



Centre de Ressources pour la Politique de la Ville - PACA

# Les politiques de la Ville et les politiques de prévention et de sécurité

## Quelles articulations ?

Région



Provence-Alpes-Côte d'Azur





# Avant-propos

Elus, chefs de projet, Magistrats, éducateurs, coordonnateurs de CLSPD, associations... vous étiez environ 200 à participer à cette journée de réflexion sur les articulations et les coopérations entre les politiques de prévention de la délinquance et de citoyenneté et les politiques de cohésion sociale.

Près de 200 à répondre à l'appel des acteurs locaux de la Justice et du Conseil Régional qui, dans le cadre de leur convention de partenariat, ont sollicité le CRPV pour organiser cet espace de rencontre et d'échanges.

Ce compte-rendu synthétique doit vous permettre de garder une trace de ce moment de rencontre et d'échanges.

Pour compléter cette lecture, nous vous invitons également à consulter le dossier ressources en ligne sur le site [www.crpv-paca.org](http://www.crpv-paca.org)

# Sommaire

p.5 / En guise d'introduction

Plénière d'introduction

p.8 / L'évolution des politiques publiques de prévention et de sécurité  
par François DIEU, professeur en sciences politiques, Université  
Toulouse 1

p.19 / L'autonomisation des politiques de prévention de la délinquance vis-à-  
vis des politiques de la ville et de cohésion sociale en région PACA  
par Grégoire TURKIEWICZ, responsable des politiques publiques au  
CDG 13

p.24 / Ateliers : La mise en œuvre d'une politique de cohésion sociale, de  
prévention de la délinquance et de citoyenneté sur un territoire.

p.34 / Table ronde des acteurs de la prévention de la délinquance et de la  
politique judiciaire de la ville : Sur quels objectifs de la politique de la ville, les  
acteurs de la politique judiciaire de la ville peuvent-ils apporter leur  
contribution ?

p.47 / Conclusions

# En guise d'introduction...

Est-il possible de conduire une politique de cohésion sociale sans travailler sur la prévention de la délinquance et la citoyenneté pour tous ?

L'idée que les problèmes de délinquance et d'insécurité doivent être traités dans une approche globale, intégrant les dimensions à la fois pénales et sociales, a été énoncée dès le début des années 1980, par la Commission des Maires sur la Sécurité.

Sur les territoires prioritaires, la mise en œuvre de politiques de prévention et de sécurité efficaces, articulant approche préventive et approche répressive, implique la concertation et la coordination des différents acteurs (services de l'Etat, institution judiciaire, collectivités territoriales, associations...). Leur développement s'est donc inscrit naturellement dans le contexte de la politique de la ville, qui offre ce cadre partenarial et global, permet le décloisonnement, et poursuit la recherche d'une plus grande cohésion sociale.

Des outils de concertation et de coordination réunissant les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, la justice de proximité, et la sécurité publique ont été mis en place dans les communes, et réajustés progressivement : conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) en 1983 ; auxquels s'ajouteront les contrats locaux de sécurité (CLS) à partir de 1997, qui constituent alors le volet « prévention et citoyenneté » des contrats de ville, puis des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS); conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) se substituant aux CCPD en 2002.

Quel bilan dresser de l'activité de ces espaces de coopération ? Quelle est la complémentarité effective des interventions prenant place dans les CUCS et dans les CLS ?

La Justice est l'un des acteurs de ces politiques partenariales, à travers la politique judiciaire de la ville qu'elle met en œuvre en poursuivant plusieurs objectifs, visant notamment à :

- favoriser la citoyenneté et l'accès au droit et à la justice
- prévenir la délinquance des mineurs,
- prévenir la récidive des personnes condamnées,

Participant à un rééquilibrage des territoires, par exemple en veillant à un égal accès au droit et à la justice pour tous les citoyens, la Justice est un partenaire naturel des acteurs de la politique de la ville, dont les collaborations méritent d'être approfondies.

Quels sont les apports de ces politiques judiciaires de la ville sur les territoires ?

Autant d'interrogations qui ont orienté les réflexions sur les articulations qui existent, ou qui pourraient être construites, entre politique de la ville et politique de prévention et de sécurité.

C'est pour convier les acteurs de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville à s'interroger sur ces questions que la Justice et le Conseil Régional, dans le cadre de leur convention de partenariat, ont sollicité le CRPV pour organiser un Atelier Régional de la Ville.

# Plénière d'introduction



# L'évolution des politiques publiques de prévention et de sécurité

par François DIEU, professeur de science politique, Université Toulouse 1 Capitole

## Prévention et politique de la ville : quelles articulations ?

Dans la relation qui existe entre prévention de la délinquance et politique de la ville, trois séquences peuvent être distinguées depuis la fin des années 1970 jusqu'à aujourd'hui.

La première séquence est celle du début de la prévention de la délinquance, de la constitution de cette problématique en objet d'intervention publique, de son institutionnalisation.

Dans un deuxième temps, la prévention de la délinquance a été intégrée à la politique de la ville, devenant l'un de ses piliers.

Enfin, plus récemment, une nouvelle approche tend à constituer la prévention de la délinquance en domaine d'intervention autonome, spécifique, qui pourrait même intégrer certains aspects de la politique de la ville.

## L'institutionnalisation, de la fin des années 70 à la fin des années 80

### 1977, le Rapport Peyrefitte

L'inscription sur l'agenda public de la problématique de sécurité et l'institutionnalisation de la prévention de la délinquance se sont faites au cours d'une décennie commençant à la fin des années 1970. Auparavant, si la prévention de la délinquance existait, elle n'était pas encore un élément d'action publique structurée et organisée.

Le "Rapport Peyrefitte" (Réponses à la violence), marque en 1977 le point de départ symbolique de cette mise sur agenda des questions sécuritaires et d'une vraie réflexion sur les questions de sécurité au sens large, de la prévention jusqu'au traitement pénal et pénitentiaire de la délinquance.

On notera en passant que les préconisations du Rapport Peyrefitte, qui propose une approche sociétale des phénomènes de délinquance, restent tout à fait d'actualité, ce qui reflète peut-être le manque de progrès faits au cours des trente dernières années dans ce domaine.

A cette époque, on constate la montée de la petite délinquance, et notamment de la délinquance de la prédation (acquisitive, qui porte atteinte aux biens), en même temps qu'une persistance de la violence interpersonnelle<sup>1</sup>.

Avec la prise de conscience de l'augmentation de ces formes de délinquance, on prend également conscience du sentiment d'insécurité, et de l'importance de s'y intéresser du point de vue de l'action publique.

Le Rapport Peyrefitte pointe la nécessité d'agir sur les carences de la prévention, et notamment le fait que la pluralité d'acteurs n'est pas mise en réseau.

<sup>1</sup> On découvre à l'époque que les violences entre les personnes sont souvent commises entre membres d'une même famille, dans l'intimité du domicile.



Ce rapport souligne également les limites de la répression. En effet, dans une société attachée à un ordre, il doit exister des réponses répressives, mais il ne peut exister uniquement des solutions répressives au phénomène de la délinquance.

Le Rapport Peyrefitte innove également en identifiant deux grandes problématiques : les questions de l'urbanisation et celles de la jeunesse.

### 1983, le rapport Bonnemaison

On constate une vraie continuité dans le domaine de la prévention de la délinquance, et ce malgré l'alternance politique de 1981. Dans ce domaine, les grandes tendances sont rarement contrariées par les changements politiques.

Au cours de l'été 1981, la France découvre les premières émeutes urbaines ("l'été chaud"), phénomène que l'on croyait jusque là réservé aux Anglo-saxons. On se rend compte que des voitures brûlent, qu'il y a des heurts entre des jeunes des quartiers et les forces de police, et donc qu'il faut intervenir.

Une nouvelle commission de réflexion est alors mise en place, sous la houlette de Gilbert Bonnemaison, qui rend en 1983 son rapport : Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité. Trois mots forts qui, loin de s'opposer, doivent être les matrices d'une bonne politique de prévention.

On se rend compte également que le sentiment d'insécurité a tendance à se creuser, même dans les territoires épargnés par la délinquance, ce qui oblige à complexifier l'analyse de ce phénomène en intégrant les notions d'incivilité, et en prenant en compte sa médiatisation.

Le Rapport Bonnemaison fait trois apports décisifs pour la définition de l'intervention publique en matière de prévention de la délinquance.

Tout d'abord, il montre les limites de la voie répressive, alors même que l'on prend la mesure de son coût élevé.

Dans un second temps, constatant la pluralité d'actions publiques qui s'enchevêtrent ou s'entrecroisent parfois, mais rarement se rencontrent, il pose la nécessité d'engager des actions partenariales.

Enfin, le Rapport Bonnemaison propose la commune comme échelon pertinent d'intervention en matière de prévention.

Si les préconisations du Rapport Peyrefitte ont peu été suivies d'effet, il en est différemment du Rapport Bonnemaison.

Ainsi, en application du Rapport Bonnemaison, le décret du 8 juin 1983 institue un dispositif qui fonctionnera jusqu'en 1997 : les Conseils Communaux et Intercommunaux de Prévention de la Délinquance (CCPD et CIPD). Ce sont ces dispositifs qui ont jeté les bases du développement du partenariat sur lesquelles nous travaillons aujourd'hui, permettant la rencontre entre des acteurs qui jusqu'alors s'évitaient, voire s'affrontaient.

Ce dispositif était piloté au niveau national par le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD), et prévoyait des relais départementaux, les Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD).

### Les « quartiers » et la discrimination positive territoriale

Dans les années 1980, la question des quartiers est posée. Espaces urbains précarisés, foyers de relégation et d'exclusion, et qui par conséquent abritent des populations qui sont enclines à se livrer à des activités délinquantes.

Différents dispositifs sont mis en place pour traiter cette problématique, comme les opérations « anti-été chaud » (qui ont

préfiguré les dispositifs Ville Vie Vacances).

Pour pallier la relégation scolaire, des zones d'éducation prioritaire (ZEP) sont instaurées. Pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers difficiles, tant au niveau du social que du bâti, vont naître le projet de développement social des quartiers (DSQ) et quelques grands projets architecturaux d'amélioration du cadre de vie (Banlieues 89).

### 1985, les contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS)

Mutualisation, territorialisation et contractualisation sont les maîtres mots de ces premières politiques de prévention de la délinquance.

En 1985, le premier grand dispositif contractuel dans le domaine de la prévention de la délinquance est mis en place : les Contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS).

Les CAPS sont conclus entre l'État local, qui apporte quelques financements pour réaliser des actions de prévention, et les collectivités locales (municipalités ayant un CCPD, intercommunalités, conseils généraux).

Ces CAPS offrent l'occasion d'engager une réflexion sur la méthodologie d'action, obligeant les acteurs à ne plus s'appuyer sur une connaissance intuitive, empirique. Ils posent un principe qui semble aujourd'hui évident : la nécessité de se livrer à une démarche de diagnostic partagé (diagnostics locaux de sécurité, observatoires locaux de la délinquance).

### La prévention de la délinquance comme composante de la politique de la ville, de la fin des années 80 au début des années 90

A la fin des années 1980, la prévention de la délinquance est donc devenue un des leviers

de l'action publique. Une nouvelle étape de l'histoire de la prévention de la délinquance s'amorce alors : dans un souci de cohérence, la prévention de la délinquance va être intégrée à la politique de la ville.

