

Recommandation

Prévention de la délinquance : Quelle gouvernance, quels financements ?

Adoptée en assemblée générale le 16 décembre 2010.

Genèse de la recommandation

Le Plan national pour la prévention de la délinquance et l'aide aux victimes (PNDAV) a été lancé au mois d'octobre 2009 par le Premier Ministre dans le cadre notamment la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance au sujet de laquelle le CNV s'est déjà exprimé par un avis du 12 mars 2009.

Un an après son lancement, le CNV a souhaité dresser un premier bilan de l'impact local de ce plan pour en mesurer les succès et les limites, et ce auprès des praticiens de la prévention de la délinquance que sont les coordonnateurs de CL(I)SPD (contrats locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance définissant et encadrant la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales).

Un questionnaire a ainsi été préparé par Guy Hengen, coordonnateur du CLSPD de Bordeaux, membre du CNV et du groupe de travail sur la prévention et le traitement de la délinquance. Le principe de ce sondage et le questionnaire ont été avalisés par le bureau du CNV, le 24 juin 2010. Le questionnaire a été diffusé via les 25 maires¹ membres du CNV, l'IRDSU et Profession Banlieue, il a également été mis en ligne sur les sites internet du CNV, de l'IRDSU et du Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU).

Le CNV a ainsi reçu, au cours de l'été 2010, 53 réponses de collectivités territoriales (municipalité, communauté urbaine, agglomération, département), donnant une photographie réaliste de la situation vécue et appréciée à l'échelle de plus de 160 communes de toutes tailles (très grandes, grandes, moyennes et petites), de toutes tendances politiques et couvrant l'ensemble de la géographie du pays, y compris les D.O.M.

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

Les réponses au questionnaire ont été lues par les deux co-présidents du groupe de travail, Messieurs Jean-Pierre Blazy, maire de Gonesse et Patrick Poirret, procureur de la République de Strasbourg et Madame Brigitte Raynaud, secrétaire générale du CNV. Ils ont été dépouillés et analysés par Guy Hengen et Claudine Bansept, chargée de mission du CNV, rédacteurs de la note de synthèse et d'analyse qui en a suivi et intitulée « Evolution des politiques de prévention : L'avis des coordonnateurs de CLSPD/CISPD »

¹ Ont répondu les villes suivantes membres du CNV: Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Gonesse, Montfermeil, Marseille, Sarcelles .

Celle-ci a été présentée le 16 septembre 2010 au bureau du CNV, et validée par l'assemblée plénière du CNV de Rennes, le 8 octobre 2010.

Au regard des résultats et enseignements de ce sondage pouvant constituer une alerte sérieuse, le CNV a estimé opportun, comme à son habitude avant toute recommandation ou avis, de compléter ces premiers travaux par des auditions et des déplacements sur site, à la rencontre des autorités locales.

Deux séminaires se sont ainsi déroulés :

- à Mulhouse les 28 et 29 septembre 2010.
- à Strasbourg les 3 et 4 novembre 2010.

Le CNV a également organisé **un forum** à Gonesse, le 15 décembre 2010, autour de deux axes de propositions : l'amélioration de la gouvernance nationale et locale et les financements des actions de prévention.

Ce forum a réuni environ 150 personnes : coordonnateurs ou directeurs prévention et sécurité, maires-adjoints, vice-présidents de communautés urbaines représentant ainsi 56 collectivités territoriales, magistrats, éducateurs, représentants de préfectures ou d'administrations centrales concernées par la thématique.

Les contributions recueillies dans le cadre du Forum de Gonesse ont émané des partenaires suivants :

Association des Maires « Ville et Banlieue » de France (AMVBF), Forum Français pour la Sécurité Urbaine (FFSU), Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM), Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS).

Ceux-ci ont manifesté leur accord global avec l'état des lieux réalisé et les propositions faites par les coordonnateurs de CL(I)SPD, synthétisés par le CNV dans la note de synthèse et d'analyse du 16 septembre 2010 intitulée : «L'évaluation des politiques de prévention de la délinquance : L'avis des coordonnateurs de CLSPD/CISPD ». Ils ont par ailleurs souhaité que le CNV relaye leurs nombreuses propositions dans le cadre de l'élaboration de sa recommandation.

Ce forum avait quatre enjeux principaux :

Premier enjeu : vérifier si les analyses et propositions émises par les coordonnateurs étaient partagées par d'autres techniciens (45 villes supplémentaires n'ayant pas répondu au sondage étaient présentes), compléter le point de vue, avec d'autres coordonnateurs et directeurs locaux.

Deuxième enjeu : vérifier si les élus, les associations d'élus et autres associations partageaient, eux aussi, les analyses et propositions des coordonnateurs.

Troisième enjeu : se tourner résolument vers l'avenir et faire propositions d'amélioration.

