



Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance

Approche méthodologique

Mars 2012



Introduction

Le concept de « *stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* », proposé par les inspections générales dans un rapport de juillet 2009 faisant le bilan de l'application de la loi du 5 mars 2007, a été introduit par le « Plan national de prévention de la délinquance » rendu public par le Premier Ministre le 2 octobre 2009 à Villeneuve-la-Garenne. Il y était proposé de substituer progressivement cette notion, qui fait référence à des objectifs stratégiques précis et à leur évaluation, à celle des anciens « contrats locaux de sécurité » (CLS).

Cette stratégie est celle du Maire, approuvée par le Conseil municipal, puisque la loi en a fait le responsable de la politique locale de prévention de la délinquance, et qu'il est garant de la tranquillité publique dans la commune. Il est également prévu que cette compétence puisse être déléguée à un EPCI, et dans ce cas la stratégie sera intercommunale, sous la responsabilité de l'exécutif.

Mais elle est nécessairement partenariale, avec l'Etat en particulier étant donné les responsabilités exercées par ses représentants en matière de sécurité, de justice, ou encore d'éducation; avec d'autres partenaires aussi comme les départements qui exercent la compétence sociale de droit commun, ou encore des opérateurs locaux (bailleurs, transporteurs...) et des associations.

Ce document de présentation vise à exposer ce que pourrait être une stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance type, à la fois sur le plan méthodologique et en termes de contenu.

Il traite donc successivement du cadre légal et des préalables, du contenu et des objectifs, de la gouvernance et des méthodes, et enfin des moyens et ressources.





Sommaire

Introduction.....	1
CHAPITRE I - Cadre légal - préalables.....	5
Cadre normatif.....	5
Le corpus antérieur à la loi de 2007	5
L'apport spécifique de la loi du 5 mars 2007	5
Les textes et documents plus récents.....	5
Préalables.....	6
Le choix du périmètre.....	6
Une vraie dynamique partenariale	7
CHAPITRE II - Contenu – objectifs.....	8
Une démarche structurée.....	8
Un diagnostic partagé.....	8
Des axes stratégiques, des objectifs opérationnels à moyen terme	8
Des programmes d'actions avec des responsabilités définies	8
Un dispositif - même simple - de suivi et d'évaluation.....	9
De vastes champs d'action possibles.....	9
Les champs d'action	9
Déclinaison en fonction des situations et des publics.....	9
La complémentarité prévention-répression	10
La boîte à outils, les moyens d'action.....	10
Les initiatives municipales.....	11
Les actions partenariales avec l'Etat.....	11
Les actions partenariales avec le Département.....	11
Les actions de coopération avec les opérateurs locaux	11
L'animation du tissu local.....	11



CHAPITRE III - Gouvernance - méthodes.....	13
Elaboration, validation.....	13
Une méthode partenariale.....	13
Forme.....	13
Une double validation	14
Officialisation/communication.....	14
Mise en œuvre.....	14
Suivi, évaluation.....	15
 CHAPITRE IV - Moyens – ressources.....	 15
Moyens humains – système d’acteurs.....	15
Une description du système d’acteurs et des moyens humains qu’il mobilise est indispensable dans la stratégie.....	15
La stratégie peut inclure un programme de professionnalisation (formation) des différents acteurs engagés.....	16
Moyens financiers	16
Une déclinaison ordonnée par objectif stratégique et par fiche-action.....	16
Un tableau récapitulatif pluriannuel.....	16
Un budget annuel.....	16





Cadre légal - préalables

On se propose dans cette première partie de rappeler le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrivent les stratégies territoriales, et d'évoquer des préalables importants : le périmètre et le partenariat.

Cadre normatif

Le cadre dans lequel s'inscrit aujourd'hui la politique de sécurité et de prévention d'une municipalité, en partenariat avec l'Etat, résulte à la fois de textes anciens qui conservent toute leur actualité, des apports spécifiques de la loi de 2007 et de textes plus récents.

Le corpus antérieur à la loi de 2007

- *Loi municipale du 14 décembre 1789 et loi des 16-24 août 1790*
- *Loi d'organisation municipale du 5 avril 1884*
- *Articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales*
- *Décret n° 83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un conseil national et de conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance*
- *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité*
- *Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales*
- *Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité*
- *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*
- *Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance*
- *Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives*
- *Circulaire du 4 décembre 2006 relative aux contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.*

L'apport spécifique de la loi du 5 mars 2007

- *Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*
- *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.*

Les textes et documents plus récents

- *Rapports des Inspections générales sur le bilan d'application de la loi*
- *Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012*
- *Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.*

Ses pouvoirs de police administrative ont constitué originellement le cadre essentiel de l'exercice par le maire de certaines prérogatives préventives sur le territoire de sa commune. Ils ont été consacrés par la loi d'organisation municipale du 5 avril 1884 et repris par les articles L.131-2 du code des communes puis L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, au travers de la référence au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques.

