, notamment en ce qui concerne les lignes de bus et mieux partager, dans le cadre de l'animation assurée par l'autorité organisatrice et selon des modalités conventionnelles à préciser, les informations pertinentes avec les partenaires locaux.

↳ Le réseau OPTILE en Grande couronne et l'intercommunalité

En grande couronne, les moyens du réseau OPTILE sont plus limités et les relations avec les CLSPD ont été historiquement plus étroites que dans le cas de la SNCF et de la RATP, qui disposent d'importants moyens propres.

Compte tenu de la fragilité des structures de certaines entreprises du réseau OPTILE, le travail partenarial avec les élus locaux et les différents services compétents au sein des CLSPD et CISPD peut s'avérer déterminant.

L'action au sein d'un CISPD peut notamment se justifier lorsque le réseau de transport est particulièrement inscrit dans le territoire de l'intercommunalité. Elle peut permettre, grâce notamment aux transporteurs, d'aplanir les différences d'approches entre communes et de compléter, l'approche très locale des communes par une vision plus large qui dépasse le territoire de ces dernières.

Recommandation n°31 : s'assurer de la participation aux CISPD pertinents des représentants du réseau OPTILE.

→ L'action des AOT vis-vis des opérateurs de transport: l'exemple du STIF

Les actions mises en œuvre par les opérateurs de transport font nécessairement l'objet d'un financement par l'autorité organisatrice. Au-delà de cette implication économique -essentielle- annoncée lors des réunions annuelles des structures de prévention de la délinquance, les AOT participent plus ou moins aux instances opérationnelles.

Les contrats STIF/RATP et STIF/SNCF comporte des objectifs de qualité de service qui sont définis contractuellement par sous-réseaux et donnent lieu à incitation financière pour les indicateurs les plus pertinents du point de vue du voyageur : la régularité, l'information du voyageurs, le bon fonctionnement des dispositifs assurant l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (cf. l'article 30-2 du contrat cité). Outre ces indicateurs, la sécurité, le traitement adéquat des réclamations des voyageurs font l'objet d'un suivi (art. 03-3 du contrat qui fait référence à la norme NF qualité de service AFNOR XP50-805, également connue sous la référence NF EN 13 816).

En outre, dans le cadre de la prévention, notamment pour accompagner le renforcement de la présence humaine dans les transports de voyageurs d'Ile de France, le STIF participe activement aux contrats départementaux de sécurité dans les transports en commun.

Le contrat STIF/SNCF ainsi que la convention STIF/OPTILE ont permis de déployer dans les réseaux de la SNCF et d'OPTILE des personnes supplémentaires au contact de la clientèle dans les fonctions d'accueil, de service, de médiation ou de sécurisation : c'est ainsi qu'en 2008, à la SNCF, 236 gares ont pu demeurer ouvertes jusqu'au dernier train (zones 1 à 5 de la carte orange) et 133 trains accompagnés par deux agents après 21h, dans les zones 6 à 8 de la carte orange. Selon le STIF, ce renforcement de la présence humaine est plébiscité par les usagers qui le considèrent à 58% comme la mesure la plus efficace pour améliorer la sécurité dans les transports en commun. Ce support du STIF est essentiel pour les réseaux OPTILE. En 2008, les subventions du STIF ont permis de maintenir ou de créer 619 postes, notamment d'agents de médiation et de contrôle au bénéfice de 35 entreprises.

Recommandation n°32 : améliorer la connaissance des structures formelles et informelles existantes de prévention de la délinquance dans les transports, notamment dans les régions hors Ile-de-France.

Recommandation n°33 : en application concrète de l'article 6 de la loi du 5 mars 2007, s'assurer que les critères de sécurité de la norme NF 13816 relative à la qualité de service dans les transports, sont bien pris en compte par les AOT dans les éléments contractuels. Il s'agit notamment :

- des aspects liés à la prévention
- de l'éclairage
- des dispositifs de contrôle visibles
- de la présence de personnel de sécurité/police
- des points d'assistance identifiés.

Recommandation n°34 : favoriser les échanges d'informations opérationnelles entre opérateurs de transports et structures intercommunales, dans le cadre d'une confidentialité renforcée.

Recommandation n°35 : favoriser les possibilités de création de structures intercommunales opérationnelles de prévention de la délinquance adaptées aux problématiques des lignes de transport, indépendamment des limites territoriales des EPCI, voire des départements, notamment en Ile-de-France.

4.2. La définition et la mise en œuvre de la vidéoprotection par les intercommunalités

4.2.1 Systématiser la réflexion sur le périmètre pertinent de la vidéoprotection

La mission a pu prendre connaissance des réalisations en la matière de communautés d'agglomération telles que la CAVAM³⁶ qui constitue un exemple.

Comme pour tout projet inscrit dans une stratégie territoriale de prévention de la délinquance, l'analyse du diagnostic de sécurité partagé est la première étape de la définition du dispositif de vidéoprotection, qui est l'un des outils de la politique de prévention de la délinquance. On

³⁶ Deuil-la-Barre, Groslay, Montmagny, Montmorency, Saint-Gratien, Soisy-sous-Montmorency, Andilly et Margency.

a vu (cf. II.2.2) que la pertinence de la stratégie territoriale suppose d'atteindre une taille critique, et que l'échelon intercommunal est bien adapté à la production du diagnostic. Cette analyse permet d'identifier les besoins de sécurité auxquels la vidéoprotection pourra contribuer à apporter une réponse. Ceci conduit à choisir des zones de protection, et des fonctions opérationnelles affectées à chaque caméra telles que la surveillance générale des flux de personnes ou de véhicules, la détection de présence, l'identification ou la reconnaissance de personnes.

En lui-même, un réseau intercommunal de vidéoprotection présente le double intérêt d'augmenter l'étendue de l'espace « vidéo protégé » et de donner aux services de police ou de gendarmerie une profondeur d'action plus importante facilitant leur travail d'intervention et d'interpellation.