Quatrième enjeu : produire une recommandation au gouvernement - préparée par tous les travaux menés aux différentes étapes - enrichie des débats et contributions du forum de Gonesse en vue de sa discussion et validation en assemblée générale du CNV, le 16 décembre 2010.

La présente recommandation présente trois axes d'analyses et de propositions en s'appuyant sur 5 éléments:

- l'avis du CNV du 12 mars 2009 « sur la première étape de mise en œuvre de la loi prévention de la délinquance de mars 2007, la place et le rôle de la justice, le soutien à la jeunesse et la gouvernance de la prévention de la délinquance » ;

- la note de synthèse et d'analyse du CNV du 16 septembre 2010 « Evolution des politiques de prévention de la délinquance : L'avis des coordonnateurs de CLSPD/CISPD » (16 septembre 2010) ;
- les auditions réalisées par le CNV lors de ses déplacements à Mulhouse et à Strasbourg² en septembre et novembre 2010 ;
- les contributions de l'AMVBF et du FFSU, de l'INAVEM, de la FNARS présentées lors du Forum de Gonesse « Prévention de la délinquance : quelle gouvernance, quels financements ? » le 15 décembre 2010 ;
- les débats du Forum de Gonesse (qui seront publiés au cours du mois de février 2011) ;
- les débats de l'assemblée plénière du CNV du 16 décembre 2010.

.....

² Les comptes rendus des auditions seront disponibles sur le site CNV en février 2011.

Sommaire

Première partie

Les sujets de préoccupation du CNV

- 1/ Les évolutions récentes des formes de la délinquance
- 2/ Le pilotage local de la prévention : qui fait quoi ?
- 3/ La régression dans la gouvernance de la prévention de la délinquance et du travail commun entre collectivités territoriales et Etat
- 4/ Le renforcement du clivage prévention/sécurité et la sollicitation accrue des maires en matière de sécurité
- 5/ L'accompagnement financier de l'Etat qui n'est pas à la hauteur des enjeux

Deuxième partie

Les propositions du CNV pour une meilleure gouvernance nationale et locale

- 1/ Une meilleure gouvernance nationale
 - 1-1/ la gouvernance nationale est largement tributaire des orientations et priorités dégagées par le gouvernement à ce même niveau
 - 1-2/ la gouvernance nationale renvoie à l'élaboration même du Plan national de prévention de la délinquance
 - 1-3/ la gouvernance nationale nécessite des facilités pour les acteurs de terrain et un meilleur positionnement pour les acteurs institutionnels
 - 1-4/ la gouvernance nationale nécessite une coordination avec les autorités locales
- 2/ Une meilleure gouvernance locale

Troisième partie

Les propositions du CNV pour les financements

- 1/ Des financements plus importants et flexibles
- 2/ Des financements coordonnés
- 3/ Des financements respectant le Plan national de prévention
- 4/ Des financements lisibles et évalués

Première partie

Les sujets de préoccupation du CNV

A l'issue des travaux du groupe de travail et des débats menés, plusieurs sujets de préoccupations émergent :

1/ Les évolutions récentes des formes de la délinquance et le nécessaire recentrage du Plan national de prévention de la délinquance

Les évolutions récentes des formes de la délinquance préoccupent les maires qu'il s'agisse de la nature des faits, des auteurs, des cibles, de la gravité et ils traduisent assurément une augmentation de faits de violence. L'idée est aujourd'hui répandue que les chiffres de la délinquance, tels qu'ils sont construits à partir de l'Etat 4001, mesurent davantage l'activité des services d'enquête que la délinquance elle-même et l'insécurité dans toutes ses manifestations. Les enquêtes de victimation le confirment et le « chiffre noir » des faits de violence qui est traditionnellement important pour diverses raisons (peur des représailles..), le reste dans les quartiers en difficulté plus encore.

La délinquance des mineurs fait toujours débat alors même qu'elle n'a fait que baisser depuis 10 ans. La délinquance juvénile reste l'une des priorités du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes lancé en octobre 2009. Sans doute à juste titre car cela renvoie à la préoccupation exprimée par les maires quant à l'évolution des formes de la délinquance, de la gravité croissante des faits, ceux de violence en particulier, des cibles ou des victimes, de l'âge toujours plus jeune des auteurs, etc..

Sans nier cette nécessaire priorité, le CNV suggère une meilleure adaptation et une plus juste proportionnalité des réponses locales à la réalité de cette nouvelle délinquance multiforme. Il invite à élargir les priorités d'action du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, aux autres manifestations de l'insécurité et à leur prévention (par exemple, la prévention de la drogue et des dépendances qui est un sujet majeur dans les quartiers dont on connaît les répercussions sur la santé et la criminalité dans son ensemble).