Au début des années 80 s'est imposée l'idée selon laquelle la prévention de la délinquance, qui touche à la vie quotidienne des habitants, nécessitait un investissement accru des maires, dans le cadre d'un partenariat actif avec les services de l'Etat, en charge de la sécurité des citoyens.

Dans cet esprit, différents dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance, instances et/ou contrats, ont été mis en place et réajustés progressivement :

- conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) en 1983¹ puis conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en 2002², présidés par le maire ;
- contrats locaux de sécurité (CLS) à partir de 1997³.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a fixé la doctrine actuelle de la politique de prévention de la délinquance en consacrant notamment le rôle « pilote » du maire, en lui attribuant de nouvelles prérogatives dans ce champ et en associant autour de lui l'ensemble des acteurs de la prévention au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Ces orientations ont été déclinées en 50 mesures concrètes par le « *Plan national de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes* » arrêté par le comité interministériel de prévention de la délinquance présidé par le Premier ministre le 2 octobre 2009.

Ce plan, d'une durée de 3 ans et applicable dès le 1er janvier 2010, a fixé un cadre de référence et des priorités d'action. Il a introduit la notion de « *stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* », dont la mise au point est encouragée au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, et dont l'approche est à la fois déterminée en termes d'objectifs et souple.

Ainsi les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance sont destinées à se substituer progressivement aux anciens CLS et CLS nouvelle génération – instaurés par des circulaires de 1997 et 2006, qui ne conféraient pas à leur mise en place par les élus et l'Etat un caractère d'obligation – ou à fournir un cadre adapté à de nouvelles initiatives locales.

Préalables

Pour entreprendre la mise au point d'une stratégie territoriale, deux préalables s'imposent : le choix d'un périmètre pertinent et la mise en place d'un véritable partenariat.

Le choix du périmètre

Le maire étant le responsable de droit commun de la politique locale de prévention, **le périmètre naturel est le territoire communal.**

S'agissant d'une démarche dotée d'une ambition globale et d'une perspective à moyen terme, un périmètre plus restreint – une partie de la ville, un quartier - ne serait pas pertinent car les phénomènes de délinquance ne peuvent être isolés à une telle échelle, qui ferait l'impasse sur les interactions dans l'espace urbain dans son ensemble. Des plans d'action intégrés à la stratégie peuvent par contre être déclinés sur tel ou tel secteur.

A l'inverse il convient de s'interroger sur **le choix du niveau intercommunal.** En effet les « *bassins de délinquance* » excèdent généralement un territoire communal et coïncident avec les agglomérations, comme d'ailleurs les circonscriptions de police ou de gendarmerie. Si le contexte local le permet, une telle approche doit donc être préférée.

Il faut cependant l'articuler avec l'exercice par chaque commune et chaque maire de ses pouvoirs propres impliquant la mise en œuvre de moyens municipaux, en particulier en matière de police ou

(1) 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

(2) 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

(3) Circulaires des 28 octobre 1997, 7 juin 1999 et 4 décembre 2006 ainsi que 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 et 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

d'approches préventives individuelles (loi du 5 mars 2007). On peut aussi décliner dans la stratégie des programmes d'actions spécifiques à telle ou telle fraction du territoire aggloméré.

Ce choix de l'espace le mieux approprié reste très ouvert. Car au-delà des EPCI de droit commun, auxquels la compétence « prévention » peut être déléguée, rien n'interdit de retenir un sous-ensemble jugé plus pertinent ou simplement plus praticable, sur une base d'association informelle. Ainsi une fraction de l'intercommunalité organisée, ou même un groupe de 2 ou 3 communes liées par des préoccupations similaires en matière de délinquance et une volonté d'agir partagée, peuvent être choisies.

Au total, il est indispensable **d'aborder la question du périmètre comme un préalable**, puisque ce choix déterminera largement le contenu de la stratégie.

Une vraie dynamique partenariale

Une stratégie territoriale de sécurité et de prévention, pilotée par le maire (ou le président de l'intercommunalité) ne peut être que partenariale, en raison du partage, de l'imbrication même, et en tout cas de la complémentarité des compétences.

La mobilisation de l'ensemble des acteurs autour d'enjeux partagés, dans le respect des compétences de chacun, est essentielle à l'opérationnalité d'une stratégie, à son exhaustivité et à son caractère global.

Cette pratique doit d'abord être bien installée entre le maire et l'Etat dans ses différentes représentations. Dans la mesure où il est garant de la sécurité et de la justice, et en charge de l'éducation, ses principaux représentants (préfet, sous-préfet, procureur, directeur départemental de la sécurité publique (DSP), commandant du Groupement de gendarmerie, DASEN-ex Inspecteur d'académie, ou chefs d'établissements) sont les interlocuteurs essentiels du maire dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie. Leur disponibilité personnelle, ou celle de leur collaborateur délégué, est indispensable pour chaque site. Le maire apporte quant à lui ses compétences en matière de tranquillité publique locale et de prévention, ainsi qu'une vocation naturelle à intégrer les différentes composantes à l'échelle du territoire dont il a la charge.