### L'institutionnalisation de la politique de la ville et la mise en place d'une approche globale des problèmes urbains

Ce changement s'explique par la structuration nationale de la politique de la ville, marquée par la création d'un Ministère de la Ville et la création de la DIV en 1988 par la fusion du CNPD, de la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ) et de la mission Banlieues 1989.

L'année 1992 marque la généralisation des contrats de ville, qui regroupent différentes conventions de la politique de la ville, dont les CAPS. Les CAPS deviennent alors le volet prévention de la délinquance des contrats de ville, ce qui permet d'améliorer la coordination au niveau local en imbriquant la prévention de la délinquance avec les autres politiques du contrat de ville.

### Les débuts de la contractualisation en matière de sécurité : vers un rapprochement prévention/sécurité ?

En 1992 sont créés les Plans Locaux de Sécurité (PLS). Dans le prolongement de la démarche des CAPS, cette nouvelle contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales intègre la prévention et la sécurité. Ces deux champs d'action doivent désormais s'articuler plutôt que de s'opposer, rompant ainsi avec l'approche développée au cours de la période précédente.

Ces dispositifs cherchent notamment à favoriser une meilleure coordination avec les acteurs locaux pour lutter contre la délinquance. C'est à cette époque que l'on commence à penser à la nécessité de coordonner l'action des polices municipales, réapparues à la fin des années 1980, avec

l'action de la police nationale (par des conventions de coordination).

Ces PLS intègrent également le principe d'un partenariat élargi, associant une diversité d'acteurs, mettant ainsi en œuvre la formule du Rapport Bonnemaison : "la sécurité est l'affaire de tous". Ainsi, on identifie de nouveaux acteurs des politiques de prévention, comme les organismes HLM et l'Éducation Nationale.

### **Depuis la fin des années 1990 : la coproduction locale de la sécurité et l'autonomisation de la prévention de la délinquance**

Depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui, on assiste à l'autonomisation de la prévention de la délinquance par rapport aux autres politiques publiques, et notamment par rapport à la politique de la ville.

#### **Les Contrats locaux de sécurité (CLS)**

Les Contrats locaux de sécurité sont institués par les circulaires du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999.

Sont-ils de réels contrats alors que leur fort pilotage étatique, incarné par le préfet, est impulsé du haut vers le bas ? N'est-ce pas plutôt une déclinaison locale d'une politique nationale ?

Cependant, la promotion des maires justifie l'emploi du terme de contrat "local". Le maire est considéré comme un acteur important, à part entière, de la prévention de la délinquance.

Cette action au niveau local donne la primauté à l'échelon communal, la commune représentant le bassin de vie pour les citoyens. Les CLS offrent la possibilité d'opter pour des territoires opérants : regroupement de communes formant une agglomération, quartier, réseau de transport.

Mais dans les faits, c'est le niveau communal qui est généralement choisi.

En matière de sécurité, ces contrats proposent des actions assez conventionnelles. Les CLS se limitent le plus souvent à la mise en œuvre des politiques de sécurité nationales : la justice de proximité, la police de proximité, l'affectation d'emplois jeunes... Certains CLS proposent toutefois des actions originales.

La promotion de la démarche méthodologique est l'un des points forts des CLS : les diagnostics locaux de sécurité (DLS) représentent un préalable obligé. On peut regretter cependant que l'État n'ait pas mis à la disposition des collectivités locales une vraie expertise publique, généralisée et accessible à tous. Cela a conduit à l'irruption des cabinets privés de sécurité dont les résultats sont inégaux. Or un diagnostic qui n'est, ni inscrit dans le territoire, ni partagé, hypothèque les actions qui vont être conduites.

La volonté d'articuler ces politiques locales de sécurité et de prévention avec la politique de la ville existe toujours puisque les CLS sont, à l'instar des CAPS, un volet thématique de troisièmes contrats de ville.

En 2006, par la circulaire du 4 décembre 2006, le gouvernement montre la volonté de relancer ces dispositifs par la création de "CLS nouvelle génération". Toutefois, on constate toujours sur le terrain de grandes disparités dans le contenu et la mise en œuvre de ces contrats.

#### **Les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)**

Les décrets du 17 juillet 2002 et du 23 juillet 2007 ont instauré de nouveaux dispositifs importants : les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Leur présidence est assurée par le maire, qui en est le pivot, ce qui traduit une promotion véritable des politiques locales de sécurité.

Les CLSPD reconnaissent la nécessité d'une démarche opérationnelle et partenariale.

La définition des territoires est laissée aux acteurs locaux, en fonction du périmètre qui leur semble le plus opérant. Toutefois, une fois encore, c'est la dimension communale qui est le plus souvent retenue. Toutefois, dans une logique intercommunale réaffirmée, certains EPCI ont mis en place des conseils intercommunaux de prévention de la délinquance (CIPD).

### Les Conseils départementaux de prévention (CDP)

Les Conseils départementaux de prévention représentent un autre dispositif important mis en place au cours de cette période par les décrets du 17 juillet 2002 et du 7 juin 2006, reprenant l'idée initiée par le Rapport Bonnemaïson et mis en place dans la foulée.

Il s'agit de créer au niveau départemental une instance de dialogue, de concertation et de mise en réseau. En 2006, de nouveaux champs d'intervention leur ont été ajoutés, les faisant évoluer vers des conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes.

Leur fonction est de faire un examen du rapport de l'état de la délinquance (Comité départemental de sécurité), un bilan des activités des CLSPD, et des propositions en matière de prévention. En général, ces instances fonctionnent difficilement, de façon trop solennelle, restant souvent au niveau d'un simple exposé de l'état de la délinquance, alors qu'elles devraient être l'instance collégiale de réunion des CLSPD, avec la possibilité de mettre en réseau ses actions.

Dispositif régalien, les CDP sont présidées par le préfet, qui devient ainsi le pilote de la politique de sécurité locale, la Vice-présidence étant attribuée au Procureur de la République et au Président du Conseil Général.

Cela illustre le choix fait par l'État d'avoir un unique interlocuteur au niveau de la justice en la personne du Procureur de la République (et donc de privilégier une approche répressive), et ce quel que soit le dispositif (CLS, CLSPD). Les juges du siège, et notamment les juges d'application des peines, se trouvent donc mis de côté dans ce nouvel ensemble de dispositifs.

### Les Plans départementaux de prévention de la délinquance (PDPD)

Impulsés par le décret du 25 juillet 2007, les Plans départementaux de prévention de la délinquance sont également des dispositifs très régaliens qui fixent le cadre de référence pour la participation de l'État aux CLSPD.

Ce document est arrêté par le préfet, après consultation du procureur de la République et du CDP, fixant annuellement les priorités de l'État en matière de prévention de la délinquance, dans le respect des orientations nationales définies par le CIPD et financées par le FIPD. Ces instances s'inscrivent donc dans une logique de déclinaison locale des politiques nationales, le préfet étant chargé de retranscrire les orientations nationales en les adaptant à la réalité locale en respectant un cadre assez strict<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ainsi, les orientations du FIPD sont de plus en plus précises et pas toujours en phase avec les besoins des territoires, et notamment ceux à caractère rural.

## La loi du 5 mars 2007 : le maire, animateur et coordonnateur de la politique de prévention

La loi du 5 mars 2007 fait du maire l'animateur et le coordonnateur de la politique de prévention<sup>3</sup>.

Cette loi a attribué aux maires de nouveaux pouvoirs de sécurité : rappel à l'ordre, transaction en matière d'incivilités, droit à l'information par les services de l'État et les services sociaux, mise en place du conseil pour les droits et devoirs des familles... Ces nouveaux pouvoirs sont mis en lien, par la loi, avec les pouvoirs de police.

Reprenant des orientations des rapports Peyreffite et Bonnemaïson, le maire est placé au cœur de la politique de prévention et de sécurité, car sa position et les relations directes qu'il entretient avec ses administrés lui permettent d'impulser une politique locale de prévention de la délinquance.

En conclusion, il existe aujourd'hui **trois principaux leviers pour une action locale volontariste** :

- le contrat local de sécurité (CLS)

- le conseil local / intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)
- et les déclinaisons locales du dispositif national : conseil départemental de prévention et plan départemental de prévention, orientations du CIPD, financements FIPD, outils de la loi du 5 mars 2007.

Les principaux enjeux qui se posent aux acteurs de ces politiques de prévention au niveau local sont le **partenariat, la coproduction et la gouvernance** :

- décloisonner les politiques de prévention et de sécurité, essayer de mettre en relation toutes les interventions dans ce domaine,
- poursuivre le développement de la coopération formelle et informelle,
- et mettre en œuvre le droit à l'information et le secret partagé.

La détermination des territoires pertinents est également une question importante, les différents découpages territoriaux (CLS, CLSPD, CUCS, commune...) ne concordant pas toujours ensemble.

---

<sup>3</sup> Article L. 2211-4 CGCT : « Sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre ».

## La prévention de la délinquance : une réalité polymorphe

---

Après avoir retracé la construction progressive d'une politique de prévention de la délinquance et de sécurité, en parallèle et en articulation avec la politique de la ville, on peut chercher à définir ce qu'est la prévention.

Il existe trois types de définitions de la prévention de la délinquance.

La plus couramment utilisée est une définition en négatif : la prévention conçue comme le versant contraire de la répression. Cette définition est liée au développement de l'approche légaliste (police administrative / police judiciaire), plaçant la prévention en amont de l'acte de transgression de la règle de droit, et la répression en aval.

*"Pour que le châtement produise l'effet que l'on doit en attendre il suffit que le mal qu'il cause surpasse le bien que le coupable a retiré du crime." (Beccaria, Des délits et des peines, 1766)*

Pendant un temps, pour circonscrire la prévention de la délinquance, on a fait appel à une "définition catalogue". Ainsi, la circulaire du 29 mars 2001 désigne cinq domaines :

1. la régulation des conflits et la médiation, au sein des établissements scolaires, dans les relations de voisinage et dans les rapports avec les services publics
2. le soutien à la parentalité, la prévention précoce, la veille éducative et les mesures de protection des mineurs
3. l'accès au droit, l'aide aux victimes et la justice de proximité

4. la prévention des conduites à risques et addictives
5. la préparation à la sortie de prison, projets individualisés de réinsertion et mesures alternatives à l'incarcération

Cependant, ce type de définition est généralement assez réducteur : la recherche d'une définition trop précise conduit à réduire, voire à caricaturer le phénomène.

Enfin, une troisième définition pourrait être qualifiée de "plurielle" : la prolifération des emplois du terme a contribué à entretenir une certaine confusion : générale, spécialisée, primaire, secondaire, tertiaire, sociale, situationnelle, etc.

### La prévention "générale"

Le point de départ de la prévention est l'un des grands fondamentaux de notre système judiciaire et politique, qui est l'idée de prévention générale, liée à la philosophie légaliste inspirée de la philosophie des Lumières. Elle s'appuie sur la théorie des choix rationnels et prévention de la transgression des normes pénales.

Cette approche développée aux 17<sup>e</sup> et 18<sup>e</sup> siècles repose sur l'idée que tout ira bien dans la société lorsqu'il y aura des lois, justes et équitables. Pour que la loi ait un effet préventif, il faut qu'elle soit connue, qu'elle s'applique à tous. Et plus la peine prévue par la loi sera sévère, plus on s'abstiendra de commettre l'acte incriminé ; plus l'application de la peine est certaine, plus on s'abstiendra de commettre l'acte incriminé. Dès lors, l'effet sur le comportement individuel de la menace de sanction induite par l'application de la loi aura un effet préventif.