2/ Le pilotage local de la prévention : qui fait quoi ?

Le maire est devenu, par la loi pour la prévention de délinquance du 5 mars 2007, le pivot de la politique du même nom.

Un an après le lancement du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, les élus et les professionnels en charge de ces questions restent préoccupés par la gouvernance de la prévention et de la sécurité comme par son financement³.

Pour ce qui concerne le pilotage, la loi du 5 mars 2007 et le Plan national lancé en octobre 2009 n'ont pas mis fin à une certaine confusion entre les rôles ou les domaines de compétence des acteurs de la prévention et ils ont même introduit des difficultés supplémentaires. Quand on évoque le rappel à la loi par exemple, quelles sont les places et les rôles respectifs du maire et du procureur de la République ? La confusion des sigles brouille le message pour le public aussi.

Egalement, l'annonce par le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes de la mise en place de « stratégies locales » de prévention de la délinquance crée une confusion du fait de la survivance massive des contrats locaux de sécurité qu'elles sont sensées remplacer. Ce changement simplement terminologique n'a pas démontré son utilité ni sa pertinence auprès des élus et des coordonnateurs de CLS(I)PD notamment.

³ Ces préoccupations se retrouvent dans la prise de position des élus du FFSU du 23 juin 2010 « quel avenir pour la prévention ? ».

3/ La régression dans la gouvernance de la prévention de la délinquance et du travail commun entre collectivités territoriales et Etat

Depuis plusieurs années, une coproduction de la prévention et de la sécurité s'était progressivement installée autour de diagnostics partagés et d'actions équilibrées entre les objectifs de « prévention, répression, solidarité ».

Les élus et les partenaires locaux reprochent aujourd'hui à l'Etat d'avoir abandonné ce triptyque, d'imposer ses objectifs sans concertation préalable véritable ni prise en compte suffisante ou effective des réalités locales. En particulier, ils estiment que les plans départementaux de prévention de la délinquance sont devenus une simple déclinaison du plan national. C'est un paradoxe : alors que la loi consacre le rôle du maire, instance locale, en qualité de pilote de la prévention de la délinquance, on assiste dans le même temps à une forme de recentralisation dans les faits.

4/ Le renforcement du clivage prévention / sécurité et la sollicitation accrue des maires en matière de sécurité

La coordination Etat/municipalité est de plus en plus prônée par les textes ; or, il s'agit à ce jour et dans les faits, d'un simple transfert de charges plutôt que d'une coordination. Ce phénomène s'est accentué avec le financement massif d'équipements de vidéo-protection au moyen des crédits spécifiques du FIPD, et ce au bénéfice des municipalités.

Les opérateurs de la vidéo-protection sont donc municipaux et les charges de fonctionnement et de maintenance des équipements seront lourdes à l'avenir ; elles resteront là encore, à la charge des collectivités territoriales. Certaines villes peineront très certainement à assumer ces charges et devront faire des choix drastiques, au détriment probable d'autres actions, celles de prévention sociale en particulier.

Le CNV constate⁴, concernant l'action des polices nationale et municipale, un corollaire entre la diminution des effectifs au sein de la police et de la gendarmerie nationales et une augmentation des effectifs de policiers municipaux. Il s'agit néanmoins en général de petites équipes – excepté dans les grandes villes et agglomérations où les effectifs peuvent être importants. Certaines villes dotées d'une police municipale la réorganisent en police « territoriale », avec des référents par quartiers et des cellules de veille, ou mettent en place des équipes de médiateurs de rue.

Les maires se retrouvent ainsi non seulement investis sur le terrain de la prévention de la délinquance, mais sollicités sur celui de la sécurité – dans son volet tranquillité publique, la police nationale se centrant sur l'ordre public et les enquêtes de police judiciaire.

Cette situation ne fait à ce jour l'objet véritablement ni d'un débat politique, ni d'un débat public approfondi, elle est cependant préjudiciable pour les villes qui sont investies comme pour celles qui n'ont pas de police municipale, par choix politique ou par manque de moyens. Cela accentue d'une certaine façon les inégalités en matière de sécurité publique.

5/ L'accompagnement financier de l'Etat qui n'est pas à la hauteur des enjeux

Le précédent avis du CNV du mois du 12 mars 2009 relevait déjà que les crédits consacrés à la prévention de la délinquance étaient insuffisants. Il appelait à leur augmentation significative.

⁴ Comme l'AMF : CF le compte rendu du groupe de travail « sécurité et prévention de la délinquance » - réunion du 5 octobre 2010.