Le cercle partenarial doit aussi s'étendre à d'autres interlocuteurs incontournables :

- les autres services de l'Etat concernés par la prévention de la délinquance (direction départementale de la cohésion sociale, direction départementale des territoires, protection judiciaire de la jeunesse, service pénitentiaire d'insertion et de probation...);
- le département, en raison de sa compétence sociale, notamment en direction de l'enfance et de la prévention spécialisée ;
- les opérateurs locaux concernés : bailleurs, transporteurs, gestionnaires d'équipements publics, etc. ; en intégrant dans la stratégie d'éventuels CLS spécifiques (réseaux de transports, gares, grands stades...);
- le tissu associatif local et départemental ;
- ...etc.

Pour s'installer durablement dans la confiance et surmonter les conséquences inévitables des changements de personnes, des habitudes de travail en commun et les processus qu'elles impliquent (régularité des réunions, ordre du jour, compte-rendu...), des délégations appropriées, et un programme de travail à moyen terme, sont indispensables.

La prise en charge de la démarche stratégique implique aussi une instance partenariale. Le Conseil local [ou intercommunal] de sécurité et de prévention de la délinquance » de la loi de 2007, obligatoire dans les communes de plus de 10.000 habitants, est cette instance. A condition toutefois qu'une formation restreinte soit mise en place pour donner à ce partenariat un caractère opérationnel. La stratégie doit être véritablement élaborée et suivie en leur sein pour être partagée.

Ces points seront développés ci-dessous dans la 3^{ème} partie.

La dynamique partenariale ne suffit pas pour définir et mettre en œuvre une stratégie, mais elle est **une base indispensable**.





Contenu – objectifs

Une « stratégie », quelle qu'en soit la forme, implique une démarche structurée du diagnostic à l'évaluation. Elle identifie le recours à des champs d'action très vastes auxquels elle donne une cohérence. Elle met en œuvre une palette d'outils.

Une démarche structurée

Même déclinée simplement par une collectivité dont les moyens sont limités, une stratégie implique un ordonnancement chronologique avec des étapes : diagnostic, définition des axes stratégiques et des objectifs opérationnels, mise au point de programmes d'actions dans l'espace et dans le temps, et d'un dispositif d'évaluation. On éclairera d'exemples concrets chacune d'elle.

Un diagnostic partagé

Le diagnostic décrit la situation locale à un moment donné, de façon aussi documentée et objective que possible sur la base de données contrôlées fournies par les partenaires. Il identifie les principaux problèmes à traiter pour permettre l'élaboration ou l'actualisation des pistes de travail. Le consensus sur le diagnostic est la condition d'une stratégie partenariale.

Ce diagnostic permettra de dresser un bilan de la délinquance, d'en mettre en évidence les évolutions, et de cibler les situations, les lieux et les publics qui devront retenir l'attention.

On peut juger nécessaire de faire appel à des spécialistes, pour objectiver le point de vue et favoriser le consensus. Mais ce n'est nullement indispensable. Une petite équipe locale comprenant un représentant des principaux partenaires peut parfaitement y parvenir, d'autant que la connaissance intime des dysfonctionnements est l'apanage des élus locaux, dont l'investissement à ce stade est indispensable.

Des axes stratégiques, des objectifs opérationnels à moyen terme

Sur la base du diagnostic et des grandes lignes qui s'en dégagent, il est souhaitable, pour une bonne lisibilité de la stratégie, d'en formuler les axes essentiels de façon simple et claire, en nombre limité. Ils vont lui donner son sens en fixant un cap.

Ils détermineront des « objectifs opérationnels » précis et si possible chiffrés, qui indiquent les résultats que l'on veut atteindre dans différents domaines au terme d'une certaine période.

Ainsi à titre d'exemple, si l'un des axes est « *la prévention du basculement dans la délinquance des mineurs* », des objectifs opérationnels pourraient être :

- « Réduire de X% l'absentéisme scolaire du ou des collèves » (en fonction de son niveau en début de période et du contexte)
- « Faire baisser de 30% les faits de dégradation des équipements communaux » (sur la base des chiffres de la dernière année connue)

Des programmes d'actions avec des responsabilités définies

Sur la base des objectifs fixés des actions devront être programmées par les différents acteurs. Elles doivent être décrites dans des « *fiches actions* » précises, ciblées sur une action ou sur un ensemble regroupé dans un programme, correspondant à chaque objectif opérationnel. La précision et l'exhaustivité des fiches en termes de moyens à mettre en œuvre sont essentielles pour asseoir la crédibilité des actions.