Par ailleurs, le choix de l'échelle intercommunale pour un tel réseau peut aboutir à des économies substantielles lors de l'investissement mais aussi et surtout en matière de dépenses de fonctionnement. Si l'efficacité de la vidéoprotection notamment en termes de prévention sera dépend largement de l'existence d'un renvoi d'images vers un centre de supervision urbaine (CSU) pour alerter les services compétents³⁷, ce type de centre est coûteux (de 300 à 600 000 euros par an). En outre, l'effectif des visionneurs, et donc la masse salariale afférente, n'est pas proportionnelle au nombre de caméras³⁸. Il en va de même pour le coût de maintenance des équipements.

Pourtant, le nombre de projets portés par des EPCI ne progresse pas significativement comme en témoigne le tableau ci-après.

PROJETS FINANCÉS PAR LE FIPD AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS³⁹

	2007	2008	2009
Systèmes de vidéosurveillance par les communes	158	207	359
Systèmes de vidéosurveillance par les EPCI	22	8	26
Raccordements portés par des communes	9	31	35
Raccordements portés par des EPCI		2	4

Compte tenu des spécificités mêmes de l'outil de vidéoprotection (coût d'investissement, de fonctionnement, génération d'effet plumeau...), la mission estime que tout projet nouveau devrait comporter une interrogation forte sur la pertinence du périmètre choisi et sur l'opportunité de l'élargir aux limites de l'intercommunalité, voire au-delà. En particulier, un projet municipal sans centre de supervision urbaine (CSU) devrait susciter un questionnement systématique poussant à examiner les conditions dans lesquelles passer à un projet intercommunal avec CSU. Le préfet a ici un rôle essentiel à jouer et le FIPD pourrait avoir un utile effet de levier.

³⁷ Cf. sur ce sujet Inspection générale de l'administration, inspection générale de la police nationale, inspection générale de la gendarmerie nationale, Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection, juillet 2009, pp. 36 et s.

³⁸ A la CAVAM, 560 000 €/an de dépenses de fonctionnement pour 102 caméras.

³⁹ Assemblée nationale, commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, Rapport d'information n°2726 sur la contribution de l'État au développement de la vidéoprotection, juillet 2010, p.22.

Recommandation n°36 : encourager, à l'occasion de la conception des projets de vidéoprotection, l'étude systématique de l'opportunité de les réaliser à l'échelle intercommunale et favoriser dans la programmation du FIPD les projets intercommunaux avec CSU et, à défaut, prévoir expressément des possibilités d'extension-raccordement des systèmes municipaux à réaliser.

4.2.2. Le coût des projets enjeu essentiel de leur portage?

L'importance de la réduction des coûts *via* l'intercommunalité est d'autant plus nécessaire à explorer que la jurisprudence constitutionnelle vient de clore, à l'occasion de l'examen de la LOPPSI 2, une autre voie possible d'économies en interdisant le recours à des sociétés privées pour le visionnage des écrans en centre de supervision⁴⁰.

Les jurisprudences les plus récentes vont dans le sens d'une fonction surveillance « détachable » du maintien du bon ordre et de la tranquillité publique, dès lors que les missions sont clairement précisées et que les agents sont bien des agents de l'autorité publique. Dans de nombreuses collectivités, les vidéo-opérateurs sont des agents de surveillance de la voie publique (ASVP), agréés par le procureur de la République (L.130-4 du code de la Route). Ils ne jouissent pas d'un statut territorial particulier, sont généralement recrutés parmi les adjoints techniques ou administratifs communaux et leurs rémunérations permettent une relative maîtrise des coûts de fonctionnement. D'autres collectivités ont choisi la solution d'écrans installés dans les locaux de la police municipale, ce qui présente l'avantage de mutualiser le CSU avec le poste de police municipale mais implique une activité partagée pouvant nuire à l'efficacité.

Recommandation n°37 : exploiter la possibilité du recrutement d'ASVP intercommunaux pour opérer le CSU intercommunal.

Le choix des conditions d'exploitation va directement dimensionner le budget, suivant que l'on souhaite simplement enregistrer les images au plus près de leur capture à des fins d'enquête ultérieure, ou, au contraire, observer les images en temps réel en un lieu unique.

Dans le second cas, les moyens de transmission seront un élément important du budget d'investissement, et les ressources humaines nécessaires à la lecture des images auront un impact significatif sur les budgets d'exploitation.

Dans les deux cas, la mutualisation au niveau intercommunal permet de notables économies d'échelle. Il est rappelé que la loi du 5 mars 2007 a autorisé la prise en charge par un EPCI, au profit des communes d'implantation, de dispositifs de vidéoprotection (article 1^{er}, 8^o créant l'article L.5211-60 du code général des collectivités territoriales).

En dehors même de la conception du système de vidéoprotection, l'EPCI peut faciliter une installation en se penchant sur la qualité de l'**éclairage** de la **voirie**. Deux autres questions fréquentes relèvent de la compétence aménagement de l'intercommunalité :

-La **programmation des travaux de génie civil**. La pose de fibres optiques suppose des travaux de génie civil onéreux. Il est fréquent que les collectivités définissent une première phase d'équipement de vidéoprotection, qu'elles étendent ensuite, en fonction de l'expérience

⁴⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

opérationnelle acquise et des programmations de travaux de génie civil. Il est donc souhaitable de confier à l'échelon intercommunal la partie transmission d'un dispositif de vidéoprotection en projet, pour bénéficier du coût marginal ;

-Le **câblage numérique**. Dans le cas où une convention d'équipement et d'exploitation de réseaux numériques est signée entre un opérateur de télécommunication et une collectivité, il est utile de prévoir une réserve de capacité de transmission pour les besoins vidéoprotection.

D'une manière générale, la compétence aménagement de l'intercommunalité pourrait être mobilisée dans le cadre d'un projet vidéoprotection, afin de bénéficier de synergies avec la réalisation de travaux d'infrastructures dans le cadre d'autres projets, ou de réservation de capacité de transmission dans le cadre d'un plan fibre.