Les élus et professionnels de la prévention déplorent actuellement un retrait progressif des financements issus du « droit commun » c'est-à-dire des ministères principalement en charge de ces questions de sécurité et de délinquance, et ce au bénéfice d'un financement provenant de fonds spécifiques, ceux du FIPD (fonds interministériel pour la prévention de la délinquance créé dans le cadre de la loi précitée). Or, le caractère souvent aléatoire du FIPD est avéré, le domaine de l'aide aux victimes, pourtant déclaré priorité nationale en 2010, en est une illustration.

Aujourd'hui, le CNV appelle à ce que des fonds conséquents et comparables à ceux alloués aux politiques de sécurité soient alloués à toutes les formes de prévention, au delà de la vidéo-surveillance, avec une évaluation des investissements consentis.

Deuxième partie

Les propositions du CNV portant sur une meilleure gouvernance nationale et locale

La gouvernance et les financements en matière de prévention de la délinquance dépendent de la définition même de la prévention de la délinquance que l'on adopte car celle-ci peut impliquer un nombre plus ou moins large d'acteurs et de responsables au niveau local comme au niveau national.

A cet égard, le CNV réclame toujours la nécessaire clarification des fondamentaux de la prévention de la délinquance que l'on souhaite mettre en œuvre en France. Ce débat de fond n'est pas l'objet de la présente recommandation car il nécessite une vaste concertation dans laquelle le CNV s'engagera en 2011.

Dans son avis du 12 mars 2009, le CNV rappelait déjà « La nécessité d'améliorer la prévention de la délinquance..... Une certaine confusion demeure sur les fondements de la prévention de la délinquance et sur ce qui relève du traitement de la délinquance et la sécurité ; les actions préventives ne sont pas assez assumées et développées notamment par les services judiciaires ou policiers ».

Il proposait pour l'avenir qu'un plan national ou une politique interministérielle de prévention de la délinquance intègre dans ses orientations et directives la Déclaration des Nations Unies de 2002 selon laquelle : « pour diminuer la criminalité de manière durable, il faut appliquer aussi bien des mesures de prévention sociale, que des mesures de prévention situationnelle ou de prévention de la récidive et favoriser les mesures efficaces à l'échelle de la collectivité. « Les prochains contrats, concluait le CNV, devraient être appréciés à cette aune ». Ces préconisations sont toujours d'actualité.

1/Une meilleure gouvernance nationale

Les membres du CNV appellent l'attention du Premier Ministre, président de l'instance, sur la nécessaire clarification de la contribution et du rôle de chacun (collectivité locale/Etat) dans la coproduction de la sécurité et de la prévention de la délinquance pour mettre fin à la confusion des responsabilités respectives.

Les élus locaux sont prêts à mettre à plat l'ensemble des dispositifs existants et à participer à la clarification des compétences, dans une démarche de collaboration et d'échanges avec le gouvernement.

Le CNV soutient la demande, formulée officiellement en septembre 2009 auprès du Premier ministre par les associations nationales représentants les élus, d'une rencontre avec les représentants du Gouvernement.

Ce besoin de dialogue est patent concernant en particulier l'implication locale des polices municipale et nationale, alors que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dite LOPSSI 2 est en débat au Parlement.

1-1/ La gouvernance nationale est largement tributaire des orientations et priorités dégagées par le gouvernement à ce même niveau.

► Le CNV recommande

- l'intégration et l'affichage en de la « prévention de la délinquance » en tant que telle dans le cadre de l'élaboration des futurs avenants CUCS et de l'expérimentation lancée par le Premier ministre en novembre 2010 (discours de Garges-les-Gonesse) sur trente sites. En effet, seule la « sécurité » est citée aux côtés des thématiques de l'emploi et de l'éducation, dans le courrier adressé aux préfets de région et de département le 1^{er} juillet 2010 par Mme Fadela Amara, ancien Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville. Or, l'expérience montre, et la note de synthèse du 16 septembre 2010 relative au sondage effectué auprès des coordonnateurs de CLS(I)PD le confirme, que les CUCS sont un « poumon » pour financer les actions préventives primaires et secondaires en matière de délinquance, en cas de défaillance du FIPD.

► Le CNV recommande de réorienter le Plan national de prévention de la délinquance pour :

- un plan national réellement centré sur la prévention de la délinquance des mineurs comme des majeurs

Le CNV souhaite que le Plan national soit réellement centré sur la prévention de la délinquance en prenant en considération la personne même du délinquant dans son contexte et sa globalité pour empêcher la commission des premiers faits, le Plan actuel étant davantage centré sur le traitement de la délinquance.

Le Plan national actuel insiste également tout particulièrement sur la délinquance des mineurs. Or, parmi tous les jeunes qui commettent des incivilités et des délits, rares sont ceux qui s'enracineront dans la délinquance, et encore moins venus à l'âge adulte. 80% en effet des jeunes gens connus comme mineurs délinquants ne commettront pas d'infractions une fois devenus majeurs.