Il est essentiel d'y décrire les rôles et implications précis des différents partenaires, pour permettre une mise en œuvre efficace et éviter les malentendus en cas de contretemps. Chaque action ou programme doit être confié à un « responsable », si possible nommément désigné, assisté d'un « comité de pilotage » même léger et le cas échéant d'un « copilote ». On choisira pour ce faire le partenaire le plus engagé dans le secteur en question, quel que soit par ailleurs le mode de financement.

Un dispositif - même simple - de suivi et d'évaluation

Une évaluation rigoureuse, à vocation d'amélioration des politiques locales menées, doit avoir été prévue, même de façon simple, lors de leur conception. C'est la garantie d'un partenariat sincère et transparent que de déterminer à l'avance le principe et les modalités de l'appréciation de leur résultat.

On recommande sur ces questions de se reporter au « **Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance** » publié en septembre 2011 par la Mission permanente d'évaluation (cf. site Internet du SG-CIPD).

De vastes champs d'action possibles

Le champ de la prévention de la délinquance telle qu'on l'entend aujourd'hui est vaste, et peut se décliner de différentes manières. Une stratégie ambitieuse peut emprunter aux différents registres qui la composent, en fonction des priorités locales.

Les champs d'action

Dans une circulaire conjointe du 8 juillet 2011, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, et le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, dont la prévention de la délinquance est partie intégrante de leurs compétences respectives, ont décliné ces champs d'action aujourd'hui de la façon suivante :

- la prévention de la délinquance des mineurs en général,
- la lutte contre les incivilités et les troubles à la tranquillité publique,
- la prévention et la lutte contre les violences à l'Ecole,
- la responsabilisation des parents,
- la prévention situationnelle en général,
- la vidéoprotection,
- la prévention de la récidive,
- la lutte contre les violences intrafamiliales et l'accueil des victimes.

On peut y ajouter des champs d'action identifiés géographiquement qui donnent lieu à des initiatives de prévention spécifiques qu'il convient d'intégrer dans la démarche globale, pour les articuler avec ceux qui précèdent :

- La prévention dans les réseaux de transports et dans les gares ;
- La prévention dans et autour des grands équipements sportifs.

Déclinaison en fonction des situations et des publics

En conservant l'articulation « chronologique » traditionnelle qui permet de situer les actions à un certain stade de l'action publique, on distingue :

- La « *prévention primaire* » qui vise des politiques publiques nationales et locales d'application générale (éducative, sociale, de santé, de logement, de loisirs...etc.) ayant des effets préventifs reconnus même si ce n'est pas leur objectif premier. Elle reste un socle incontournable, mais ne peut constituer le cœur d'une stratégie territoriale, dans la mesure où ses objectifs ne sont pas principalement de prévenir la délinquance et où son application est générale et non ciblée.



- La « *prévention secondaire* » qui comprend des actions spécifiques de prévention diversifiées, mais ciblées sur des publics exposés au risque de basculement dans la délinquance, sur des espaces à risque, et sur des périodes sensibles à ces risques ; elle constitue le cœur de la politique locale de prévention, et donc de la stratégie spécifique qui lui est dédiée.

Elle peut être déclinée par catégories.

• *Ainsi, à titre d'exemple, en ce qui concerne les publics à risque :*

- les mineurs déscolarisés, susceptibles de basculer dans la délinquance,
- les collégiens et lycéens absentéistes de façon répétée,
- les jeunes majeurs sans emploi, exposés aux risques de l'oisiveté,
- les sortants de prison qui retrouvent leur quartier,
- ...etc.

• *Ou encore du côté des victimes potentielles :*

- les femmes seules chargées de famille, qui requièrent un soutien,
- les personnes âgées isolées,
- les collégiens exposés à la violence ou au racket,
- les jeunes femmes exposées à des risques d'agression,
- ...etc.

• *En ce qui concerne les « espaces » :*

- les établissements scolaires et leurs abords,
- les stations d'échange des réseaux de transport et certaines lignes,
- certains équipements publics (sportifs ou de loisirs),
- un quartier d'habitat social sensible,
- ...etc.

• *En ce qui concerne les « périodes » :*

- le soir et la nuit,
- les vacances scolaires,
- les fêtes et événements exceptionnels,
- ...etc.

- La « *prévention tertiaire* » qui vise les actions de prévention notamment de la récidive, et les actions de réinsertion, concernant des personnes qui ont déjà commis des actes délictueux et ont été sanctionnées.

La complémentarité prévention-répression

La circulaire conjointe évoquée ci-dessus a souligné que la prévention de la délinquance doit être considérée comme un axe de la politique locale de sécurité. Les actions de prévention sont complémentaires des approches répressives et doivent donc être conçues en relation avec les autorités de justice.