## Les trois facettes de la prévention de la délinquance

### La prévention "sociale"

La prévention sociale de la délinquance est celle qui nous est la plus familière puisqu'elle correspond au modèle français, qui a inspiré nos pratiques en la matière.

La prévention sociale fait suite au développement de la politique de la jeunesse depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, ce qui explique qu'elle soit exclusivement orientée vers les jeunes. Il s'agit de prévenir la délinquance juvénile, avec toutes les questions sur l'âge d'entrée et de sortie de cette catégorie. Or ces questions, loin d'être anecdotiques, conduisent à s'interroger sur l'adéquation des structures préventives, les jeunes ayant tendance à rester de plus en plus longtemps dans les foyers des parents. Ainsi, on peut s'interroger sur la nécessité de faire évoluer bon nombre de mesures vers les jeunes de plus de 18 ans, et également pour les moins de 13 ans (voir les débats sur la prévention précoce).

La prévention sociale se décline en trois niveaux :

- la prévention primaire, qui concerne toute action générale sur les facteurs socio-économiques, psychologiques ou situationnels d'apparition de la délinquance. Elle se consacre surtout à éviter qu'un comportement délinquant apparaisse chez un sujet social, avant même qu'il n'ait commis de fait délictueux. Il s'agit donc d'identifier des populations à risque, ce qui peut conduire à stigmatiser des quartiers et des populations, même avec l'intention de leur venir en aide, de lutter contre l'échec scolaire, ou encore le déficit d'insertion professionnelle, et plus généralement le déficit d'intégration des normes.

La prévention primaire développe principalement des activités

occupationnelles, sur le temps périscolaire, pendant les vacances...

- la prévention secondaire vise des sujets sociaux déjà en voie d'inscription dans des carrières délinquantes, ou tout au moins des personnes dont les difficultés sont plus accentuées. Elle rassemble les formes d'assistance développées afin de diminuer certains processus d'engagement durable dans une carrière délinquante.
- Dans un troisième temps, on vise les populations qui sont passées à l'acte en cherchant à prévenir la récidive. La prévention tertiaire, qui entend agir sur les causes de la récidive, notamment par le biais d'éléments de resocialisation du délinquant

### La prévention "spécialisée"

La prévention sociale est mise en œuvre par un secteur professionnel : la prévention spécialisée. Ses principes et ses pratiques relèvent, pour l'essentiel, des niveaux de prévention primaire et secondaire.

L'ordonnance du 23 décembre 1958 et le décret du 7 janvier 1959 sont à l'origine de ce champ professionnel, partageant les compétences en matière de protection de l'enfance, entre les domaines judiciaire et administratif.

Le développement associatif de ce secteur fut ensuite intégré dans un processus étatique<sup>4</sup>. A partir de 1986, les lois de décentralisation (loi du 6 janvier 1986) placent la prévention spécialisée dans les compétences des conseils généraux au même titre que l'aide sociale à l'enfance.

---

<sup>4</sup> L'arrêté du 14 mai 1963 crée un conseil national des clubs et équipes de prévention. Puis l'arrêté du 4 juillet 1972 consacre l'existence des clubs et des équipes de prévention. Il définit l'agrément, le cadre conventionnel et les modalités de financement et institue un contrôle de l'autorité administrative.

Les principes d'action de la prévention spécialisée sont l'inscription dans le droit, l'absence de mandat, la libre adhésion du jeune, le respect de l'anonymat, la non-institutionnalisation, le partenariat et la démarche associative

Ses méthodes d'intervention sont la présence sociale, le travail de rue, le local, l'accompagnement socio-éducatif (groupe, jeune, famille), des champs d'intervention nombreux (loisirs, justice, problèmes administratifs, éducation, formation, emploi, santé, logement, etc.), l'inclusion territoriale et la coopération, l'incitation et le soutien aux initiatives des populations

La prévention spécialisée est caractérisée par une action quotidienne, qui produit des résultats sur le long terme, et qui privilégie une approche large, non restreinte à la prévention de la délinquance (il s'agit aussi de favoriser l'intégration de l'individu dans la cité, de réduire des fractures lourdes). Si les résultats en matière de prévention de la délinquance ne sont pas immédiats, ils touchent également la cohésion sociale et l'intégration de l'individu.

### La prévention "situationnelle"

La prévention situationnelle s'appuie sur les théories criminologiques classiques, notamment la théorie des opportunités de Felson et Cohen. Selon celle-ci, les modes de vie génèrent des vulnérabilités et donc des opportunités de passage à l'acte pour les délinquants (un délinquant "probable", une cible "appropriée" et l'absence d'une "dissuasion suffisante"). Ainsi, aux États-Unis, le développement de zones pavillonnaires périurbaines où vivent des classes moyennes assez aisées, où les femmes travaillent, a créé des conditions favorables au développement des cambriolages. En s'appuyant sur cette théorie, la prévention vise à réduire les vulnérabilités.

Les principes de la prévention situationnelles ont été codifiés par un chercheur anglais, Ronald V. Clarke, qui a

énoncé trois lois sur lesquelles repose l'acte de délinquance : la "loi du moindre effort" ; la "loi du moindre risque" ; et la "loi du plus grand bénéfice à court terme". Le délinquant, tout au moins celui qui vise la prédation, développe une approche rationnelle : il cherche à limiter les risques et les efforts, tout en ayant un bénéfice immédiat et rapide.

La prévention situationnelle développe donc des mesures de protection pour protéger un espace face à l'intervention d'un délinquant en rendant plus difficile et dangereux le passage à l'acte, pour un bénéfice limité.

Ces mesures incluent les traditionnelles patrouilles de police, mais aussi des dispositifs plus sophistiqués comme la télésurveillance, la téléalarme...

Comme toutes les formes de prévention, la prévention situationnelle présente des incertitudes :

- La première résulte d'une carence évaluative (seuls les pays anglo-saxons ont fait de réelles évaluations de ces dispositifs), si bien que l'on ne sait pas montrer son efficacité.
- Son impact est limité à la délinquance de prédation, il touche peu la délinquance sur les personnes.
- Les délinquants ne sont pas toujours aussi rationnels que le veut la théorie, les mesures de protection ne les empêchant pas systématiquement de passer à l'acte.
- Enfin, ces dispositifs déplacent plus, qu'ils ne règlent, les problèmes de délinquance.

Toutefois, pour ne pas en rester aux controverses autour de la prévention situationnelle, il faut considérer cette forme de prévention comme un outil, et non une philosophie. Il s'agit juste de protéger des



espaces pour qu'ils ne soient pas vulnérables et non de faire de l'auto-défense.

La prévention sociale ne s'oppose pas à la prévention situationnelle et on peut au contraire les articuler.

Enfin, la prévention situationnelle n'est pas synonyme de sécurité privée, elle comprend aussi l'action de la puissance publique et du citoyen.

Ainsi, si la vidéosurveillance urbaine pose question, la priorité accentuée sur ces outils nuit au débat qui est plus technique et opérationnel que philosophique.

### La prévention " communautaire "

Le dernier volet, la prévention communautaire, est un aspect central de la prévention. Celle-ci a notamment été définie par les Nations Unies.

Il s'agit de renforcer le sentiment d'appartenance. Dans nos sociétés qui souffrent de l'individualisme, des corporatismes et du rejet de la différence, l'individu, par son malaise, par manque de sentiment d'appartenance à une entité, peut être conduit à passer à l'acte.

La prévention communautaire prévient la délinquance en renforçant le sentiment d'appartenance de l'individu.

Pour cela, on distingue quatre catégories d'actions :

- L'intégration dans le projet urbain d'espaces d'interaction entre les habitants (commerces et services de proximité, jardins et espaces verts, maisons de quartiers...). Ces espaces d'interaction ont souvent été envahis par les logiques d'insécurité et de délinquance, et donc ils ont parfois été limités. Il faut alors revenir sur cette tendance pour développer une vie en collectivité, notamment dans les quartiers difficiles où ces espaces manquent parfois.

-L'encouragement à l'acquisition des logements et le développement du « sens communautaire », d'une part parce que c'est un élément de sécurisation économique des populations, notamment les plus fragiles, et d'autre part parce que cela renforce le sens communautaire, ainsi que le rejet des dégradations et des incivilités.

-Développer la vie de quartier là où il n'y en a plus, par le soutien aux diverses initiatives qui vont dans ce sens : la mise en place de conseils de quartiers ou d'associations de quartiers et l'activation des solidarités de voisinage (repas de quartiers...).

-Et surtout, l'amélioration des relations entre les polices (police nationale et municipale, gendarmerie) et la population : faire en sorte que ces services de sécurité demeurent des services publics, au contact direct de la population, et vaincre les relations ambivalentes qui existent entre la police et la population, faites de méfiance et d'attente très fortes ("policing by consent", "community policing", "police de proximité"...).



En conclusion, mettre en œuvre une vraie politique de prévention de la délinquance suppose donc d'articuler intelligemment, sans les opposer, les préventions sociale, situationnelle et communautaire dans une politique globale de prévention et de sécurité.

Cela implique également de rompre avec l'opposition entre prévention et répression, en utilisant les instances qui permettent de les faire fonctionner ensemble.

Pour autant, il est important de resituer la prévention par rapport aux fractures sociales, dont la résorption seule peut résoudre la délinquance. La prévention est

dans la logique de l'accompagnement, de la recherche du mieux-être, de l'amélioration du cadre de vie, d'essayer de rompre les processus de marginalisation. Par contre, il est faux de croire que la prévention, seule, résoudra tous les problèmes.

Enfin, il est temps d'affronter la question de son évaluation, s'interroger sur les moyens de l'évaluer, quantitativement et qualitativement. L'enjeu est à la fois d'assurer la pérennité des actions, mais aussi de démontrer que la prévention fonctionne.



## A méditer : trois citations sur la jeunesse

proposées par Dominique MICHEL, Directeur du CRPV-PACA

*"Je n'ai aucun espoir pour notre pays si la jeunesse d'aujourd'hui prend le commandement de demain, parce que cette jeunesse est insupportable, sans retenue et simplement terrible."*  
(Hésiode, 720 av JC)

*" Cette jeunesse est pourrie depuis le fond du cœur. Les jeunes sont malfaisants et paresseux. Ils ne seront jamais comme la jeunesse d'autrefois. Ceux d'aujourd'hui ne seront pas capables de maintenir notre culture. "* (Inscription babylonienne. Plus de 3000 av. J-C)

*"Les jeunes d'aujourd'hui aiment le luxe, ils sont mal élevés, méprisent l'autorité, n'ont aucun respect pour leurs aînés et bavardent au lieu de travailler."*  
(Socrate. 470-399 av. J-C)

# L'autonomisation des politiques de prévention de la délinquance vis-à-vis des politiques de la ville et de cohésion sociale en région PACA

.....  
par Grégoire TURKIEWICZ, responsable des politiques publiques au CDG 13

Y a-t-il une articulation entre les politiques de la ville et les politiques de prévention de la délinquance dans la région ? Cette question part d'un postulat : aujourd'hui, les politiques de prévention de la délinquance ne seraient plus partie intégrante des politiques de la ville.