Le travail en intercommunalité peut aller très loin et garantir un bon niveau technique des dispositifs : géolocalisation pour la rapidité d'intervention et la sécurité des agents (CAVAM), radio numérique communautaire dont les canaux émettent d'une façon séparée ou partagée pour chacune des polices municipales concernées et la Police Nationale (CAVAM), transmission d'images sur le PDA des policiers pour sécurisation de l'intervention

La question peut se poser d'un support administratif et juridique de la vidéoprotection qui dépasse les limites et les moyens d'un EPCI. De même, quid du cas où des communes veulent mutualiser un système de vidéoprotection mais où l'EPCI s'y refuse ?

La rédaction actuelle du code général des collectivités territoriales est en la matière restrictive puisqu'elle lie statut d'EPCI et exercice de la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance pour ouvrir droit à d'acquisition, installation et entretien d'un dispositif de vidéosurveillance. Par ailleurs, elle utilise le singulier : « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale exerce la compétence... ». Il en résulte que la faculté de prendre en charge un dispositif de vidéoprotection s'apprécie EPCI par EPCI et non pas au profit d'un groupe d'EPCI.

En revanche, on peut s'interroger sur la faculté pour un syndicat de communes de porter un réseau de vidéoprotection dès lors qu'il exerce la compétence prévention de la délinquance. La rédaction de l'article L.5211-60 du code général des collectivités territoriales semble autoriser cette possibilité dans la mesure où elle ne mentionne pas les EPCI à **fiscalité propre** mais bien tous les EPCI, dont font partie les syndicats de communes. C'est ainsi en tous cas que l'a entendu le rapporteur du Sénat sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance⁴¹. A cet égard, l'expérience envisagée par le préfet des Pyrénées-Orientales semble très intéressante (cf. encadré supra). Une difficulté pourrait cependant provenir, à terme et avec l'achèvement de la carte intercommunale, de la concurrence de compétence entre ces syndicats de communes et les communautés d'agglomération ou de communes qui se seront saisies de la compétence prévention. En principe, les syndicats ne devraient plus alors disposer de compétence en ce domaine dans la mesure où elle aura été transférée des communes aux EPCI. Or, une simplification heureuse pourrait consister à encourager les communes qui souhaitent mutualiser un réseau de vidéoprotection dépassant le cadre d'un EPCI à créer un syndicat ayant cet objet. La rigueur juridique induirait alors une modification limitée de l'article L.5211-60 du code général des collectivités territoriales, qui consisterait à ouvrir la faculté de créer un réseau de vidéoprotection à tous les types d'EPCI, et pas

⁴¹ Rapport n° 476 (2005-2006) de M. Jean-René LECERF, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 septembre 2006, p58.

seulement à ceux qui exercent la compétence prévention. Dès lors, l'existence sur un territoire d'un EPCI exerçant la compétence prévention ne ferait pas obstacle à ce qu'un syndicat de communes « porte » un réseau de vidéoprotection. Il est vrai cependant que la loi de réforme des collectivités territoriales tend à réduire le nombre de syndicats de communes, ce qui peut être très opportun sur le plan général mais plus regrettable sur le plan particulier.

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p>Article L5211-60</p> <p>Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, il peut décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, autorité publique compétente au sens de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, d'acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéosurveillance. Il peut mettre à disposition de la ou des communes intéressées du personnel pour visionner les images.</p>	<p>Article L5211-60</p> <p>Un établissement public de coopération intercommunale peut décider, sous réserve de l'accord de la commune d'implantation, autorité publique compétente au sens de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, d'acquérir, installer et entretenir des dispositifs de vidéosurveillance. Il peut mettre à disposition de la ou des communes intéressées du personnel pour visionner les images.</p>

Le projet de la préfecture des Pyrénées-Orientales

Tenant compte du fait que les petites et moyennes communes de la zone gendarmerie nationale pouvaient être intéressées par des dispositifs de vidéoprotection mais ne disposaient que de budgets limités permettant exclusivement une vidéo sur enregistrement, le préfet a envisagé la constitution d'un CSU mutualisé au niveau départemental pour toutes les communes volontaires.

Le support en aurait été un syndicat à vocation unique (SIVU) qui aurait soit recruté directement du personnel de visionnage, soit employé des agents mis à disposition par les communes. Le CSU aurait été situé à proximité immédiate du centre opérationnel et de renseignements de la gendarmerie (CORG).

Le coût d'installation a été évalué à 300 000 € et le coût des personnels de visionnage à 238 000€/an avec du personnel privé (376 000 €/an avec des agents publics) pour 84 caméras en service et 212 autorisées, sur, au départ, 24 communes. Cette mutualisation aurait permis d'aboutir à des contributions annuelles très maîtrisées pour les communes adhérentes (de 5000 à 33 000€).

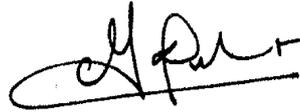
Ce projet audacieux et innovant a néanmoins été « stoppé » par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a abouti à un renchérissement du coût des personnels et par les incertitudes juridiques précédemment évoquées sur les risques de concurrence avec les EPCI présents dans le département.

Recommandation n°38 : encourager la constitution de réseaux de vidéoprotection qui dépassent les limites d'un EPCI lorsque cela se justifie pour des raisons opérationnelles ou de coût et les faire porter par un syndicat de communes.

**

*

Ce rapport a été établi par le groupe de travail composé de :



Marc LE DORH
Conseiller du Sénat
Chargé de mission d'inspection à l'Inspection générale de l'Administration
Animateur du groupe



Hervé MECHERI
Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
Co-animateur



Marie-Christine DEGRANDI
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires



Michel DESCHAMPS
Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts
Conseil général de
l'Environnement et du
Développement durable



Annie FOUQUET
Inspectrice générale des affaires
sociales

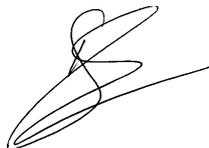
Et approuvé par :



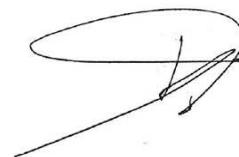
Didier CHABROL
Inspecteur général de l'administration
Coordonnateur de la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance



Pierre ANTONMATTEI,
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale



Bruno LAFFARGUE
Inspecteur général de
l'administration



Didier LACAZE
Inspecteur général des affaires
sociales



Isabelle MASSIN
Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable



Bernard MESSIAS
Inspecteur des services
judiciaires



Jean-Luc MIRAUX
Inspecteur général de
l'éducation nationale

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : L'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