Garant de la tranquillité publique et « pivot » de la prévention de la délinquance à l'échelon local, le maire doit proposer une stratégie qui s'articule, dans le cadre du partenariat avec les représentants de l'Etat, et notamment la Justice, puisqu'elle vise des faits ou comportements susceptibles, s'ils s'aggravent, de lui être déférés.

La boîte à outils, les moyens d'action

Le maire dispose de nombreux leviers, qu'il peut actionner seul (ou avec son conseil municipal) ; qui impliquent un partenariat étroit avec l'Etat ; ou encore qui relèvent de l'animation du tissu associatif local. La stratégie consiste à les décliner largement, en réponse aux attentes locales.

On ne peut ici les citer tous, mais simplement proposer une présentation logique qui vise à rappeler que pour qu'une stratégie ait tout son sens et qu'une véritable coordination fonctionne sous l'égide du maire, il lui faut embrasser toutes les initiatives qui poursuivent sur le plan local des objectifs de prévention et de tranquillité publique, en les ordonnant. Cette conception globale caractérise aussi la nouveauté de la « stratégie » par rapport aux anciens CLS.

Les initiatives municipales

Il faut ici évoquer à la fois des *actions* qui relèvent de délibérations du conseil municipal, et des *décisions* du maire qui s'inscrivent dans ses pouvoirs propres.

Les *premières* correspondent à des *politiques locales* qui impliquent en général un financement et peuvent mettre en œuvre des moyens humains et/ou des équipements, et requièrent des délais. Ainsi pour prendre quelques exemples :

- la création ou le développement d'une police municipale et son équipement,
- la prise en compte des exigences de la sécurité dans des programmes d'aménagement urbain,
- la mise en place d'un dispositif municipal de médiation anti-conflits, de correspondants de nuit...
- la création, la composition et l'organisation du fonctionnement d'un « conseil des droits et devoirs des familles »,
- la mise en place de la vidéoprotection des espaces publics et d'un centre de supervision urbain,
- la réalisation de diagnostics de sécurité d'équipements et de bâtiments municipaux et des aménagements qu'elles préconisent,
- ...etc.

Les *secondes* correspondent plutôt à des *attitudes* et impliquent l'utilisation de prérogatives de réglementation et de répression (contraventions) que la loi donne au maire pour l'exercice de ses responsabilités ; elles s'exercent en temps réel. Il en va ainsi de :

- l'exercice de ses pouvoirs de police administrative traditionnels, décrits par le CGCT, qui sont autant d'outils au service de la tranquillité publique dans le cadre de la stratégie (stationnement et circulation, rassemblements, éclairage, dépôts, enlèvements, bruit, rixes, festivités...)
- la direction par l'exécutif municipal des services chargés de la tranquillité publique (objectifs généraux ou spécifiques s'inscrivant dans la stratégie...)
- le recours aux mesures novatrices en matière de prévention : « rappel à l'ordre » ; réunion du « conseil des droits et devoirs des familles » ; négociation de « transaction-réparation » ;
- ...etc.

Les actions partenariales avec l'Etat

Le partenariat avec l'Etat est un élément essentiel de la stratégie, qui doit à la fois en définir les modalités et décliner des coopérations concrètes qui l'illustrent.

Les instances locales de prévention (CLSPD-CISPD et déclinaisons diverses) sont parties intégrantes d'une démarche stratégique partenariale, dont elles permettront l'avènement et qui considèrera leur bon fonctionnement comme un objectif en tant que tel. Composition des réunions plénières, des groupes de travail spécialisés, cellules de veille ou comité de pilotage, fréquence des réunions, rôles respectifs, etc. sont autant de points qui doivent y être traités avec soin pour installer le partenariat dans la durée.

Pour assurer une représentation efficace de l'Etat dans ces instances, il est essentiel d'avoir une parfaite connaissance de son organisation et des compétences exercées par ses différents services concernés. Un répertoire national générique des compétences exercées en matière de prévention de la délinquance aux différents niveaux central, interrégional, régional, départemental, infra-départemental et local est mis à disposition par le CIPD. Il appartient aux autorités déconcentrées d'en fournir en permanence une déclinaison locale actualisée.

Mais au-delà de cette coopération institutionnelle, des actions concrètes de coopération peuvent trouver place dans une démarche globale.



Elles peuvent viser :

- *dans le registre de la sécurité* : la coordination de l'action des forces de sécurité nationale et municipale (cf. nouvelles conventions de coordination...) ; ou encore la transmission d'images issues du réseau de vidéoprotection à des fins de prévention, d'élucidation des crimes et délits, mais aussi de pilotage des interventions ;
- *dans le registre de l'articulation avec l'action de la justice* : la demande d'informations au Parquet sur le développement des procédures pénales notamment lorsque des faits sont susceptibles de menacer l'ordre public dans une commune ; ou encore la coordination d'actions partenariales, avec celles des services de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ; ou encore le dialogue sur le bon emploi du « rappel à l'ordre » par le maire ;
- *dans le registre de l'éducation* : un dispositif partenarial de prévention et de lutte contre l'absentéisme scolaire ; contre le décrochage ; la prévention des dysfonctionnements divers (actes de malveillance, violences, racket, stationnement...) aux abords des établissements scolaires ; la prévention des conduites addictives ou encore l'éducation à la sécurité routière...etc.