Nous constatons en effet sur le territoire de la région Provence Alpes Côte d'Azur une tendance à l'autonomisation des politiques de prévention de la délinquance, tout au moins dans les villes qui font appel au CDG13.

## Les facteurs à l'origine de cette évolution

Le premier facteur de cette évolution des politiques de prévention de la délinquance est le glissement d'une prévention à caractère social vers une prévention plus dissuasive ou régulatrice.

Pour preuve, le développement des technologies pour assurer la sécurisation des espaces ouverts au public : l'apport de la vidéosurveillance, le recours à des équipementiers, et dans certaines communes, à des prestataires privés. Tout cela révèle une orientation vers de la régulation "à court terme", suite à l'adoption d'une logique de réactivité au lieu d'une logique de pro-activité. On met en place des outils en vue de "lutter contre" plutôt que de prévenir : on lutte contre les violences faites aux femmes, contre les incivilités...

De façon générale, cela s'inscrit dans une tendance politique à essayer de réagir à des

événements plutôt que de chercher à les prévenir. Ce constat s'impose notamment au regard de la raréfaction des moyens humains sur les territoires, toutes institutions confondues. On n'a plus le temps de s'investir et d'investir l'institution sur du long terme, et la recherche de l'efficacité à court terme est privilégiée.

Le deuxième facteur résulte du premier. Ce glissement vers la régulation à court terme conduit à travailler sur des suivis de publics, plutôt que sur des projets de territoires comme cela se faisait auparavant. Il s'agit de publics préalablement repérés et ciblés (des absentéistes, des personnes présentant des troubles du comportement...), et pour lesquels sont mises en place des mesures (de prévention, de réparation...) à leur bénéfice.

Ainsi, par souci d'efficacité, on observe un changement de positionnement des politiques de prévention. Les projets de territoires, qui servaient de base à la coproduction entre toutes les institutions dans le cadre de la politique de la ville, cèdent le pas au suivi de personnes.

Les nouveaux pouvoirs du maire en matière de prévention de la délinquance constituent le troisième facteur. Ces nouveaux pouvoirs induisent de nouveaux outils<sup>5</sup> : le rappel à l'ordre, la transaction, la possibilité de

---

<sup>5</sup> Les décrets d'application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance étant récents, ces nouveaux outils commencent seulement à être mis en place sur le terrain.

mettre en place un conseil des droits et devoirs des familles, etc. Cette approche est également révélatrice de cette tendance à l'autonomisation de la prévention de la délinquance par rapport à la politique de la ville, puisqu'elle se fonde sur les nouveaux pouvoirs de police du maire et sur la lutte contre les troubles potentiels à l'ordre et à la tranquillité publique.

Aujourd'hui, toutes les villes de 10 000 habitants ou plus ont l'obligation de mettre en place une politique de prévention de la délinquance. Les villes s'organisent donc pour répondre à cette obligation : mise en place d'un CLSPD; organisation d'un comité restreint du CLSPD qui permet au maire de travailler en direct et en continu avec les autorités sur les phénomènes de délinquance; recrutement de chargés de mission et de chefs de projet dont les profils varient de l'ancien policier ou de l'ancien gendarme au chef de projet issu du secteur socio-éducatif.

Les politiques de prévention de la délinquance se sont donc progressivement autonomisées et structurées au sein de l'organigramme municipal.

Le cinquième facteur est d'ordre financier : depuis l'instauration du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), les politiques sont moins tributaires des politiques de cohésion sociale et des politiques de la ville puisque des budgets spécifiques sont alloués.

Enfin, la différence d'échelon territorial constitue un facteur supplémentaire de cette autonomisation. Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) devaient être des contrats cadres qui embrassaient l'ensemble des politiques sectorielles : la politique éducative, la politique de prévention de la délinquance... Or les CUCS ont pour échelle d'intervention le quartier alors que la politique de prévention de la délinquance

rayonne sur l'ensemble de la commune. Par conséquent, il était difficile pour une politique sectorielle d'assurer la cohérence d'une autre politique s'appliquant à une plus large échelle.

### L'articulation entre politique de prévention de la délinquance et politique de la ville en région PACA

Les communautés de communes et les communautés urbaines sont compétentes de droit en matière de prévention de la délinquance dès lors que les EPCI ont reconnu l'intérêt communautaire des dispositifs.

En région PACA, on identifie plusieurs cas de figure :

– Quelques rares agglomérations ont décidé d'exercer pleinement leurs pouvoirs de prévention de la délinquance en reconnaissant l'intérêt communautaire de cette politique, et donc en intégrant l'ensemble des dispositifs qui y ont trait.

Ainsi, la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance exerce pleinement cette compétence, de même que le syndicat du Grand Valat<sup>6</sup> qui s'est créé autour de cette compétence qu'il exerce au sein de la Communauté de communes du Pays d'Aix.

La Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette avait initialement pris le parti d'exercer la compétence prévention de la délinquance dans toute sa plénitude, avant de revenir sur ce choix.

– Un second cas de figure est celui des agglomérations qui exercent cette compétence sans pour autant reconnaître d'intérêt communautaire l'ensemble de cette politique, c'est-à-dire sans créer de conseil intercommunal de prévention de la délinquance (CISPD). Ces agglomérations exercent donc la compétence de prévention de la délinquance sur certains champs précis, mais pas globalement. Ainsi, la

<sup>6</sup> Qui comprend Bouc-Bel-Air, Simiane et Cabriès.

Communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée exerce cette compétence au titre de la médiation sociale, de la sécurité routière et des transports, mais laisse aux communes la responsabilité d'exercer le reste des compétences. La Communauté du Pays d'Aix a également fait le choix d'une compétence restreinte à certaines thématiques.

– Certaines agglomérations partagent la compétence avec des communes grâce à l'assouplissement depuis 2004 du principe de spécialité. Elles créent donc un CISPD d'agglomération tout en maintenant des CLSPD communaux. L'enjeu est donc d'assurer une complémentarité et la coordination entre niveau communautaire et niveau communal.

La Communauté d'agglomération de la Dracénie a fait le choix de monter un CISPD à l'échelle des seize communes tout en maintenant l'indépendance des CLSPD existants (notamment celui de la commune centre : Draguignan).

On constate globalement une certaine frilosité des EPCI s'agissant de l'exercice de tout ou partie de la compétence de prévention de la délinquance. Malgré un intérêt évident à intégrer une approche préventive au regard de certaines compétences de droit commun, comme les transports, le développement économique, le sport, ou encore le tourisme, force est de constater un certain retrait des EPCI, qui se placent plutôt en partenaires des collectivités qu'en initiateurs.

La question de l'articulation entre les CUCS et les politiques de prévention de la délinquance à l'échelle des agglomérations ne se pose pas encore de manière importante, l'enjeu étant plutôt l'articulation entre le niveau communautaire (CISPD) et le niveau communal (CLSPD).

A l'inverse, des *petites* communes qui vont ou qui viennent de franchir le seuil de 10000

habitants, sont désormais obligées de mettre en place une politique de prévention de la délinquance. Dans ce cas de figure, rares étant les communes en territoire prioritaire, l'articulation avec la politique de la ville ne se pose pas. Mais dorénavant, ces petites communes doivent travailler sur des projets de territoire, à l'échelle des politiques de prévention, et par conséquent, elles doivent adopter une logique similaire à celle des villes dotées d'une politique de la ville : co-gouvernance, appel à des chargés de mission, mise en place de commissions thématiques...

Ces villes ne sont donc pas confrontées à la question de l'articulation, mais elles adoptent une logique de politique de la ville, ne serait-ce que par les outils qu'elles mettent en place.

Le problème de l'articulation entre politique de prévention et politique de cohésion sociale se pose dans les villes grandes ou moyennes inscrites en politique de la ville, d'autant plus que ces villes n'ont pas attendu la signature des CUCS pour mettre en place des politiques de prévention de la délinquance déjà abouties.

On observe dans ces villes deux niveaux de gouvernance. Un premier niveau est porté par les comités de pilotage et les comités de suivi des CUCS, l'autre niveau étant porté par le CLSPD. Cette organisation pose des difficultés pour faire coïncider les calendriers et les processus de décision de ces deux niveaux de gouvernance.

Pour ces villes, en raison de la différence d'échelon territorial entre le CLSPD et le CUCS, il est difficile de savoir quel niveau prévaut sur l'autre : les objectifs et les décisions du CLSPD l'emportent-ils sur les quartiers en politique de la ville ou est-ce que ce sont les décisions du CUCS ?

### Les aménagements à apporter aux CLSPD

Dans ce dernier cas de figure, le CDG13 préconise en général, lorsque le comité de pilotage du CUCS est sollicité ou doit rendre des arbitrages, que le maire réunisse préalablement le CLSPD, qui fait donc les dits arbitrages. Les décisions étant prises, le comité de pilotage du CUCS "reprend alors la main" et entérine les décisions financières et politiques prises dans le cadre du CLSPD.

Au-delà de cette solution pragmatique, trois solutions sont envisageables pour ces villes.

L'une consisterait à recentrer les CLSPD autour de la notion de troubles à l'ordre et à la tranquillité publique. Cette solution s'inscrirait dans la logique de la loi relative à la prévention de la délinquance de 2007, puisque tous les pouvoirs de police dont elle a investi les maires ne peuvent être mis en œuvre qu'en cas de trouble potentiel ou réel à l'ordre ou à la tranquillité publique. Les contrats locaux de sécurité (CLS) seraient alors davantage recentrés sur des questions de prévention de ces troubles. Par conséquent, les questions éducatives, les problèmes sanitaires, ou encore ce qui ressort de la gestion urbaine de proximité continueraient d'être gérés dans le cadre des CUCS ou des contrats qui leur succèderont. Cette approche réduit le CLS à une approche de tranquillité et de justice de proximité, mais permet de clarifier les champs des deux politiques : cohésion sociale d'une part, prévention et tranquillité publique d'autre part.

La deuxième possibilité serait d'opter pour un CLS plus généraliste, englobant notamment l'insertion sociale et la cohésion sociale. Pour limiter le risque de concurrence entre la politique portée par le CLSPD et celle portée par le CUCS, la plus-value du contrat urbain consisterait en un apport de moyens supplémentaires ciblés mais ses objectifs sur ces questions seraient définis par le CLS.

Enfin, une troisième option serait de pérenniser dans les CLSPD une commission de travail politique de la ville. L'intérêt serait d'une part de pouvoir débattre dans le cadre du CLSPD d'enjeux de cohésion sociale, voire de prévention communautaire<sup>7</sup>. D'autre part, cette commission ferait le relais des décisions du CLSPD auprès du comité de pilotage des CUCS.

Cette solution paraît d'autant plus intéressante que les comités de pilotage des CUCS ont une existence, par décret ou circulaire, limitée dans le temps, contrairement aux CLSPD, seuls dispositifs légalement compétents dans ce domaine et qui ont vocation à être pérennisés<sup>8</sup>. Par conséquent, il est intéressant d'observer comment les CLSPD vont investir la question de la cohésion sociale et de la prévention communautaire, cette compétence élargie évitant ainsi l'écueil de réduire à de la prévention situationnelle ou de la prévention dissuasive.

Quelle que soit la configuration retenue, il est important de continuer à promouvoir cette politique de territoire pour deux raisons essentielles. Premièrement parce que cette approche favorise une vision partagée des territoires sur lesquels différentes institutions agissent, et parce que cela permet progressivement de mettre en place des modes d'action innovants.