Recommandation n°1 : construire au niveau central un dispositif de suivi statistique et qualitatif de l'action des intercommunalités en matière de prévention de la délinquance..... 15

Clarifier le lien CISPD-EPCI

Recommandation n°2 : l'autorité préfectorale doit rappeler aux élus intercommunaux les obligations légales en matière de prise en compte de la politique de prévention de la délinquance. 17

Recommandation n°3 : envisager un dispositif incitant les EPCI à respecter l'obligation d'exercer la compétence prévention et de constituer un CISPD. 18

Recommandation n°4 : favoriser une action communautaire différenciée avec stratégie d'ensemble, capacité d'assistance et d'évaluation au niveau intercommunal, et dont la mise en œuvre pourrait territorialisée au travers de cellules de veille ou de groupes territoriaux à l'échelle communale ou infra-communale. 18

Recommandation n°5 : dans des cas limités, prévoir la possibilité pour l'EPCI légalement compétent de confier sa compétence « prévention » à une ou plusieurs de ses communes membres..... 19

Recommandation n°6 : lorsque la situation locale le justifie, du fait de l'absence d'un EPCI à fiscalité propre, de son absence de compétence en matière de prévention, du besoin d'une structure intercommunale qui dépasse le ressort d'un EPCI ou de problématiques de délinquance très spécifique, envisager une mise en commun des compétences prévention dans le cadre d'un syndicat de communes..... 20

Recommandation n°7 : prévoir expressément la possibilité de constituer des CISPD entre EPCI, y compris entre EPCI de départements différents. 21

Recommandation n°8 : prévoir que la création d'un CISPD dans le cadre d'un EPCI n'exerçant pas la compétence prévention emporte expressément attribution de cette compétence aux termes de deux ou trois années de fonctionnement du CISPD et sauf opposition expresse des communes membres..... 22

Recommandation n°9 : supprimer la possibilité d'opposition d'une ou plusieurs communes rassemblant plus de la moitié de la population à la constitution d'un CISPD dans un EPCI disposant de la compétence prévention. 22

Recommandation n°10 : permettre à une ou plusieurs communes membres de participer aux actions de prévention d'un autre CISPD que celui de leur EPCI de rattachement, sous réserve d'une volonté en ce sens clairement exprimée, de l'absence d'opposition du conseil communautaire de cet EPCI et de l'accord du préfet. 23

Etendre la notion d'intérêt communautaire

Recommandation n°11 : étendre l'exigence d'un intérêt communautaire pour l'exercice de la compétence prévention par les communautés urbaines qui ne l'exercent pas encore et imposer la définition de cet intérêt communautaire d'ici une date limite..... 27

Recommandation n°12 : conditionner à la définition d'un intérêt communautaire l'octroi de subventions FIPD à la communauté urbaine comme à ses communes membres..... 27

Clarifier le lien CISPD-CLSPD

Recommandation n°13 : supprimer la possibilité de coexistence de CLSPD et de CISPD sur le même ressort. Prendre en compte les éventuelles thématiques communales dans le cadre de groupes territoriaux du CISPD..... 28

Renforcer l'articulation CISPD-CUCS intercommunal

Recommandation n°14 : confier au CISPD le pilotage du volet prévention du CUCS intercommunal 31

Recommandation n°15 : confier au coordonnateur CISPD des attributions factières en matière de suivi des politiques de prévention en lien avec les structures intercommunales chargées de la politique de la ville..... 31

Faciliter le travail partenarial au niveau intercommunal
--

Recommandation n°16 : publier une circulaire du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance visant à éviter l'inflation des CLSPD, en particulier lorsque la constitution d'un CISPD est possible voire obligatoire 37

Recommandation n°17 : structurer le dialogue au sein des CISPD en fonction du périmètre des bassins de délinquance, activer en priorité les CISPD correspondant à de tels bassins et ceux qui permettent le traitement des limites communales ou des réseaux de transport souffrant de phénomènes de délinquance..... 38

L'intercommunalité : un cadre pour une stratégie territoriale adaptée

Recommandation n°18 : sauf si la situation locale n'y est pas favorable, encourager les communautés de communes de moins de 20 000 habitants à mettre en commun leurs dispositifs locaux de prévention de la délinquance. 41

Recommandation n°19 : lorsque la situation locale, dûment analysée par les services de l'Etat, le justifie, encourager les communautés de communes qui n'exercent pas de compétence prévention à étudier l'opportunité d'exercer facultativement, et le cas échéant au sein de dispositifs communs cette compétence. 41

Recommandation n°20 : prendre en compte, autant que possible, lors de l'établissement du périmètre des coopérations entre EPCI et entre CISPD en matière de prévention, et pour les aménagements au ressort de certains CISPD, la

cartographie des bassins de délinquance et le ressort des services de l'Etat compétents. 42

L'intercommunalité : une structure pertinente pour l'observation et l'évaluation des actions

Recommandation n°21 : encourager la constitution d'observatoires de la tranquillité publique au niveau supra communal. 45

Recommandation n°22 : encourager les EPCI de taille suffisante à prendre en charge l'évaluation des politiques intercommunales de prévention et à faciliter l'évaluation des politiques locales de prévention de leurs communes membres..... 47

La mise en réseau des compétences et services

Recommandation n°23 : encourager vivement les mutualisations en matière de prévention et conditionner la prise en charge par le FIPD des rémunérations de personnels chargés de la prévention de la délinquance à leur recrutement par des EPCI ou par des services communs EPCI-Communes ou octroyer un bonus de subventions en ce cas..... 49

Recommandation n°24 : encourager la mise en place de sites prévention au sein des intercommunitaires..... 50

Recommandation n°25 : mettre en place une politique intercommunale de prévention pour traiter les problèmes de délinquance liés aux antagonismes entre groupes de villes différentes. 51

Les polices intercommunales

Recommandation n°26 : il est suggéré que le préfet s'assure, à l'occasion de la signature de la convention de coordination, de l'absence de superposition inopportune d'une police municipale et d'une police intercommunale. De même, le préfet doit veiller à ce que les polices intercommunales ne se substituent pas aux services de l'Etat..... 57