Les actions partenariales avec le Département

Exerçant la compétence de droit commun en matière sociale, et investis sur des terrains spécifiques très proches de la prévention de la délinquance, comme la prévention spécialisée, les départements sont des partenaires essentiels des communes pour développer des actions. Les nouvelles responsabilités qui sont les leurs en application de la loi du 5 mars 2007 également portant sur la protection de l'enfance, renforcent cette complémentarité.

- *Ainsi le développement d'actions d'accompagnement parental* dans le cadre des CDDF doit être articulé avec les initiatives du même type des services sociaux départementaux ;
- De même *l'articulation entre des initiatives municipales et départementales*, ainsi qu'avec celles des services spécialisés de la justice : PJJ notamment (mise en œuvre de modules de citoyenneté en alternative aux poursuites), ou encore SPIP (pour les personnes majeures sous main de justice) s'impose pour éviter à la fois redondances et omissions vis-à-vis de certains publics particulièrement vulnérables.

Les actions de coopération avec les opérateurs locaux

En raison des fonctions exercées, certains opérateurs locaux sont des partenaires essentiels d'une stratégie de prévention, qu'ils soient ou pas contrôlés par la collectivité :

- *Transports en commun* : le développement d'actions de prévention dans le cadre des réseaux de transports ou de leurs stations d'échange (réseaux urbain, interurbain, et ferré) est souvent largement engagé, parfois dans le cadre de CLS spécifique ; il doit en toute hypothèse trouver place dans la stratégie qui définira ainsi les rôles respectifs et précisera les moyens consacrés à ces actions par les partenaires (transporteur, collectivité, Etat)
- *Logement social* : les bailleurs ont des obligations légales vis-à-vis de leurs locataires et sont aussi des partenaires importants de la prévention, notamment dans les ZUS ; la stratégie pourra définir des actions impliquant également trois partenaires (ville, Etat, bailleurs) et tenant compte des moyens disponibles pour chacun d'eux.

L'animation du tissu local

Pivot de la prévention de la délinquance dans sa commune, le maire est l'animateur d'un réseau qui englobe d'autres partenaires essentiels qui constituent le tissu associatif.

La stratégie doit donc se fixer pour objectif de susciter et de fédérer leurs actions, qui peuvent prendre des formes très diverses qu'on ne saurait développer ici, mais qui doivent y prendre toute leur place. En les intégrant, elle les inscrit dans une cohérence globale, assure leur complémentarité, et fait de leurs responsables des partenaires à part entière.

On distinguera, dans cette partie méthodologique, les phases d'élaboration de mise en œuvre et d'évaluation. Il s'agit moins de décrire une marche à suivre, qui ne peut qu'être propre à chaque contexte, que de mettre en évidence des principes utiles.

Elaboration, validation

La mise au point d'une stratégie partenariale, sur la base d'un diagnostic précis, avec des axes clairs, des objectifs réalistes et des programmes d'action concrets impliquant un système d'acteurs bien défini ainsi qu'un dispositif d'évaluation, requiert du temps et des échanges.

Sans revenir sur les différentes phases décrites en première partie, on proposera ici quelques éléments méthodologiques, inspirés notamment par l'analyse de bonnes pratiques.

Une méthode partenariale

Une stratégie territoriale ne peut être véritablement partenariale que si elle a été élaborée effectivement dans un cadre collégial et concerté, même restreint, de façon à ce que les principaux partenaires puissent se l'approprier en y contribuant.

Si, comme c'est souvent le cas, l'exercice est porté par le coordonnateur du CLSPD, ou le service municipal qui exerce cette fonction, aidé ou non d'une expertise extérieure, ce résultat ne pourra être atteint qu'en offrant matière et délais à de véritables échanges contributifs. Si des difficultés ou divergences sont identifiées elles donneront lieu à débat, pour rechercher un consensus sur le diagnostic comme sur les objectifs opérationnels.

Ces échanges concernent en tout premier lieu la collectivité locale et l'Etat dans ses principales représentations : préfet (ou sous-préfet, + police ou gendarmerie), procureur, responsable académique (DASEN/ ex Inspecteur d'académie, ou son représentant).

Mais l'adhésion d'autres partenaires ne pourra être obtenue que si le binôme ville-Etat fonctionne. Leurs contributions spécifiques (opérateurs transports, opérateurs logement, domaines d'intervention des associations...etc.) sont essentielles au développement de l'éventail complet des actions qui donnera à la stratégie son ambition et son caractère global.