La seconde raison est liée à la raréfaction actuelle des moyens humains et financiers, qui oblige les villes à se doter d'équipes opérationnelles fortes, afin de s'adapter à la tendance actuelle de devoir répondre des appels à projet pour obtenir des financements dans différents domaines. Les villes ont donc besoin de se doter d'équipes de développement territorial à même de

---

<sup>7</sup> Permettre la participation des habitants et du citoyen à l'élaboration de ces politiques de prévention de la délinquance.

<sup>8</sup> Ils sont intégrés au code des collectivités territoriales.

poser les bons diagnostics et de construire  
des programmes d'actions.



# Ateliers



# La mise en œuvre d'une politique de cohésion sociale, de prévention de la délinquance et de citoyenneté sur un territoire

Quatre ateliers ont été organisés, sur une thématique commune. Cette synthèse reprend donc le contenu des échanges des différents ateliers.

*L'animation des ateliers est assurée par des membres du groupe référent de la convention de partenariat Justice / Région :*

- Christine Deluce, Chef d'unité Alternatives à l'incarcération et aménagements de peine, Direction interrégionale des services pénitentiaires PACA-Corse
- Jacques Humbert, Conseiller technique insertion et politique publique, Direction départementale de la PJJ des Bouches-du-Rhône
- Marie-Christine LEROY, Magistrat déléguée à la politique associative, Cour d'Appel d'Aix-en-Provence.
- Olivier VILES, chargé de mission à la Mission sécurité et prévention du Conseil Régional PACA

Comment aujourd'hui est construite une politique de prévention de la délinquance et de sécurité sur un territoire ? Quels liens entre les CLS et les CUCS ? Quels espaces de coopération existent sur les territoires ? Et pour les villes qui ne sont pas (ou plus) dotées à la fois d'un CUCS et d'un CLS, le CLS est-il alors le seul outil de construction d'une politique territoriale cohérente à disposition des maires pour travailler avec l'ensemble des partenaires ?

A l'avenir, faut-il continuer à articuler une politique de prévention de la délinquance et une politique de cohésion sociale, faut-il poursuivre le travail de *co-construction* et de *co-action* ? Si oui, comment mettre en œuvre cette articulation ? Ou au contraire, faut-il affecter aux contrats locaux de sécurité un objectif très ciblé, la tranquillité et l'ordre publics, et laisser le reste (l'éducation, l'emploi, l'urbanisme...) à la politique de la ville ?

Telles étaient les questions proposées à la réflexion des participants de ces ateliers.

## CUCS / CLSPD, politique de la ville / FIPD : l'articulation entre politique de cohésion sociale et politique de prévention de la délinquance, une question de gouvernance ?

Les témoignages recueillis au cours des ateliers permettent de constater des disparités d'approches au niveau des collectivités territoriales ou des services de l'Etat pour mettre en œuvre ces politiques.

### A l'échelle de la commune, différentes façons d'articuler CUCS et CLSPD

Selon Olivier Rothé, Procureur de la République près le TGI d'Aix-en-Provence, sur ce ressort, la question de l'articulation entre la politique de

prévention de la délinquance et de sécurité et la politique de cohésion sociale ne se pose plus. La politique pénale est une politique nécessairement globale, axée sur la Loi et sa restauration, mais aussi axée sur l'offre de droit ou la restitution du droit à ceux qui en ont le plus besoin, ce qui inclut la prévention de la délinquance et de la récidive, la prise en compte de la victime, l'édification de la citoyenneté auprès des plus jeunes. Ces deux approches indissociables l'une de l'autre constituent la réponse donnée dans les CLSPD et les CUCS du ressort d'Aix-en-Provence, puisque le volet

"Citoyenneté et prévention de la délinquance" des CUCS correspond au CLS, ce qui témoigne du lien fort qui existe entre ces deux contrats.

Le coordonnateur du CLS de Vitrolles (et responsable de la MJD) présente la façon dont ces politiques s'articulent dans une ville moyenne de ce ressort. A Vitrolles, le CUCS a été signé simultanément au CLS et à l'Atelier santé ville. Sur ce territoire, le CUCS a été pensé transversalement par rapport aux autres dispositifs : un responsable supervise ces différents dispositifs, y compris le projet ANRU. La démarche de transversalité et de complémentarité est intégrée dans l'organisation même de l'équipe en charge de ces dispositifs. Chaque chargé de mission peut apporter aux autres des éléments d'information sur des problématiques et des thématiques différentes. Il y a dans le cadre du CLSPD une cellule de veille éducative travaillant sur la prévention des ruptures scolaires, qui a permis de mettre en place un dispositif d'accompagnement des exclus scolaires, copiloté par le coordonnateur du dispositif de réussite éducative et par le coordonnateur du CLSPD. La complémentarité entre ces dispositifs est opérationnelle et efficiente.

Martigues constitue un exemple d'organisation qui reprend ce modèle, le coordonnateur du CISPDP Martégal (pour les villes de Martigues, Port de Bouc et Châteauneuf) est également chargé de thématique au sein du CUCS de Martigues sur la prévention de la délinquance. La logique de territoire a prévalu au niveau du CLSPD puisque la ville de Châteauneuf, bien qu'intégrée à la Communauté urbaine de Marseille, est associée. En termes de fonctionnement, ce sont les priorités fixées dans le cadre du CISPDP qui sont ensuite intégrées par le CUCS. Sur ce territoire, il a clairement été fait le choix d'un CLS généraliste, travaillant, en plus des thématiques habituelles, sur des thématiques comme l'éducation, l'insertion à l'emploi pour les personnes sous main de justice, le sport.

Le coordonnateur du CLSPD de la Ville d'Aubagne présente un autre schéma d'organisation, guidé également par la volonté de privilégier l'articulation et la transversalité. L'absence de représentants du parquet et de la police nationale dans les CUCS limitant la possibilité de traiter de questions de sécurité et de prévention dans le cadre des instances de concertation de la politique de la ville, à

Aubagne, la politique de prévention et de sécurité est dessinée dans le cadre du comité restreint du CLSPD, et le CUCS valide, mais ne discute pas les décisions prises. L'articulation entre les deux instances se fait par la participation du chef de projet CUCS au CLSPD.

Dans les Alpes Maritimes, c'est au contraire, pour les territoires prioritaires, le comité de pilotage du CUCS qui prend les décisions, le CLSPD ayant vocation à examiner les actions en amont et à les valider. Cette décision s'explique notamment par le constat d'un mauvais fonctionnement de certains CLSPD, qui se réunissent peu, contrairement aux CUCS qui se réunissent régulièrement pour gérer les programmations.

Dans les petites et moyennes villes, une réelle articulation est souvent constatée entre les deux contrats, CUCS et CLS, dont la mise en œuvre opérationnelle repose parfois sur une même équipe opérationnelle. Par contre, dans les plus grandes villes, d'une organisation plus complexe, les deux contrats sont souvent mis en œuvre par des équipes distinctes dont la concertation peut faire défaut. Pour ces grandes villes, il est permis de s'interroger sur la réelle imbrication des deux contrats.

Un chef de projet du CUCS d'une grande ville de la région constate que d'un territoire à l'autre, des logiques différentes ont été adoptées pour des approches et des organisations différentes. Dans la ville où il intervient, l'organisation est assez complexe, avec une séparation entre les dispositifs de politique de la ville et ceux de la prévention de la délinquance, aboutissant à une superposition plutôt qu'à une articulation de ces politiques. Le travail commun entre ces deux axes d'intervention repose plus sur une volonté individuelle que sur une volonté institutionnelle de les coordonner. C'est donc un problème de gouvernance de la politique de la ville sur les territoires qui est soulevée. Une piste pour solutionner ces difficultés serait que des chargés de mission prévention de la délinquance intègrent les équipes de projet.

La pluralité des financeurs et des instances de financement accentue les difficultés de gestion administrative des associations. Ainsi l'AMAV,

association d'aide aux victimes d'infraction pénale qui intervient dans le Vaucluse, intervient dans une quinzaine de communes, dont les 8 communes dotées d'un CUCS. En plus des subventions reçues dans le cadre des CUCS, l'association a une convention départementale avec la Région, un financement par le Conseil Général pour certaines permanences, et un financement par la Préfecture "avec un habillage FIPD désormais" et non plus de la cohésion sociale. Finalement, l'association a l'impression qu'on la place "là où il y a de l'argent" et non plus en fonction des besoins recensés par les financeurs.

Pour la structure, outre le nombre de demandes de financement à déposer, il s'agit également d'adapter leur évaluation puisque dans le cadre des CUCS, l'association doit analyser son action dans une démarche territoriale et non pas en prenant en compte le public (qui transcende le périmètre du quartier). La superposition des dispositifs fragilise les associations.

### Technicité et connaissance du territoire, la complémentarité de deux approches

Frantz Denat, commandant de police et chargé de mission auprès du directeur de cabinet de la Préfecture de l'Herault sur les questions de prévention de la délinquance, rappelle que pour les territoires dotés à la fois de CUCS et d'un CLSPD, une circulaire précise que le CLSPD anime le volet "Citoyenneté et prévention de la délinquance" du CUCS. Inversement, les territoires CUCS ne sont pas la dimension de la sécurité et de la prévention sur un territoire. Enfin, une technicité est nécessaire pour cette thématique qui transcende les territoires CUCS pour s'appliquer à la bonne échelle telle que le bassin de vie par exemple.

Au final, plus que l'articulation, c'est principalement la complémentarité qu'il faut rechercher entre ces politiques. Ainsi, il est très difficile de faire prendre en compte les questions de prévention et de sécurité dans les opérations de renouvellement urbain : le bâti reconstruit risque de poser problème aux fonctionnaires de police si ceux-ci ne sont pas plus impliqués en amont du projet.

Dominique Ginouvès, chef de projet CUCS à Marseille, abonde en ce sens, considérant que la prévention situationnelle a été insuffisamment travaillée dans les projets ANRU, alors que des

problèmes tels que le manque d'éclairage, les rues trop étroites ou des problématiques de circulation sont régulièrement évoqués dans les conseils de quartier. Selon cette dernière, les chefs de projet, en développant des actions de gestion urbaine, peuvent faire le lien avec d'autres partenaires.

Ahmar Lahmadi, du CUCS de Marseille, rappelle que dans le cadre des CUCS, il y a une mobilisation des équipes opérationnelles dans les quartiers prioritaires, toutes thématiques confondues. Cette intervention veille entre autre à mobiliser les crédits de droit commun. Par ailleurs, le CLSPD est compétent sur l'ensemble de la commune et, contrairement au CUCS, il aborde la question de la prévention de la délinquance de façon approfondie, avec des personnes qualifiées dans ce champ. En particulier, les commissions thématiques apportent un niveau d'expertise élevé aux acteurs de terrain que sont les équipes opérationnelles. Et si cette articulation s'est un peu délitée en passant des CCPD aux CLSPD, elle est pourtant essentielle car elle permet d'investir le territoire avec un niveau d'expertise élevé et une approche thématique pointue, avec les gens compétents, qu'ils soient issus de la Justice, de l'Education Nationale...