Recommandation n°27 : améliorer la connaissance de l'organisation, des activités et des modes de fonctionnement des polices intercommunales. A cet effet, demander aux préfetures de tenir une statistique sur leur ressort et envisager une évaluation interministérielle spécifique de ces polices intercommunales sur les plans opérationnels, financiers et administratifs 57

La prise en charge au niveau intercommunal de certaines attributions des maires issues de la loi de 2007

Recommandation n°28 : encourager, au niveau intercommunal, la mise en commun de compétences et de ressources facilitant l'usage, par les maires des nouveaux pouvoirs que leur confère la loi de 2007 et envisager de recourir à ces nouveaux pouvoirs à l'échelle intercommunale dès lors que cela en renforce l'impact du point de vue de la prévention. 61

L'intercommunalité et les réseaux de transport
--

- Recommandation n°29** : la SNCF doit garantir une présence au sein des CISPD des territoires traversés par son réseau : dans ce cadre, elle doit être en capacité d'articuler ses actions de prévention avec celles prévues dans la stratégie intercommunale de prévention, notamment en ce qui concerne les gares et doit aussi pouvoir, selon des modalités conventionnelles à préciser, partager les informations pertinentes avec les partenaires locaux. 65
- Recommandation n°30** : s'assurer de l'articulation des actions de prévention de la RATP avec celles prévues dans les stratégies intercommunales de prévention pertinentes, notamment en ce qui concerne les lignes de bus et partager, selon des modalités conventionnelles à préciser, les informations pertinentes avec les partenaires locaux. 67
- Recommandation n°31** : s'assurer de la participation aux CISPD pertinents des représentants du réseau OPTILE. 67
- Recommandation n°32** : améliorer la connaissance des structures formelles et informelles existantes de prévention de la délinquance dans les transports, notamment dans les régions hors Ile-de-France. 68
- Recommandation n°33** : en application concrète de l'article 6 de la loi du 5 mars 2007, s'assurer que les critères de sécurité de la norme NF 13816 relative à la qualité de service dans les transports, sont bien pris en compte par les AOT dans les éléments contractuels 68
- Recommandation n°34** : favoriser les échanges d'informations opérationnelles entre opérateurs de transports et structures intercommunales, dans le cadre d'une confidentialité renforcée. 68
- Recommandation n°35** : favoriser les possibilités de création de structures intercommunales opérationnelles de prévention de la délinquance adaptées aux problématiques des lignes de transport, indépendamment des limites territoriales des EPCI, voire des départements, notamment en Ile-de-France. 68

L'intercommunalité et la vidéoprotection
--

- Recommandation n°36** : encourager, à l'occasion de la conception des projets de vidéoprotection, l'étude systématique de l'opportunité de les réaliser à l'échelle intercommunale et favoriser dans la programmation du FIPD les projets intercommunaux avec CSU et, à défaut, prévoir expressément des possibilités d'extension-raccordement des systèmes municipaux à réaliser. 70
- Recommandation n°37** : exploiter la possibilité du recrutement d'ASVP intercommunaux pour opérer le CSU intercommunal. 70
- Recommandation n°38** : encourager la constitution de réseaux de vidéoprotection qui dépassent les limites d'un EPCI lorsque cela se justifie pour des raisons opérationnelles ou de coût et les faire porter par un syndicat de communes. 72

ANNEXES

Annexe 1

Circulaire relative à la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance



PREMIER MINISTRE

Paris, le 23 avril 2010

Le Premier Ministre

N° 5463/SG

à

- Monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat
- Madame la ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés
- Monsieur le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
- Monsieur le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique
- Monsieur le ministre de l'éducation nationale, Porte-parole du Gouvernement
- Madame la ministre de la santé et des sports
- Monsieur le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Copie pour information à :

- *Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département*
- *Monsieur le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance*
- *Monsieur le président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie*

OBJET : Création d'une « Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance ».

Le plan national arrêté le 2 octobre 2009 par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) définit les priorités des politiques de prévention de la délinquance pour les années 2010 à 2012. Ces politiques doivent contribuer à la baisse durable de la délinquance. Conformément au décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006, qui institue le comité, le pilotage de la mise en œuvre du plan est confié à son secrétaire général, en relation avec les ministères concernés, sous la coordination du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

2

Les mesures que contient ce plan triennal s'inscrivent dans le cadre d'une politique qui est très largement décentralisée et déconcentrée. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a confié un rôle central aux maires. En relation étroite avec les préfets, les procureurs de la République et les inspecteurs d'académie, dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), ils ont la responsabilité de l'élaboration d'une stratégie locale et de la coordination de sa mise en œuvre.

Pour assurer la cohérence et l'efficacité du dispositif, il revient à l'Etat de mettre en place un processus permettant d'évaluer en permanence les actions menées et de diffuser les expériences réussies afin de généraliser les bonnes pratiques. Cette démarche est particulièrement nécessaire dans quatre domaines : la prévention et la vidéo-protection ; l'organisation des échanges d'informations nécessaires à un repérage et à un traitement pertinents des situations individuelles ou familiales ; la prise en charge des personnes concernées ; la coordination des acteurs de la prévention de la délinquance.

A l'échéance du plan triennal, l'Etat devra disposer d'un recueil d'actions réussies mais aussi d'un panel d'outils d'évaluation et de mesure de l'impact des actions qu'il finance, notamment au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), ainsi que d'une méthodologie pour contribuer au développement de l'expérimentation et à la diffusion des résultats obtenus.

La responsabilité de l'évaluation et notamment la mise au point des outils et de la méthodologie seront confiés à une Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance. L'objet de la présente circulaire est de préciser la composition et les modalités de fonctionnement de cette mission.

1 – Composition de la mission permanente

La prévention de la délinquance est une politique interministérielle.

A l'instar de la mission ponctuelle d'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, qui a contribué à la mise au point du plan triennal 2010-2012, la mission permanente sera constituée à partir des cinq corps d'inspection directement intéressés.