Evidemment, les 20% restant ne sont pas négligeables, ils constituent ce que les élus appellent «le noyau dur», ceux qui posent et poseront des difficultés.

Le CNV rappelle qu'il a rendu au mois de mars 2008 un avis sur le traitement du « noyau dur » des jeunes délinquants avec un certain nombre de préconisations toujours d'actualité.

- un plan national qui soutiendrait fortement les actions de prévention précoce

Nous savons aujourd'hui que les personnes pauvres sont surreprésentées lors du prononcé des jugements en matière correctionnelle et donc dans les prisons. Nous savons aussi que plus l'action de prévention intervient tôt, dès le plus jeune âge du jeune en difficulté ou en situation précaire, plus les effets en sont bénéfiques. Objectiver plus sérieusement ces données permettrait d'en tirer les conséquences en termes d'actions de prévention.

Ces analyses supposeraient de se poser autant de questions en amont qu'en aval : en quoi les politiques publiques engendrent-elles précarisation, fragilisation et exclusion ?⁵ De quelles réponses dispose-t-on lorsque les difficultés des personnes sont avérées et que les dispositifs mis en oeuvre ne fonctionnent pas ?

⁵ Les jeunes dépourvus d'un soutien familial sont dès leur majorité, en situation de précarité dès lors qu'ils ne bénéficient pas du RSA ni d'aucun mécanisme de protection. Les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance

De ce point de vue, la refonte de la politique de la ville, plusieurs fois annoncée et plusieurs fois différée, participe à cette fragilisation générale.

Si l'on reprend le Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, il est important d'y inscrire clairement le principe selon lequel la prévention de la délinquance repose autant sur les politiques de cohésion sociale⁶ que sur la mobilisation des forces de l'ordre (dans leur fonction de sécurité publique).

- un plan national qui favoriserait des sanctions innovantes, simples, compréhensibles et efficaces : rappel à l'ordre, mesure éducative, réparation pénale, indemnisation rapide ou même des mesures « extra-judiciaires » ou alternatives à la justice, pour éviter une suite judiciaire, en lien étroit avec la société civile et les collectivités locales.

1-2/La gouvernance nationale renvoie l'élaboration même du Plan national de prévention de la délinquance

► Le CNV recommande

- une démarche ascendante plutôt que descendante

Le CNV insiste pour que le plan national de prévention de la délinquance soit construit à l'inverse du plan d'octobre 2009, c'est-à-dire en étroite relation et concertation préalable avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux concernés, et notamment les acteurs économiques du monde de l'entreprise au regard de leur responsabilité sociale et sociétale, et ce dans une démarche ascendante à partir :

- ⇒ des diagnostics partagés, notamment sur les évolutions de la délinquance locale que l'on veut réduire;
- ⇒ du bilan des réussites et échecs des actions engagées, bilans établis avec l'ensemble des protagonistes locaux impliqués : collectivités territoriales (élus et services), associations, entreprises, et Etat (préfecture et services déconcentrés).
- ⇒ d'une synthèse du contexte varié des différents territoires et des questions émergentes qui posent problème et appellent des solutions. Le CNV a signalé dans sa note de synthèse du sondage effectué auprès des coordonnateurs de CL(I)SPD du 16 septembre 2010⁷, « l'absence de prise en compte par le Plan national de prévention de la délinquance de certaines problématiques ou difficultés rencontrées par les villes : violences sous toutes ses formes (contre soi-même suicides/dépressions, entre proches, entre groupes), médiation des conflits de voisinage, lutte contre l'échec scolaire, insécurité routière, trafic d'êtres humains, prostitution, dérives sectaires... Autant de problématiques minorées ou non prises en compte, d'actions pas ou peu financées ou co-financées, ou encore connaissant des ruptures d'engagements budgétaires, au hasard des changements de priorités nationales, des plans et budgets successifs ».
- ⇒ d'un repérage des meilleures pratiques de prévention de la délinquance et de sécurité en France et à l'international (avec l'appui notamment de nos représentations diplomatiques pour faciliter l'importation des expérimentations), avec l'émergence et la consécration de sources de financements au niveau national ou européen, pour favoriser des échanges et les implantations locales d'expériences étrangères qui ont fait leurs preuves.

sont surreprésentés dans la rue ; ainsi, dans les centres d'hébergement , 20% des personnes hébergées ont moins de 25 ans (source FNARS).

⁷ Page 12/17 de la note de synthèse en ligne sur le site du CNV

1-3/ La gouvernance nationale nécessite des facilités pour les acteurs de terrain et un meilleur positionnement pour les acteurs institutionnels.