Selon un chef de projet CUCS de Marseille, le dispositif idéal se déclinerait d'une part à l'échelle de la ville dans son ensemble : il s'agit du CLSPD, travaillant sur des thématiques particulières avec l'ensemble des partenaires spécialisés sur ces questions. Et une approche plus focalisée sur les territoires prioritaires, visant à repérer les dysfonctionnements (incivilités, passages à l'acte...) pour essayer d'adapter des réponses appropriées à ces territoires.

Le CLSPD apparaît alors comme le niveau d'expertise pour traiter des questions de prévention de la délinquance, réunissant les acteurs ayant une bonne connaissance de ces questions. A partir de leur travail, il va être possible d'irriguer et de prendre en compte les besoins des territoires particuliers que constituent les zones qui ont été priorisées dans le cadre des CUCS. Cependant, pour faire le lien, cela suppose que les futurs CUCS conservent un volet Citoyenneté et prévention

de la délinquance, ce qui n'est pas garanti au regard du Plan Espoir Banlieue, qui ne contient rien sur ces thématiques à l'exception de l'axe "restaurer un lien de qualité entre la police et les habitants du quartier".

### Un débat sur le rôle de chaque acteur et sur l'articulation de leurs interventions

La question du partenariat a fait l'objet d'un débat au cours de ces ateliers. Ainsi, Ahmed Touati, du Conseil Général du Var, a rappelé qu'en matière de politique de la ville et de prévention de la délinquance, les principes d'action essentiels sont la concertation, la coordination et la recherche de cohérence entre des intervenants aux missions diverses et complémentaires. Cependant, chaque intervenant, et notamment le département, est d'abord préoccupé par l'exercice de ses compétences de droit commun, qu'il doit remplir avant toute autre mission. Or différents rapports nationaux dressent un paysage des collectivités locales où règnent la cacophonie, la discordance, le manque de coordination, et c'est aux acteurs de la politique de la ville, en particulier aux techniciens, que l'on demande de réparer tout cela à l'échelon local, de trouver la cohérence, la rationalité, l'efficacité, l'économie et la pertinence.

La loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance pose un principe novateur de la protection, non plus de l'aide aux personnes, mais de la protection de la société. Le département est ainsi devenu compétent en matière de prévention de la délinquance dans l'exercice de ses missions d'action sociale. Il ne s'agit plus de protection de l'enfance, mais de protéger la société contre les risques de troubles à l'ordre public. On aboutit à une certaine confusion entre les missions et les compétences à exercer d'une part et une volonté louable de plus de sécurité et plus de prévention. Or, pour le Conseil Général du Var, l'essentiel est d'abord de bien remplir ses missions régaliennes, contribuant de ce fait à prévenir la délinquance.

L'expérience de Marie-Christine Leroy comme juge des enfants d'abord puis comme conseiller à la Chambre des mineurs de la Cour d'appel d'Aix en Provence, lui a apporté l'occasion d'être confrontée à la fois aux mineurs délinquants ou en danger selon les situations. Force est de

constater selon elle qu'un certain nombre de ces mineurs appartiennent aux deux catégories à la fois, commettant des délits tout en étant en danger. Pour ces raisons, la concertation et la complémentarité des interventions de chacun ont tout leur sens : on ne peut pas dissocier les mineurs suivis par l'Education Nationale, ceux de la PJJ, ceux du Conseil Général. Contrairement à ce que l'on entend régulièrement, on ne peut pas se contenter de renvoyer chacun à ses missions sans chercher à les articuler.

Éric Djamakorzian, Sous-préfet chargé des affaires sociales et de la politique de la Ville dans les Alpes Maritimes, remarque que c'est la présence de multiples dispositifs qui aboutit à poser aujourd'hui la question des articulations. Nous sommes dans "l'ère de la spécialisation" : dans les contrats de ville, on distinguait couramment le *hard* et le *soft*; dans les contrats urbains de cohésion sociale, il y a l'ANRU, l'ACSE, etc. Il y a donc une démultiplication et une spécialisation de tous ces dispositifs. L'enjeu est donc leur articulation et leur coordination. Or la multiplication des dispositifs rend difficile leur lisibilité et leur évaluation, sur lesquelles il faudrait faire porter les efforts.

Les crédits spécifiques de la politique de la ville sont en principe des enveloppes destinées à avoir un effet démultiplicateur et à couvrir des champs qui ne sont pas couverts. La question clef porte donc sur l'utilisation des crédits de droit commun, sur lesquels personne n'a aucune lisibilité. M. Djamakorzian lui-même, bien que représentant de l'Etat dans son département, affirme avoir de réelles difficultés à connaître les enveloppes engagées par les administrations et les services de l'Etat qui travaillent dans les Alpes Maritimes dans le champ de la politique de la ville, rendant ardue l'évaluation de l'engagement de l'Etat dans cette politique. Les crédits de droit commun et leur coordination avec les crédits de l'Acse sont donc l'une des questions les plus problématiques, l'un des enjeux étant d'éviter les doubles financements d'action.

Jocelyne Roussel, Directrice de l'Association de Soutien à la Médiation et aux Antennes Juridiques (ASMAJ), présente le point de vue

d'une association de terrain, dont l'action participe à la politique de la ville et à la prévention de la délinquance. La posture de l'ASMAJ est de répondre aux besoins d'un public, qui ne perçoit pas sa situation par rapport à une politique ou à une autre, mais qui soumet les difficultés qu'il rencontre. Quand un usager sollicite l'association pour connaître le droit, c'est en général parce qu'il vit une situation de conflit, parce qu'il est confronté à des difficultés. De fait, la demande des personnes dans le domaine de l'accès au droit incite les intervenants à proposer une réponse qui est à la fois de l'ordre de la politique de la ville et de la justice de proximité, et à la fois dans une logique de prévention.

En quoi l'accès au droit contribue à la prévention de la délinquance ? C'est d'une part parce que ces informations individuelles sur le droit permettent de réduire les risques de passage à l'acte en proposant une démarche à suivre. D'autre part, l'action de l'ASMAJ apporte concomitamment à cette réponse sur ce que la personne peut attendre au niveau du droit, la possibilité d'entamer une démarche de médiation, d'ouvrir un espace de rencontre aux parties concernées par un litige. De fait, le dispositif mis en place par l'ASMAJ est pensé à la fois en fonction d'une approche territoriale, afin d'être au plus près du public concerné par l'accès au droit, tout en proposant soit une réponse individuelle soit une médiation. Et le souci est toujours de raccrocher la personne par rapport aux dispositifs sociaux de droit commun, par l'intervention lors des consultations d'un travailleur sociaux simultanément à l'intervention du médiateur et de l'avocat. Au sein de cette équipe, le travailleur social a pour rôle de permettre aux personnes d'appliquer les préconisations issues de la consultation et de refaire le lien, si besoin, avec les travailleurs sociaux des territoires.

Si l'articulation entre les politiques de la ville et de prévention de la délinquance se fait sur une logique de territoire, elle intègre également une logique d'acteurs. En effet, les réseaux d'associations permettent également de faire le lien, sur le terrain, entre ces deux politiques, certaines actions étant co-financées et co-portées.

Enfin, si l'articulation entre la politique de la ville et celle de prévention de la délinquance est essentielle, il faut également veiller à la démultiplier avec les politiques sociales et les politiques de solidarité. Ainsi, depuis 2007,

l'ASMAJ a mis en place un dispositif d'accès au droit pour les personnes sans abri. Cette action n'a pas été développée dans une logique territoriale de politique de la ville, puisqu'elle s'adresse à un public en situation de relégation sociale et qui n'est pas attaché à un territoire. Ce dispositif fait le lien avec des acteurs de la prévention de la délinquance, mais aussi avec des acteurs de la solidarité.

### Le FIPD, une logique propre qui s'oppose à l'inscription des politiques de prévention de la délinquance dans les politiques de cohésion sociale ?

Selon Anne Gourrier, Directrice Adjointe du SPIP06, la création du FIPD est à l'origine d'une tendance à séparer la politique de la ville et la politique de cohésion sociale. Ainsi, dans les réunions de programmation des CUCS, certaines actions relevant de la politique judiciaire de la ville sont écartées car il est désormais considéré qu'elles relèvent d'une autre source de financement. Par conséquent, les efforts pour construire des actions concertées entre les partenaires des CUCS se trouvent réduits peu à peu, la "logique de projet" étant alors abandonnée pour une logique de gestion des moyens.

Jean-Claude Faure, de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale de la Préfecture des Alpes-Maritimes, remarque que les articulations entre politique de la ville et politique de prévention de la délinquance sont complexes, différentes logiques peuvent en venir à s'affronter. On peut opposer la logique de projet d'une part, et la logique institutionnelle d'autre part, les différentes institutions pouvant être conduites à s'opposer, et parfois même en interne de celles-ci. Ainsi, au sein d'une préfecture, la prévention de la délinquance est traitée à la fois par le service politique de la ville et par le cabinet du Préfet. Il en est de même au sein des communes, les deux problématiques étant généralement portées par des élus différents qui ne sont pas toujours en accord. Enfin, il y a une logique financière. Les financeurs sont amenés à faire valoir leur légitimité à décider de la mise en œuvre de ces fonds.

A ceux qui considèrent que la prévention de la délinquance est relativement autonome par

rapport à la politique de la ville, M. Faure rappelle que le FIPD est géré par l'Acisé. C'est donc la même agence qui gère les crédits de la politique de la ville et ceux de la prévention de la délinquance. Par conséquent, au niveau local, c'est le service politique de la ville qui en principe gère les deux enveloppes, même s'il est parfois difficile pour ce service de déterminer ce qui relève de l'une ou de l'autre.

### La difficulté à articuler une logique territoriale avec une logique d'intervention auprès de publics cibles

La question de l'articulation entre politique de la ville et politique de prévention de la délinquance doit tenir compte de définitions des périmètres d'intervention qui ne sont pas les mêmes entre CUCS et CLSPD : les CLSPD couvrent l'ensemble du territoire communal, tandis que les CUCS ne visent qu'un territoire limité.

Le découpage territorial des CUCS et la référence aux quartiers prioritaires est une approche parfois difficile à articuler avec une logique d'intervention par public, par exemple le public sous main de justice.

Selon Frantz Denat, commandant de police et chargé de mission auprès du directeur de cabinet de la préfecture de l'Hérault sur les questions de prévention de la délinquance, le croisement entre les thématiques, les populations et les territoires, constitue une difficulté depuis l'origine de ces politiques partenariales. Or la prévention de la délinquance a une réalité transversale qui transcende les découpages territoriaux de la politique de la ville. Ainsi, on peut s'interroger sur le refus de certains CUCS de financer des actions à la Maison d'Arrêt voisine parce que celle-ci est hors de leur territoire.

Ainsi, selon Alain Poiret, directeur départemental de la PJJ du Vaucluse, le public suivi par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) n'est pas qu'un public de condamnés, c'est également un public de mineurs à éduquer. Par conséquent, la PJJ est contrainte d'être à la fois un acteur au sein des CLSPD, d'une façon plutôt institutionnelle, et de façon opérationnelle, elle est contrainte d'être un acteur permanent sur l'ensemble du territoire, en zone CUCS ou non (puisque la PJJ est une administration d'Etat dont la fonction départementale l'oblige à développer sur l'ensemble du territoire une offre de

propositions et d'actions égale pour tous les citoyens).