Le partenariat actif est la condition d'une stratégie efficace, mais cette dernière structure le partenariat autour d'objectifs communs.

Forme

Cette question doit rester totalement ouverte, à la discrétion du maire et de ses partenaires, et l'observation d'exemples existants confirme une très grande diversité. On se limitera donc, quels que soient la longueur et le style du document à suggérer une recherche de cohérence et de lisibilité.

En partant du diagnostic, dont se déduisent les axes stratégiques, qui sont ensuite déclinés en objectifs opérationnels et en programmes d'actions (fiches), et en terminant par la description des moyens engagés et du dispositif d'évaluation, on s'inscrit dans une approche logique, aisément compréhensible. Elle privilégiera la clarté de présentation et la hiérarchisation.

La présentation des programmes d'actions en fiches est une méthode éprouvée, sans omettre d'y faire figurer :

- la désignation du responsable du programme et du système d'acteur qui intervient,
- le planning, les échéances,
- les moyens attribués,
- le dispositif d'évaluation – même simple - propre aux actions en question.

Une double validation

Le CLSPD (ou CISPD) est l'instance officielle d'expression du partenariat pour la sécurité et la prévention de la délinquance. A ce titre, il doit être étroitement impliqué dans la démarche d'élaboration de la stratégie.

S'agissant de l'élaboration proprement dite, elle peut utilement être pilotée par une formation restreinte du CLSPD ou « *comité de pilotage* », désigné en son sein, et comprenant un représentant opérationnel des principaux partenaires, sous l'animation de celui du maire. Chaque membre assure la liaison avec sa structure d'origine.

Au stade de la validation, le CLSPD en formation plénière sera appelé à débattre du projet qui lui sera présenté, à lui apporter des ajustements et à le valider. Cette phase ultime confère au document, quels qu'en soient la forme et le degré de précision, sa *légitimité partenariale*. Les soins qui lui sont apportés (qualité et délai de transmission des documents avant la réunion ; temps de discussion... etc.) sont la garantie d'une appropriation complète et loyale par les partenaires, qui conditionne la dynamique de mise en œuvre.

Mais dans la mesure où la prévention de la délinquance est décentralisée et où le maire est le responsable de cette politique au niveau local, on ne saurait trop recommander un débat et un **vote d'approbation en conseil municipal** (ou communautaire), qui confèrera à la stratégie sa *légitimité politique* et conditionnera l'attribution de moyens.

Officialisation/communication

Une cérémonie de signature du document ainsi validé peut venir utilement parachever la procédure et officialiser la stratégie aux yeux du public. Elle vaut surtout par l'opportunité de communication qu'elle peut offrir, dont le caractère partenarial devra lui aussi être soigné.

Mise en œuvre

La stratégie territoriale est par elle-même un instrument du pilotage par le maire, en liaison avec le CLSPD, de la politique locale de sécurité et de prévention. Elle doit donc en prévoir les modalités pratiques.

Elle doit en premier lieu avoir un pilote désigné, qui l'incarnera aux yeux des partenaires : le maire lui-même, un adjoint ou un élu désigné de préférence ; à défaut un responsable administratif de niveau suffisant, en fonction du contexte local.

Le « comité de pilotage » (formation restreinte du CLSPD) qui a permis son élaboration a vocation à devenir un « comité de pilotage opérationnel » dans la phase de mise en œuvre, pour conserver le caractère partenarial et transparent de la démarche. Cette instance restreinte sera alors animée par le pilote évoqué ci-dessus. Une fréquence suffisante de réunion (mensuelle par exemple) est indispensable pour un pilotage efficace. Le coordonnateur du CLSPD, s'il existe, en assurera le bon fonctionnement : régularité des réunions, relevé de décisions, mise en œuvre concrète, suivi...etc.

La méthode de travail devra rester très liée au contenu de la stratégie et s'articuler en fonction des objectifs opérationnels et des programmes d'actions. Les responsables des programmes seront appelés à en présenter l'avancement et les difficultés rencontrées, le cas échéant.

Un bilan complet devra être présenté devant le CLSPD en formation plénière régulièrement (2 fois par an...), en articulant cette présentation avec les grandes échéances budgétaires municipales, qui sont déterminantes pour le déploiement des moyens de la stratégie.

Suivi, évaluation

Les voies et moyens de cette phase sont développés dans le « *Guide de l'évaluation des politiques locales de prévention de la délinquance* » déjà cité auquel on recommande de se référer.