► Le CNV recommande

■ de rompre l'isolement des coordonnateurs de CLSPD/CISPD

Il s'agit de rompre l'isolement que les coordonnateurs déplorent en favorisant :

- ⇒ leur mise en réseau professionnel à l'échelle nationale et départementale (pour favoriser les échanges entre eux et entre collectivités locales) ;
- ⇒ la création d'une filière « métiers » spécifique au sein de la fonction publique territoriale ;
- ⇒ la création de postes à plein-temps (les coordonnateurs se partagent en effet parfois en de multiples autres tâches actuellement).

■ d'aménager les délais de l'appel à projet du Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes

Dans l'attente de conventions pluriannuelles d'objectifs⁸ sollicitées par les professionnels, le CNV suggère que le CIPD (comité interministériel de prévention de la délinquance élaborant le Plan national du même nom) reconsidère les délais de l'appel d'offre qu'il lance en début d'année budgétaire pour permettre :

- ⇒ en amont, un temps d'élaboration pour des études de préfiguration de projets, le rassemblement des partenaires⁹ ;
- ⇒ un délai raisonnable entre l'attribution du financement et la demande de bilan¹⁰ ;

■ de consacrer le positionnement du CIPD auprès du premier Ministre

Le CNV regrette que le CIPD « pourtant interministériel dans le déclaratif » soit positionné et sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Ce positionnement est peu compatible avec la notion d'interministérialité.

Le CNV, dans son avis du 12 mars 2009, recommandait déjà de positionner le CIPD auprès du Premier ministre, d'inscrire un volet prévention fort dans la politique de la ville mais aussi dans chacune des politiques ministérielles concernées par la sécurité et la prévention de la délinquance afin de garantir une réelle interministérialité (entre notamment Justice, Police, Education nationale, Santé, Cohésion sociale) dans le traitement des questions de sécurité et prévention de la délinquance.

■ de renforcer l'implication du Ministère de la Justice et du Ministère de l'Intérieur

Ces deux ministères régaliens, piliers de la sécurité et de la prévention et du traitement de la délinquance doivent faire évoluer leur organisation centrale pour, de façon symbolique, ce qui est important, y consacrer la prévention de la délinquance, au même titre que la sécurité.

⁸ Voir la proposition p 14 concernant le financement des projets associatifs.

⁹ Les délais entre l'appel à projet et le dépôt des dossier est trop court.

¹⁰ Certaines associations se voient octroyer des fonds en octobre par exemple, avec demande de bilan pour la fin de l'année...

Le CNV préconise ainsi :

- ⇒ la création d'un service dédié à la prévention au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, les Procureurs de la République sont en charge de la prévention de la délinquance ¹¹ et il y a besoin d'une nécessaire coordination nationale ;
- ⇒ la mise en place dans les TGI les plus concernés par la délinquance urbaine, d'une cellule « politique judiciaire de la ville » chargée de la mise en œuvre des nombreuses recommandations concernant la place et le rôle de la justice figurant dans la partie III de l'avis du 12 mars 2009.
- ⇒ La mise en place d'une sous-direction de la prévention de la délinquance au sein de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) du Ministère de l'Intérieur.

1-4/La gouvernance nationale nécessite une coordination avec les collectivités locales

► Le CNV recommande

- de mieux positionner les pouvoirs locaux dans l'élaboration des politiques ministérielles

Une représentation des élus locaux – dans la gouvernance nationale – à la hauteur de leur implication dans la contractualisation et des financements qu'ils consentent est un impératif aujourd'hui. Les pouvoirs locaux doivent se voir reconnaître dans le dispositif national une plus juste place. Ils ne sont actuellement peu ou pas consultés par le CIPD dans les choix de financement des actions de prévention. De façon symbolique, ils n'ont par exemple qu'une place infime – par rapport au poids de l'administration – dans le conseil d'administration de l'ACSE¹²(Agence pour la cohésion sociale et l'égalité dépositaire des fonds du FIPD).

- d'organiser des conférences périodiques avec les collectivités locales

Le CNV recommandait déjà dans l'avis du 12 mars 2009, que la section permanente du CNV¹³ « violences contemporaines, prévention et traitement de la délinquance » organise régulièrement, et surtout avant les reconductions attendues des CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) pour trois ans, une conférence avec les collectivités territoriales, y compris les Conseils généraux Il s'agit d'identifier les préoccupations, les évolutions de la criminalité et les réorientations ou interventions nouvelles apparaissant nécessaires pour lutter contre les violences et favoriser globalement la prévention et le traitement de la délinquance.

Le CNV appelle à un travail renouvelé avec les autorités locales pour identifier tous les gisements de données d'informations disponibles afin de repérer les situations de violences et de délinquance, à un travail collectif de croisement de ces données et à une mise en perspective qui permette des actions mieux ciblées dans le cadre d'un plan national véritablement concerté.