Elle comprendra dix membres issus, à raison de deux par corps, de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des services judiciaires, de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Vous désignerez les membres de la mission permanente sans délai et en toute hypothèse avant le 1^{er} juin 2010, pour une entrée en fonction immédiate.

L'action de la mission permanente sera coordonnée par une personne que je nommerai très prochainement et qui exercera sa mission en liaison avec les chefs de service des inspections générales impliquées. Elle travaillera également en relation avec le secrétaire général du CIPD.

La mission permanente est habilitée à vous demander à bénéficier du concours de tout service d'inspection ou de contrôle placé sous votre autorité, ainsi que des observatoires, et notamment de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, de l'Observatoire national de la délinquance dans les transports, ou encore du secrétariat général du comité interministériel des villes.

2 – Méthodes de travail de la mission permanente

La mission permanente pourra formuler de sa propre initiative tous avis, études ou propositions entrant dans le champ de ses attributions. Elle pourra aussi être saisie par moi-même ou un des ministres concernés, le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et le président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, ainsi que par chaque préfet.

La mission permanente veillera à établir, avec les associations d'élus, les contacts nécessaires pour l'établissement concerté d'indicateurs d'activité et de résultats.

Vous mobiliserez les préfets, ainsi que les procureurs de la République, les inspecteurs d'académie et les services centraux ou déconcentrés placés sous votre autorité, pour qu'à partir de leur connaissance des expérimentations conduites et des bonnes pratiques dans les collectivités locales, ils apportent leur soutien à la mission permanente dans l'identification des territoires où des résultats positifs sont constatés ainsi que de ceux où des améliorations sont nécessaires.

Vous ferez en sorte que la mission permanente puisse, dans ce cadre, effectuer des inspections dans les services, établissements, institutions et organismes qui reçoivent un financement de l'Etat dans le domaine de la prévention de la délinquance.

3 – Travaux de la mission permanente

La mission permanente devra, d'ici septembre 2010, me remettre un rapport sous la forme d'un guide méthodologique de l'évaluation des politiques de prévention de la délinquance, qui établira également les modalités de sa mise à jour permanente.

Chaque année, à partir de 2010, elle me proposera, avant le 15 décembre, un programme de travail pour l'année suivante qu'elle établira en relation avec le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance afin de tenir compte des priorités de financement et des axes de contrôle retenus au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

La mission permanente me remettra, par ailleurs, chaque année avant le 30 mars, un rapport annuel portant sur son activité de l'année précédente. Elle en adressera une copie au secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance, qui en assurera la diffusion auprès des ministères concernés.

*
* *

Vous voudrez bien informer, sans délai, les services placés sous votre autorité qui sont concernés par cette mesure, de la création de la mission permanente, de sa composition et de ses attributions.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est chargé de coordonner la mise en place de la mission permanente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Fillon', with a long horizontal flourish at the end.

François FILLON

Annexe 2 Personnes rencontrées

Ministère de l'Intérieur

◆ Direction générale des collectivités territoriales

Monsieur Stanislas BOURRON, administrateur civil hc, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Monsieur Claude DUMONT, administrateur civil hc, chef du bureau du contrôle de légalité et conseil juridique

◆ Direction générale de la gendarmerie nationale

Lieutenant-colonel Jean-Michel BIGOT, chef de la section prévention de la délinquance – partenariats, bureau de la sécurité publique, sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière, direction des opérations et de l'emploi

◆ Direction générale de la police nationale

Madame Françoise LARROQUE, commissaire divisionnaire, Pôle judiciaire-prévention et partenariats, cabinet du directeur général de la police nationale (contribution écrite)

Sénat

Monsieur Claude DOMEIZEL, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence, à l'origine de l'amendement ayant permis aux EPCI de recruter des policiers intercommunaux

SNCF

Monsieur Didier SCHWARTZ, Directeur sûreté du groupe

Madame Nathalie VALLE, responsable des relations extérieures

RATP

Monsieur Jean-Claude ROUSSELLE, directeur du département sécurité

Madame Josiane SOMMACAL, responsable de la mission de coordination prévention de la RATP

Association des Maires de France

Monsieur Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur général

Madame Geneviève CERF, responsable du secteur administration et gestion communales

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

Monsieur Nicolas POTIER, délégué général

Monsieur Emmanuel DURU, chargé d'études juridiques

Madame Floriane BOULAY, chargée d'études juridiques

Département du Val d'Oise

◆Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM)

Monsieur Luc STREHAIANO, maire de Soisy-sous-Montmorency, président de la CAVAM

Monsieur Samir BENAMAR, chargé de la politique de la ville à la mairie de Soisy et coordonnateur CLSPDI

Monsieur Dominique POEY, directeur général adjoint des services de la CAVAM

◆Communauté de communes Roissy Porte de France

Monsieur Patrick RENAUD, président de la communauté de communes Roissy-Porte-de-France, 1^{er} adjoint au Maire de Roissy-en-France chargé des finances et des ressources humaines

Monsieur Yves LOCHOUARN, directeur général des services de la Communauté de communes

Monsieur Dominique DE GEYTER, chef du service de la police municipale intercommunale

Département de Haute-Savoie

◆Préfecture de Haute-Savoie

Monsieur Philippe DERUMIGNY, préfet

Monsieur Régis CASTRO, directeur de cabinet du préfet

Monsieur François AYMA, chef de cabinet du préfet

Monsieur Alain FAVRE, directeur départemental de la sécurité publique, commissaire central d'Annecy,

Monsieur Bertrand FRANCOIS, colonel, commandant du groupement de gendarmerie de Haute-Savoie

Madame Jocelyne BRACHET, directeur départemental adjoint, direction départementale de la cohésion sociale de Haute-Savoie

◆**Annemasse**

Services de l'Etat

Monsieur Gérard PEHAUT, sous-préfet de Saint-Julien-en-Genevois

Monsieur Patrick STEINMETZ, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Thonon

Monsieur Philippe GUFFON, commissaire Principal, directeur départemental adjoint de la Sécurité Publique de la Haute-Savoie

Madame Nathalie CONSTANTINI, inspectrice d'académie adjointe

Monsieur Jean Michel AGUILARD, commandant en second la compagnie de Gendarmerie de Saint-Julien-en-Genevois