Deux exemples de modes d'intervention illustrent la façon dont la PJJ peut s'inscrire au sein des CLSPD dans des actions de prévention de la délinquance des mineurs et de leur récurrence. Le premier exemple prend place sur une grosse agglomération. Un petit service de milieu ouvert de la PJJ intervenant auprès de trois établissements scolaires, dont un collège qui accueille des mineurs issus de deux quartiers différents et ayant tendance à s'opposer, en particulier au sein de l'établissement. Sur la base de ce constat effectué dans le cadre du CLSPD, une action a pu être mise en place au sein de ce collège en partenariat avec les centres sociaux des deux quartiers concernés. Il s'agissait d'une action d'accompagnement théâtral sur le thème de la justice, ayant abouti à la présentation d'une pièce de théâtre dans le collège et dans les deux quartiers concernés. S'il est toujours difficile d'évaluer l'impact d'une action, une amélioration des liens entre les deux quartiers a pourtant été constatée.

Le second exemple illustre la place occupée par la PJJ au sein des CUCS. Sur le ressort de Carpentras, un travail a été engagé au niveau des personnels de terrain, sur le statut des mineurs pris en charge par la PJJ (statut de l'élève, statut de stagiaire de la formation professionnelle), conformément au Projet stratégique national de la PJJ. A partir de là, des coordinations ont été construites avec l'Education Nationale, pour le statut de l'élève, et avec les organismes de formation pour les stagiaires. L'objectif était de s'assurer que les actions mises en œuvre par la PJJ sur ce territoire soient intégrées dans des projets du CUCS de Carpentras (mise en œuvre d'activités de jour avec les collèges), et d'établir un plan d'ensemble de prise en charge des mineurs en difficulté.

En conclusion, Jean Dutech, directeur des affaires sociales de la Ville de Martigues, rappelle que le débat porte sur des phénomènes de société complexes pour lesquels il n'y a pas de solution toute faite. Il encourage par conséquent à distinguer les procédures administratives et financières (FIPD, CUCS, droit commun...), en conservant sur un même socle et une même gouvernance la globalité de

la politique de la ville, y compris la prévention de la délinquance. Référence est alors faite au propos d'un ancien préfet à l'Egalité des chances du département : "Construisez une politique

territoriale, cohérente, pertinente et efficace, et laissez-moi décider si on la finance avec le FIPD, l'Acsé..."

## Comment la politique judiciaire de la ville s'inscrit-elle dans les politiques de cohésion sociale ?

Un consensus est apparu au cours des débats sur la pertinence d'une action en réseau. Pour la Justice, l'inscription de ses actions de prévention de la délinquance et de la récidive et d'accès au droit et à la justice est à la fois un levier de développement et la garantie d'une articulation avec d'autres dispositifs, pour une approche globale.

En effet, les publics placés *sous main de justice*, comme par exemple les mineurs confiés à la PJJ, sont également des habitants des communes, des départements, etc. Attention à ne pas les cantonner dans des dispositifs qui seraient chargés de les prendre en charge à l'écart, et de ce fait les stigmatiseraient.

### Politique judiciaire de la ville et politique de cohésion sociale, l'inscription dans un réseau d'acteurs et la mobilisation de leviers de développement

Guillaume Piney est Directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation des Bouches du Rhône, une structure ayant vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire auprès des publics majeurs placés sous main de justice, c'est-à-dire des condamnés qui exécutent une peine en prison ou en milieu ouvert (principalement des peines alternatives à l'emprisonnement). L'une des missions premières des SPIP est de prévenir la récidive. Or pour remplir cette mission, les 120 agents du SPIP des Bouches-du-Rhône ne pourraient suffire à réduire sensiblement la récidive des 9 000 personnes qui leur sont confiées chaque année. Par conséquent, le SPIP a besoin de s'inscrire à la fois dans un réseau de partenaires, sur les territoires, notamment en étant partie prenante de la politique de la ville. Cela représente donc un enjeu majeur pour le SPIP, même s'il est difficile pour un service comme celui-ci d'être présent à chaque réunion de CLSPD et auprès de l'ensemble des

collectivités engagées dans la prévention de la délinquance locale.

La politique de la ville intervient en soutien des moyens mis en œuvre par le SPIP pour prévenir la récidive. M. Piney a présenté deux exemples de dispositifs permettant d'illustrer la façon dont la politique de la ville vient prolonger et *potentialiser* les moyens du SPIP. Pour les dispositifs d'insertion par l'activité économique, les opérateurs financent en partie leur activité grâce à des financements CUCS. C'est le cas d'Actavista, à Marseille, qui porte différents chantiers d'insertion auxquels sont intégrés des publics sous main de justice qui ne sont pas directement employables sur le marché du travail. Un partenariat que le SPIP a initié avec la Mairie de Martigues constitue le second exemple : des personnes suivies par le SPIP seront orientées vers un programme de remise à l'emploi, suite à une évaluation faite par le personnel de la Maison de l'Emploi.

Enfin, Guillaume Piney rappelle que la politique de la ville peut également se concevoir comme un levier d'action très direct. En effet, la Délégation Interministérielle à la Ville<sup>9</sup> a impulsé la mise en place de certains dispositifs dans le département. Ainsi, les stages de citoyenneté, le CIVIS sous main de justice, en partenariat avec les Missions Locales d'Aix-en-Provence et de Marseille, ont été jusqu'en 2009 intégralement financés par des fonds de l'Acsé et initiés par la DIV. Le SPIP bénéficie de l'expertise de deux intervenants à mi-temps pour favoriser, dans l'ensemble des établissements du département, l'accès à la culture et au sport. Cependant, la poursuite de ces projets impulsés et financés par la DIV est incertaine, dans la mesure où ces financements sont accordés pour une période de trois ans arrivant à son terme fin 2009. Or la DIV a toujours annoncé qu'elle ne financerait pas ces expérimentations au-delà de cette échéance.

<sup>9</sup> Dorénavant CIV (Comité Interministériel à la Ville)

## L'organisation de la Justice pour construire une politique judiciaire de la ville départementale

Il existe dans les Bouches-du-Rhône un outil préconisé par une circulaire du Ministère de la Justice en date d'avril 2002 : la Cellule justice ville.

Dans le Var, une telle cellule a été recréée depuis quelques mois. Dans les départements alpins, les acteurs, moins nombreux, ont des occasions régulières d'échanger sans qu'il soit besoin de mettre en place une telle instance.

Pour M. Piney, la Cellule Justice Ville (CJV) des Bouches-du-Rhône représente un outil de travail pour faire vivre les actions et les dispositifs. Ces cellules réunissent les trois composantes opérationnelles de la Justice : les services judiciaires, la Protection Judiciaire de la Jeunesse et les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Pour chacun de ces trois secteurs, c'est un véritable confort, surtout dans un département à forts enjeux comme les Bouches-du-Rhône, que de pouvoir parler d'une seule voix de la politique judiciaire de la ville auprès des différents interlocuteurs que sont les communes dotées de CUCS, la Préfecture et notamment le Préfet délégué à la sécurité et le préfet délégué à l'égalité des chances, la Cour d'appel, le Conseil Régional, l'animation régionale de la convention Justice Région.

Les CJV représentent le lieu où s'élabore une véritable politique judiciaire de la ville et où s'articulent des services ayant chacun la responsabilité d'une partie de la chaîne pénale.

Dans les BDR, quand bien même la Justice ne fait pas partie du comité de pilotage des CUCS, la Cellule Justice Ville est consultée et donne un avis sur les projets entrant dans le champ de la politique judiciaire de la ville. Elle a rédigé un document dessinant les orientations qu'elle souhaitait voir prendre en compte dans le cadre des CUCS. Désormais, les échanges entre CUCS et Cellule Justice Ville se font régulièrement.

## En PACA, le partenariat entre la Justice et la Région comme levier de développement d'actions

Olivier Vilès, chargé de mission pour la Mission Sécurité et Prévention de la Délinquance du Conseil Régional PACA, rappelle que la territorialisation de la politique de la ville rend parfois difficile l'articulation avec la politique judiciaire de la ville ou avec des interventions qui ciblent des publics. C'est pourquoi dans la Région PACA, le Ministère de la Justice et le Conseil Régional ont formalisé une contractualisation pour dépasser la question des territoires et permettre à la politique judiciaire de la ville de ne plus se développer uniquement dans le cadre des CUCS ou des CLSPD mais plutôt dans une logique de mise en œuvre sur un territoire, puisqu'il est possible de financer une action globale sur un département.

Après avoir rappelé le caractère unique du partenariat établi entre le Conseil Régional PACA et le Ministère de la Justice, d'abord dans le cadre du *volet Justice* du Contrat de Plan Etat Région 2000/2006, puis dans celui de la convention signée pour trois ans entre les deux partenaires<sup>10</sup>, M. Rothé présente ce partenariat comme un atout considérable pour les acteurs de la région, permettant de donner une définition claire des priorités dans ce domaine. Cet outil favorise une articulation des actions de chacun.

Ainsi, selon Alain Poiret, directeur départemental de la PJJ du Vaucluse, c'est grâce à l'intervention de la Région dans le cadre de la Convention Justice/Région qu'une cellule justice ville a été mise en place dans le Vaucluse. Paradoxalement, c'est donc un partenaire qui a permis, dans le Vaucluse, de construire un certain nombre d'actions et de construire un outil interne au Ministère de la Justice.

---

<sup>10</sup> Cette convention a été signée pour la période 2007/2009. Les partenaires viennent de la renouveler pour la période 2010/2012.



## De la nécessité d'évaluer les politiques de prévention

---

Pour finir, dans l'ensemble des ateliers est apparu un consensus large autour de la nécessité d'impulser une démarche évaluative des dispositifs de prévention et de sécurité. La démarche évaluative exige des outils de suivi appropriés ; cette question n'est pas nouvelle mais elle reste encore peu explorée, peu mise en œuvre. Elle renvoie en particulier aux méthodes utilisées pour la mise en place des actions.

Alors, quel type d'évaluation ? Certains participants font des préconisations :

- les approches adoptées pour évaluer un CUCS ou un CLSPD sont souvent similaires, s'appuyant sur les seuls chiffres de la délinquance, sur des données uniquement quantitatives. La prise en compte d'indicateurs sociologiques, environnementaux, et économiques fait défaut.

- Le document évaluatif devrait comporter des objets qui rendent visibles les actions, car mettre en œuvre « des politiques publiques, ce n'est pas qu'utiliser des budgets ». Par exemple, pour une action de *théâtre forum*, les productions de textes, de dessins, les ressources documentaires, tous ces objets qui produisent du sens devraient entrer dans l'évaluation. L'évaluation doit accompagner les actions menées dans une

continuité, car « il y a encore des marges de progression ». Une ligne de conduite et une cohérence sont souhaitées, d'autant plus que le contexte actuel encourage la mutualisation.



Pour conclure, Grégoire Turkiewicz, responsable des politiques publiques au CDG 13, rappelle que la politique judiciaire n'interpelle pas seulement les politiques de prévention et de sécurité, mais également d'autres politiques sectorielles comme le logement, l'emploi, la santé.... Par conséquent, la politique de la ville devrait être la Politique Publique qui porte la politique globale d'un territoire avec :

- un niveau communautaire capable de capitaliser les savoir-faire, de proposer des outils, des méthodes, un support d'ingénierie...au service des petites et moyennes communes.

- un niveau communal qui soit le lieu où s'opère la synthèse des projets des élus, des institutions, et où sont mises en œuvre les actions, dans un souci de pragmatisme, avec la volonté de prendre en compte la parole des habitants.