Elle doit être organisée comme un véritable outil de pilotage. A ce titre, deux points essentiels méritent d'être soulignés :

- *La collecte des informations* susceptibles de constituer un véritable « observatoire local de la délinquance » doit être particulièrement soignée ; elle conditionne au départ la justesse du diagnostic, et permet ensuite un suivi proactif et des réorientations éventuelles ; elle repose sur un rapport de confiance entre les partenaires – notamment Ville-Etat – qui ne peuvent livrer les informations dont ils disposent dans toute leur précision que s'ils sont assurés de l'usage qui en sera fait à tous égards ;
- *Le choix des indicateurs* est délicat et doit rester très pragmatique : le guide évoqué ci-dessus donne des explications et des pistes ; il est essentiel dans l'exercice d'évaluation de bien distinguer ceux qui permettent de suivre la réalisation des actions, qui sont indispensables mais limités, de ceux qui permettent d'apprécier effectivement l'efficacité et l'efficience (rapport coût-résultat) des actions menées ; ces derniers auront nécessairement un caractère « intermédiaire », car il n'est pas possible d'apprécier directement l'effet sur la délinquance des actions de prévention, en raison du poids d'autres facteurs.

Cette phase évaluative, qui doit être prévue dès l'origine dans la stratégie, peut se décliner à deux niveaux :

- un suivi continu (mensuel ou trimestriel), sur la base des données de l'observatoire et d'un tableau de bord – même simple – des indicateurs retenus ;
- un ou des bilans périodiques plus approfondis, incluant des analyses qualitatives, réalisées en interne ou avec une aide extérieure, par exemple à mi-parcours et en fin de période.



Moyens – ressources

Une politique publique requiert des moyens ; leur définition préalable est indispensable à son développement dans la durée, à son suivi en continu, ainsi qu'à l'évaluation périodique de son efficience ; leur affichage la crédibilise aux yeux des acteurs et de la population. Ces moyens sont humains et financiers.

Moyens humains – système d'acteurs

Une description du système d'acteurs et des moyens humains qu'il mobilise est indispensable dans la stratégie

Elle doit poursuivre *trois objectifs complémentaires* :

- informer les acteurs eux-mêmes et, le cas échéant, le public sur les moyens engagés dans les différents programmes ;
- responsabiliser leurs responsables et partenaires ;
- fournir un répertoire pratique pour fluidifier le fonctionnement quotidien.

Pour les atteindre *deux documentations* complémentaires peuvent utilement figurer en annexe de la stratégie :

- des fiches descriptives spécialement conçues et fournies par chaque partenaire (Ville, Services de l'Etat, Département, Opérateurs, Associations, autres) décrivant son organisation en ce qu'elle concerne son investissement dans la stratégie locale de sécurité et de prévention, les moyens mis en œuvre et les responsabilités exercées ;
- un répertoire général fournissant toutes les indications pratiques, avec une certaine précision, et un dispositif de mise à jour régulière.

La stratégie peut inclure un programme de professionnalisation (formation) des différents acteurs engagés

Il peut s'agir à la fois d'actions développées dans l'environnement statutaire et professionnel propre à chaque partenaire et ouvertes aux autres (fonction publique territoriale), ou d'actions transverses conçues sur le plan local dans le cadre même de la stratégie, le cas échéant avec l'aide d'un organisme spécialisé. Cette deuxième approche autonome ne sera sans doute accessible qu'aux collectivités d'une certaine importance.

L'association de collaborateurs des services de l'Etat à ces actions doit être recherchée.

Moyens financiers

Pour être efficace, crédible et transparente, la stratégie doit inclure un plan de financement.

Il est important que sa mise au point partenariale se fixe des règles homogènes de présentation et de chiffrage par les différents partenaires, pour éviter toute incompréhension ultérieure. On devra ainsi décider d'y inclure ou non le coût des moyens humains non spécifiquement dédiés ou recrutés, et de son mode de calcul...etc.

Une déclinaison ordonnée par objectif stratégique et par fiche-action

Chaque programme ou action doit être assorti d'un budget prévisionnel équilibré, précisant ses différents postes de coûts et les ressources de différentes provenances qui permettront de les assumer, sur toute la durée de l'action, avec des chiffres prévisionnels par année, permettant une totalisation fiable ;

En cas de nécessité la fiche sera révisée

Un tableau récapitulatif pluriannuel

Une présentation complète du financement de la stratégie pourra être obtenue par totalisation des différents budgets spécifiques, qui permettra d'afficher de façon synthétique pour chaque partenaire et par année, sur toute la durée de la stratégie, sa participation financière.

Il sera adapté chaque année en fonction des évolutions et des résultats des évaluations.

Un budget annuel

Le « comité de pilotage » de la stratégie (formation restreinte du CLSPD) pourra choisir également de mettre au point au début de chaque exercice un budget prévisionnel annuel, parfaitement articulé avec le budget municipal (ou de l'intercommunalité) dont il est partie intégrante.

**SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL
DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Adresse postale : Place Beauvau 75800 PARIS Cedex 08

Adresse Mel : cipd.siat@interieur.gouv.fr

Site internet : www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr

Conception graphique et mise en page : cellule conception graphique – INHESJ