¹¹Le code de procédure pénale stipule Section III – Des attributions du Procureur de la République – Article 39-1 « Dans le cadre des ses attributions en matière d'alternative aux poursuites, de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, de la direction de la police judiciaire, du contrôle d'identité et d'exécution des peines, le procureur veille à la prévention des infractions à la loi pénale. A cette fin il anime et coordonne dans le ressort du TGI la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminée par l'Etat, telle que précisée par le procureur général en application de l'article 35.

Il est également consulté par le représentant de l'Etat dans le département avant que ce dernier n'arrête le plan de prévention de la délinquance (p 130/131).

¹² Cf/ Avis de 2007 du CNV sur la composition du CA de l'ACSE, lors de sa création.

¹³ Intitulé actuel.

- de prendre en compte la perception de l'insécurité par les habitants eux-mêmes

Il serait pertinent aussi d'entendre la voix des habitants des quartiers et de recueillir leurs analyses et propositions comme leurs principaux motifs de récriminations. Les nombreux contacts du CNV avec les villes laissent entrevoir que la délinquance, au sens des faits constatés par la police, n'est pas toujours la préoccupation majeure des habitants, elle vient parfois au second plan, après les problèmes de tranquillité publique (squatts, rodéos, occupation des halls...). Cette situation génère une distorsion entre le problème vécu localement par les habitants et la réponse nationale proposée.

2/ Une meilleure gouvernance locale

La gouvernance locale n'est pas la simple duplication de la gouvernance nationale de la prévention de la délinquance. Elle nécessite davantage encore, de la part des acteurs et responsables locaux, une approche croisée et partenariale dans l'analyse de problèmes et des informations disponibles comme dans la conception et la mise en œuvre des réponses et des solutions apportées.

2-1/Concernant les CLSPD-CISPD

► **Le CNV recommande**

- la création – chaque fois que possible – de Conseils intercommunaux de prévention de la délinquance avec la garantie de la mise en place effective des moyens de l'implication des acteurs économiques et judiciaires¹⁴ ;
- l'intégration plus marquée de la prévention précoce :
 - ⇒ en favorisant en amont une fonction de vigilance, en repérant les situations de précarisation personnelle et familiale qui se dégradent,
 - ⇒ en élaborant en commun des interventions et des solutions coordonnées pour éviter le basculement dans la grande exclusion.
 - ⇒ en identifiant les causes locales au delà des effets.

2-2/Concernant l'instruction des projets d'actions par les préfetures

► **Le CNV recommande**

- une instruction technique organisée à l'échelle des préfetures relative à l'examen des réponses à l'appel à projet lancé dans la cadre du plan départemental de prévention afin de permettre l'instruction des dossiers et des décisions de financements entre les délégués du préfet, les partenaires impliqués au niveau des CUCS (quand ils existent) et le cabinet du préfet.

2-3/Concernant la conception et l'élaboration du plan départemental de prévention de la délinquance

► **Le CNV recommande**

- **la mise en place systématique par les services de l'Etat d'un travail collectif, en amont de l'élaboration du plan départemental, avec les élus et les coordonnateurs de CLS(I)PD, le secteur associatif, les entreprises et les représentants locaux du monde économique.** La note d'analyse du CNV en date du 16 septembre 2010 relative au sondage précité montre en effet que les coordonnateurs de CL(I)SPD et les élus n'ont pas ou peu été sollicités lors de l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance et

¹⁴ Le CNV renvoie aux nombreuses propositions portant sur le rôle et la place de la justice dans les clspd/cispd faites dans l'avis du 12 mars 2009.

d'aide aux victimes. Il a été déploré également, sur certains sites, le manque de communication et de coproduction entre les différents agents de l'Etat eux-mêmes (services déconcentrés, sous-préfet à l'égalité des chances, délégués des préfets dans les quartiers, cabinet du préfet, etc...).

Le CNV recommande ainsi en complément :

- que les représentants des ministères concernés (Justice, Intérieur, Education nationale, Santé, cohésion sociale) élaborent un plan de « Prévention territoriale » dans le plan départemental de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, aux côtés des actions des collectivités territoriales avec : des engagements formalisés sous forme d'objectifs et de transformations voulues incluant les critères d'évaluation, les moyens humains et financiers affectés, les actions de soutien et de formation des personnels.
- que l'Etat formalise dans le plan départemental de prévention de la délinquance la manière dont il assurera la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 5 mars 2007 du même nom, en particulier, les mesures « applicables » de la loi en question – c'est-à-dire celles qui recueillent l'adhésion – comme la réparation pénale, la transmission d'information aux maires sur les atteintes à l'ordre public, les suites judiciaires données (et qui ne sont que peu ou pas appliquées par la justice¹⁵, la police et la gendarmerie, faute d'une méthodologie, de dispositions techniques et financières suffisantes ou de moyens humains permettant la mise en application). Les engagements de l'Etat devraient en outre figurer formellement et distinctement (par convention) dans le dit plan départemental.
- que le volet « aide aux victimes » figure dans tous les plans départementaux.