Monsieur Alain CUENOT, commandant la communauté de brigades Annemasse-Reignier

Madame Brigitte DECAESTEKER, proviseur du lycée professionnel Le Salève, Annemasse, coordonnatrice des GOALS (Groupes Opérationnels d'Action Locale pour la Sécurité, Prévention des violences et conduites à risques en milieu scolaire)

Agglomération d'Annemasse (EPCI et communes membres)

Monsieur Jacques BOUVARD, président du CISPD Annemasse-Agglo, maire de Machilly

Raymond BARDET, maire de Ville-la-Grand

Monsieur André BECQUET, 1^{er} adjoint au maire d'Annemasse chargé des Finances et de la Tranquillité publique

Monsieur Eric MINCHELLA, 2^{ème} adjoint au maire d'Annemasse, chargé du développement durable, de la démocratie participative et de la politique de la ville

Madame Louiza LOUNIS, 12^{ème} adjointe au maire d'Annemasse chargée de la politique de la ville

Monsieur Salah KERAÏM, vice-président Annemasse-Agglo

Madame Sophie SALAGER, coordinatrice Maison de la Justice et du Droit, Annemasse

Monsieur Bernard MASQUELIER, chef du service de la police municipale intercommunale des Voirons

Monsieur Laurent GRILLON, adjoint au chef du service de la police municipale intercommunale des Voirons

Services de la Ville d'Annemasse

Monsieur Angelo RICCI, directeur général adjoint des services d'Annemasse

Monsieur Michel CHATEL, responsable police municipale d'Annemasse

Madame Martine PERRIAU, service politique de la ville, Annemasse

Services de la Ville de Gaillard

Monsieur Jean-Jacques MOSSAT, chef de projet politique de la ville, Ville de Gaillard

Monsieur Thierry PLONKA, coordonnateur sécurité-prévention, Ville de Gaillard

Association

Monsieur Jean-François GICQUEL, directeur association APRETO (Association Pour la RÉhabilitation des Toxicomanes), Annemasse

Bailleur

Madame Johanna BRASSEUR chargée de la politique de la ville, Haute-Savoie Habitat

Madame Brigitte CARTISER responsable d'agence, Haute-Savoie Habitat

◆CISPD de Thonon-les Bains

Monsieur Jean-Yves MORRACHINI, sous-préfet de Thonon

Monsieur Patrick STEINMETZ, procureur de la République près du TGI de Thonon

Madame Nathalie CONSTANTINI, inspectrice d'académie adjointe

Monsieur Jean DENAIS, président du CISPD de Thonon, maire de Thonon et vice-président du Conseil Général de la Haute-Savoie

Monsieur Jean-Pierre RAMBICUR, maire de Margencel

Monsieur Gaston LACROIX, maire de Publier

Monsieur Jean-Pierre FILLION, maire d'Allinges

Monsieur Charles RIERA, adjoint au maire de Thonon, chargé de la Politique de la ville, de la jeunesse et de la démocratie participative

Monsieur Mme Elisabeth GIGUELAY, adjointe au maire de Publier chargée des Affaires Sociales

Monsieur Guillaume MANIGLIER, commissaire de police, chef de la circonscription de sécurité publique du Léman

Capitaine Vincent OSSADZOW, commandant la compagnie de gendarmerie de Thonon

Monsieur Armand CHIFFLET, chef de la police municipale d'Anthy

Monsieur Michel LABAUNE, chef de la police municipale d'Evian-les-Bains

Monsieur Laurent JOBARD, police municipale de Sciez

Monsieur Jean-Pierre LEBEDEFF, directeur de la police municipale de Thonon

Madame Mama ANNE-SARR, coordinatrice du CISPD de Thonon

Monsieur Charly VEILLET, conseiller municipal d'Evian-les-Bains chargé de la circulation, du stationnement et des travaux-vie quotidienne

Monsieur Thierry FOBIS, directeur général adjoint des services de Thonon

Département du Gard

◆Préfecture du Gard

Monsieur Thierry LAURENT, directeur de cabinet du préfet du Gard

Lieutenant SAINT CIERGE, commandant la communauté de brigades Uzès – Lussan

Madame Béatrice MONTETAGAUD, pôle sécurité de la préfecture

◆Communauté de Communes de l'Uzège

Madame Nicole PEREZ, présidente de la communauté de communes de l'Uzège, maire de Flaux

Monsieur Jean-Luc CHAPON, maire d'Uzès, vice-président de la communauté de communes de l'Uzège

Monsieur Luc BOISSON, maire de Saint-Maximin, conseiller communautaire

Monsieur René MARGUERIT, maire de Saint-Victor-des-Oules, référent de la police municipale intercommunale, membre du bureau de la communauté de communes de l'Uzège

Monsieur Jean-Bernard HENRY, chef de la police municipale intercommunale,

Monsieur Christophe VIEU, directeur général des services de la communauté de communes de l'Uzège

Département de la Loire-Atlantique

◆Préfecture de Loire-Atlantique

Monsieur Jean DAUBIGNY, préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique

Monsieur Patrick LAPOUZE, directeur de cabinet du préfet

Monsieur Frédéric JORAM, secrétaire général adjoint et sous-préfet en charge de la politique de la ville

Monsieur Philippe CUSSAC, contrôleur général de la police nationale, directeur départemental de la sécurité publique

Colonel Edouard HUBCHER, chef du groupement de gendarmerie de la Loire-Atlantique

Madame Géraldine GOSSEAUME, déléguée du préfet en charge de la prévention de la délinquance dans les quartiers CUCS

◆Parquet de Nantes

Monsieur Xavier RONSIN, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes

◆Tribunal de grande instance de Nantes

M. Jean-Maurice BEAUFRERE, président du tribunal de grande instance de Nantes

◆Inspection d'académie

Monsieur Bernard JAVAUDIN, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Education Nationale de la Loire-Atlantique

Monsieur François COUX, inspecteur d'académie adjoint

◆Association de prévention

Monsieur Patrick MARTIN, directeur général de l'association d'action éducative de la Loire-Atlantique (AAE 44)

Madame Monique THORAL, directrice du service pénal de l'AAE 44

◆Ville de Nantes

Monsieur Gilles NICOLAS, 14^{ème} adjoint au maire de Nantes en charge de la sécurité et tranquillité publique, sécurité civile, stationnement, membre du Conseil Communautaire de Nantes Métropole

Monsieur Didier FILLION-NICOLLET, directeur général adjoint à la sécurité et tranquillité publique de la ville de Nantes

◆Arrondissement de Saint-Nazaire

Monsieur Jean-Pierre GUARDIOLA, sous-préfet de Saint-Nazaire

Madame Florence LECOQ, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Saint-Nazaire

Monsieur Jean-Michel DELUGE, délégué du préfet pour les quartiers CUCS de Saint-Nazaire

Monsieur Guy MILIN, commissaire divisionnaire, chef du district de police de Saint-Nazaire-La Baule

Monsieur Philippe PALKA, commissaire, chef de la circonscription de sécurité publique de La Baule

Madame Françoise GOUILL, principale du collège A. Vinçon de Saint-Nazaire et le personnel de la classe relais

Monsieur Francis RIOU principal du collège Norange de Saint-Nazaire

Madame Catherine HERROUIN, agent de médiation école-famille du collège Norange

◆Sous-préfecture de Saint-Nazaire

Monsieur Jean-Pierre GUARDIOLA, sous-préfet de Saint-Nazaire

Monsieur Jean-Michel DELUGE, délégué du préfet

Monsieur Jonathan COTRAUD, sous-préfecture

Monsieur Yves METAIREAU, président de la communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique, maire de La Baule

Monsieur Guy MILIN, commissaire divisionnaire, chef du district de police de Saint-Nazaire-La Baule

Monsieur Philippe PALKA, chef circonscription de sécurité publique de La Baule

Monsieur Gilles LAMOUR, commandant en second la compagnie de gendarmerie de Saint-Nazaire

Monsieur Bernard LUSTIERE, chargé de mission médiation tranquillité publique à la mairie de Saint-Nazaire

Monsieur Michel SALAUN, directeur général adjoint des services de Saint-Nazaire

Madame Lydie MAHE, 1^{ère} adjoint au maire de Saint-Nazaire chargée des Ressources humaines, services logistiques, relations aux habitants dont état civil, affaires générales, services aux habitants et associations

Monsieur Christophe COTTA, président CISPD de la communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE), conseiller municipal de Saint-Nazaire, chargé des politiques de la jeunesse

Département des Bouches-du-Rhône

◆Préfecture de Police

Monsieur Gilles LECLAIR, préfet délégué pour la défense et la sécurité

Madame Diane LANFRANCHI, directrice du cabinet du préfet délégué pour la défense et la sécurité

◆**Parquet de Marseille**

Monsieur Jacques DALLEST, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille

◆**Parquet d'Aix-en-Provence**

Madame Dominique MOYAL, procureur de la République, près le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

Monsieur Pascal GUINOT, procureur de la République adjoint près le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence

◆**Inspection d'Académie**

Stéphane Olivier conseiller technique cellule politiques interministérielles

◆**Ville de La Ciotat**

Monsieur Patrick BORE, maire et conseiller général de La Ciotat, président du CISPD La Ciotat-Ceyreste

Monsieur Guy PATZLAFF, 1^{er} adjoint au maire de La Ciotat, délégué à la Vie des quartiers, Vie associative, Sécurité publique dont notamment la Prévention de la délinquance, la Lutte contre les incivilités, Affaires maritimes et Hygiène et Salubrité

Monsieur Jean-Claude LANDREIN, directeur général des services de La Ciotat

Monsieur Stéphane ALLEGRI, directeur politique de la ville de La Ciotat

Monsieur Jean-Marc BERENGIER, coordonnateur du CISPD La Ciotat-Ceyreste

Monsieur Patrick BARBIER, chef de la Police municipale de La Ciotat

◆**CISPD du Pays Martégal**

Monsieur Henri CAMBESSEDES, 1^{er} adjoint au maire de Martigues et 1^{er} vice-président de la communauté d'agglomération du Pays de Martigues (CAPM)

Monsieur Cyril YEROLIMOS, coordonnateur du CISPD du Pays Martégal

Monsieur Jean DUTECH, directeur général adjoint des services de Martigues et chargé de la politique de la ville pour la communauté d'agglomération du Pays de Martigues (CAPM)

Monsieur Samir BENYOUNES, directeur jeunesse, éducation, sports de Châteauneuf-les-Martigues

Madame Odile DEBELFORT, directeur général des services de Saint-Mitre-les-Remparts

Monsieur Jean-Jacques SANTUCCI, directeur Association Méditerranéenne de Prévention et de Traitement des Addictions (AMPTA)

Monsieur Jean-Luc VENUZE, principal du collège Gérard Philipe de Martigues

Monsieur René PANATTONI, directeur de l'Association de Prévention et de Réinsertion Sociale (APERS)

Madame Emmanuelle GRILLI, proviseur du lycée Jean Moulin-CFA Rol-Tanguy de Martigues

Annexe 3 Sigles

AAE 44 : association d'action éducative de la Loire-Atlantique

AMPTA : association Méditerranéenne de Prévention et de Traitement des Addictions

APERS : association de Prévention et de Réinsertion Sociale

AOT : autorité organisatrice des transports

ASVP : agents de surveillance de voie publique

CAPM : communauté d'agglomération du Pays de Martigues

CAVAM : communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency

CARENE : communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire

CDDF : conseil des droits et devoirs des familles

CDPD : conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes

CISPD : conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance

CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

CORG : centre opérationnel et de renseignements de la gendarmerie

CSU : centre de supervision urbaine

CUCS : contrat urbain de cohésion sociale

DDSP : direction départementale de la sécurité publique

DGCL : direction générale des collectivités locales

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FIPD : fonds interministériel de prévention de la délinquance

LOPPSI : loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

MJD : maison de la justice et du droit

STIF : syndicat des transports d'Ile-de-France

ZUS : zone urbaine sensible