2-4/ concernant le lien avec le plan départemental de protection de la jeunesse

► Le CNV recommande

- une articulation prononcée entre le plan départemental de prévention de la délinquance et celui de la protection de l'enfance et de la jeunesse porté par le Conseil général, les deux lois les concernant étant d'ailleurs toutes deux datées du 5 mars 2007.

Troisième partie

Les propositions du CNV pour les financements

S'agissement des financements relatifs à la prévention de la délinquance, le consensus dégagé sur cette question au cours des débats et échanges permet au CNV de formuler des recommandations précises.

1/ concernant des financements plus importants et flexibles impliquant

► Le CNV recommande

- l'augmentation des crédits FIPD¹⁶ alimenté depuis sa création par le produit d'une partie des amendes et à l'identification de sources de financements complémentaires.

¹⁵ Les « correspondants justice-ville » mis en place et soutenus par la chancellerie pour élaborer un retour judiciaire vers les maires ne sont pas financés (ni par le budget du ministère de la justice, ni par le FIPD, ni par les crédits de la PV). Lorsqu'ils le sont, ils sont financés à 100% par élus. Le CNV préconisait dans son avis de mars 2009 que le MJ finance ces postes à 50 % à minima.

¹⁶ Le CNV appelait à l'augmentation des fonds FIPD dans l'avis de mars 2009, jugeant « les crédits consacrés à la prévention de la délinquance insuffisants ».

- Le rééquilibrage des financements du FIPD entre prévention sociale et éducative d'une part et prévention situationnelle d'autre part, les fonds étant actuellement consacrés essentiellement au financement de la vidéo-protection et donc, corrélativement, le CNV appelle à la réduction des fonds du FIPD consacrés à la vidéo-protection.
- La fongibilité des trois enveloppes fléchées au sein du FIPD en 2010 (vidéo-protection, collectivités, associations).
- le conventionnement tri-annuel avec les porteurs de projets (notamment associatifs) avec une subvention délivrée en début d'année, avec un bilan en fin d'exercice de l'année 3.

2/ concernant des financements coordonnés

▶ Le CNV recommande

- l'élaboration d'un plan national, avec déclinaison au niveau local, de coordination des crédits (en réunissant par exemple un comité territorial des financeurs) : crédits de droit commun - police, justice, éducation nationale - ciblés sur la prévention et la sécurité etc..., crédits politique de la ville et cohésion sociale, crédits CUCS (lorsqu'il y a un CUCS), crédits FIPD, crédits de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues (MILDT), crédits de la délégation à la sécurité routière, ou encore crédits pour la lutte contre les violences faites aux femmes attribués via les délégations régionales des droits des femmes et à l'égalité...

3/ concernant des financements respectant le Plan national de prévention

▶ Le CNV recommande

- le financement effectif par le FIPD « de postes »¹⁷ permettant une meilleure application de la loi du 5 mars 2007.
- le financement par le FIPD de l'aide aux victimes.

Ces deux derniers postes de financement étaient annoncés comme des priorités du Plan national de prévention de la délinquance et d'Aide aux victimes lancé en octobre 2009 dont la circulaire d'application relative au « FIPD 2010 » n'a pas permis ou trop peu la traduction dans les faits.

4/ concernant des financements lisibles et évalués

▶ Le CNV recommande

- une plus grande transparence
Le CNV recommande une plus grande transparence dans l'attribution des financements et une lisibilité accrue aussi bien au plan national qu'au plan départemental. Il préconise la communication des critères motivant les décisions retenues pour attribuer ou refuser un financement – en particulier pour les mesures relevant du plan national.
- une évaluation spécifique pour la vidéo-protection
Le CNV recommande l'évaluation des équipements de vidéo-protection mis en place en 2009-2010, avec la création d'un comité multi-partenarial de suivi et la création

¹⁷ Accueil des victimes, intervenants sociaux et psychologues dans les commissariats et unités de gendarmerie, coordonnateurs de CI(i)SPD, médiateurs, correspondants « justice-ville » etc...

de commissions d'éthique (comme c'est le cas dans plusieurs villes) ainsi qu'une évaluation comparative sur trois ans de l'efficacité des installations vidéos sur la voie publique.

En terme de résultats, le CNV recommande en effet que cette évaluation permette de bien distinguer ce qui relève de cet outil et de ce qui relève d'actions conjointes comme le renforcement de la présence policière sur les sites les plus exposés. Une évaluation confiée à un cabinet extérieur aux ministères impliqués serait un gage d'objectivité.

oOo