# Table ronde

# Sur quels objectifs de la politique de la ville, les acteurs de la politique judiciaire de la ville peuvent-ils apporter leur contribution ?

Table ronde des acteurs de la prévention de la délinquance et de la politique judiciaire de la ville.

Animateurs :

- Marie-Christine LEROY, Magistrat déléguée à la politique associative, Cour d'Appel d'Aix-en-Provence.
- Jean-Christian SINSOILLIEZ, Responsable de la Mission sécurité et prévention du Conseil Régional PACA

## La politique judiciaire du ressort d'Aix-en-Provence à travers les CUCS et les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance : sa participation à la cohésion sociale et à la prévention de la récidive ?

par Olivier Rothé, Procureur près le TGI d'Aix

La politique judiciaire de la ville, c'est tout à la fois un état d'esprit, un engagement, une méthode et une série d'actions inscrites dans le cadre des priorités définies par chacune des composantes du Ministère de la Justice, la protection judiciaire de la jeunesse, les services pénitentiaires et plus particulièrement les services pénitentiaires d'insertion et de probation et l'autorité judiciaire.

Dans les Bouches-du-Rhône, ces trois institutions se sont retrouvées depuis de nombreuses années dans la « Cellule Justice Ville ». C'est au sein de ce lieu de concertation et de coordination que des axes prioritaires forts ont pu être définis pour être partagés par les partenaires de la Justice : communes, collectivités territoriales (Conseil Général des BDR et Conseil Régional PACA), État.

## L'inscription de la politique pénale dans le cadre des politiques publiques de sécurité et de cohésion sociale

Il y a aujourd'hui plusieurs manières d'exercer le métier de Procureur de la République pour répondre à ces deux missions : la préservation de l'ordre public et la protection des libertés individuelles :

- Travailler sur le cœur de métier : le traitement des infractions et la réponse à donner à leurs auteurs.

- S'investir aussi sur l'amont et sur l'aval, sur la prévention de la délinquance et la prévention de la récidive à la recherche de l'objectif partagé : la paix publique et plus largement la cohésion sociale.

C'est inscrire ainsi la politique pénale dans les politiques publiques de sécurité, de prévention et de cohésion sociale.

## La politique pénale, politique globale et partenariale

Pour que la politique pénale mise en œuvre sur un ressort par le procureur soit pertinente, elle doit être transversale et globale d'une part ; partenariale, concertée et contractualisée d'autre part.

La politique pénale est nécessairement globale car l'action sur l'affirmation de la loi et sa restauration n'est efficace dans la durée que si elle s'accompagne d'une action sur la prévention de la délinquance et la prévention de la récidive, sur l'offre de droit, sur la restitution du droit à celles et ceux qui en ont le plus besoin, sur la prise en compte de la victime, de l'infraction à la réparation, sur l'édification de la citoyenneté.

C'est sur ces objectifs que l'action de la justice s'inscrit dans les politiques publiques de sécurité et de prévention.

## Un partenariat établi dans le cadre des CLSPD

Les actions du Parquet dans le domaine de la politique judiciaire de la ville sont naturellement élaborées et accompagnées dans le cadre des Conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Le CLSPD est le lieu de réflexion et de définition du plan d'action, le contrat local de sécurité, dont le volet prévention est systématiquement repris dans le volet "prévention et citoyenneté" des contrats urbains de cohésion sociale, tout au moins dans le ressort du TGI d'Aix-en-Provence.

Il apparaît ainsi nécessaire que, conformément à la loi, toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent aujourd'hui d'un CLSPD, cadre institutionnel de définition et de conduite partagée de ces politiques.

Cette politique globale et partenariale nous a conduits par exemple :

- à mettre en œuvre, ici à Martigues et à Port de Bouc, avec les bailleurs, les élus locaux, la police nationale et la police municipale, un dispositif permettant de favoriser le traitement des infractions commises dans les quartiers d'habitat social pour améliorer et accélérer chaque phase du processus policier et judiciaire, pour faire revenir la confiance, pour redonner la parole aux habitants ;

- à agir sur les violences faites aux femmes dans le cadre d'une convention qui organise la réponse pénale immédiate, l'éloignement du mis en cause, la prévention de la récidive par l'obligation de soins, enfin l'accompagnement de la victime par les associations spécialisées ;

- à travailler sur l'encadrement des mineurs et jeunes majeurs pour la mise en œuvre de la réparation pénale et des travaux d'intérêt général dans le cadre d'une convention de tutorat dont l'objectif est aussi la réinsertion, la réinscription dans une démarche d'emploi ;

- à créer et faire vivre dans le cadre d'un maillage géographique cohérent les lieux de proximité : maisons de la justice et du droit, et maisons du droit, lieux de justice, de droit et de citoyenneté. Six structures de ce type existent désormais dans le ressort.

- à mettre en place des intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades du ressort pour l'accueil et l'orientation des plaignants et, grâce à ce dispositif, permettre le déploiement d'un service d'aide aux victimes d'urgence (SAVU) mobilisable 7 jours sur 7 sur toute l'étendue du ressort,

- à faire participer, avec les élus et les services de l'Education Nationale du pays martégal, les lycéens et les collégiens à des travaux sur la citoyenneté sous la forme d'un concours annuel, dans le cadre des thématiques telles que : « démocratie et citoyenneté », « plainte et réponse

judiciaire », « la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui » (article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789).

### Une politique territoriale

Il faut enfin souligner que la plupart de ces actions s'exercent sur des territoires prioritaires, définis en concertation avec

l'ensemble des acteurs concernés et notamment ceux des CLSPD, avec l'objectif clair de maintenir ou de réinscrire ces territoires dans la communauté d'un ressort, dans la communauté de la loi et du droit.

Notre objectif commun, c'est bien la paix publique, et la cohésion sociale.

## L'accès au droit, une politique de prévention de la délinquance et de cohésion sociale

.....

Par Jean-Yves Martorano, magistrat, Président Délégué du CDAD des Bouches-du-Rhône

Le rôle des CDAD est de recenser les besoins en matière d'accès au droit, puis d'y répondre, en recourant à des personnes compétentes, et notamment les avocats. En 2008, dans les Bouches-du-Rhône, 14 862 personnes ont été reçues au cours des permanences d'accès au droit.

En s'inspirant du proverbe, "un homme averti en vaut deux", on peut résumer la philosophie d'intervention des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) : une personne informée peut accéder à ses droits, et être un citoyen.

### Une démarche partenariale

Les CDAD, sur leur territoire d'intervention qu'est le département, ont en charge de définir les politiques d'accès au droit. Cette élaboration des politiques d'accès au droit doit être faite en concertation avec les autres acteurs de ce territoire.

Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, parmi les projets soutenus par le CDAD, dix-neuf sont inscrits dans les CUCS et les CLSPD, permettant ainsi de mailler l'action du CDAD à celle d'autres intervenants.

De même, le CDAD des Bouches-du-Rhône articule son action avec celle de la Cellule Justice Ville<sup>11</sup>.

### L'accès au droit pour prévenir la délinquance

L'exemple des points d'accès au droit pénitentiaires illustre la contribution des CDAD à la prévention de la délinquance. Bien que les personnes condamnées par la justice ou en stade préalable de comparution aient un avocat pour l'affaire pour laquelle elles sont détenues, bon nombre d'entre elles rencontrent un grand besoin de consultations juridiques, par exemple pour régler des problèmes familiaux (pensions alimentaires, séparation...). Ainsi, en 2008, 2 588 consultations ont été effectuées en milieu pénitentiaire dans les Bouches-du-Rhône.<sup>12</sup>

Cette aide apportée aux détenus dans les établissements pénitentiaires des Baumettes, de Luynes et de Tarascon, et à Salon depuis 2009, permet d'éviter l'aggravation d'une

<sup>11</sup> Cf. intervention de M. Rothé, ci-dessus.

<sup>12</sup> Comme le fait remarquer Jean-Pierre Zabiego, Directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation du Var, les points d'accès au droit en établissements pénitentiaires s'adressent à des gens qui ont un rapport à la loi particulier, voire difficile. Et il est intéressant que ces personnes puissent s'apercevoir que la loi est là pour les protéger, et pas seulement pour les punir.

situation déjà difficile. En cela, elle contribue à prévenir la délinquance et la récidive.

### L'accès au droit participe à la cohésion sociale

La contribution de certaines actions d'accès au droit à la cohésion sociale peut être illustrée par les deux exemples suivants.

Dans les Bouches-du-Rhône, un dispositif d'accès au droit pour les personnes âgées isolées a été mis en place. Des comités techniques permettent à des professionnels de terrain de rencontrer des professionnels du droit pour chercher des solutions aux difficultés rencontrées par des personnes âgées isolées.

Un autre dispositif, mis en place en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et la Boutique Solidarité, vise les personnes en grande difficulté, en déshérence, qui vivent le plus souvent dans la rue.

Ces quelques exemples d'actions développées par le CDAD des Bouches-du-Rhône montrent que l'accès au droit est un vecteur essentiel de cohésion sociale et de prévention de la délinquance.

### Les attentes de l'administration pénitentiaire vis-à-vis des partenariats autour des actions de prévention de la récidive par l'insertion des condamnés

Par Jean-Pierre Zabiego, Directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation du Var

L'Administration Pénitentiaire est confrontée, dans le Var comme ailleurs, à la difficulté de concilier différentes logiques institutionnelles des acteurs concernés par les politiques de prévention de la récidive. La possibilité de construire un partenariat viable et vivant repose alors sur la capacité de chacun des acteurs à identifier clairement les logiques institutionnelles sur lesquelles les autres interviennent et de cerner les plages qui leur sont communes.

Afin de faciliter cette compréhension, l'institution pénitentiaire peut essayer de clarifier le cadre dans lequel elle est amenée à intervenir auprès des personnes placées sous main de justice. La définition de ce cadre est l'objet de cette intervention.

### Une intervention sous mandat judiciaire visant à prévenir la récidive

Deux principes sont sous-jacents à l'engagement partenarial de l'Administration Pénitentiaire.

En premier lieu, celle-ci intervient auprès des personnes placées sous main de justice exclusivement sur mandat judiciaire : cela signifie que l'intervention ne se fait pas du fait de leur situation sociale difficile mais parce qu'à un moment donné, elles ont eu un comportement délinquant. Si la situation sociale difficile est traitée, ce ne représente pas pour autant le nœud du problème pour l'Administration pénitentiaire.

En second lieu, la finalité de l'intervention de l'Administration Pénitentiaire est la prévention de la récidive, et la question de l'insertion de ces personnes n'en est qu'une conséquence. Ce qui est en jeu pour l'Administration pénitentiaire, ce n'est pas l'avenir individuel de la personne condamnée, mais l'intérêt collectif.

Et dans ce cadre, elle peut s'associer à la politique de la ville car l'intérêt collectif rejoint l'intérêt de l'individu. En effet, l'objectif est de permettre à ces personnes de retrouver leur juste place dans la société et d'être intégrées par la collectivité, intégration qui ne peut se faire que si la collectivité y trouve son intérêt.

### Les paradoxes de l'Administration Pénitentiaire

L'Administration pénitentiaire fait face à deux contradictions. Tout d'abord, le principe d'individualisation des peines est censé guider son intervention, bien qu'elle soit organisée pour la gestion de masse. Ainsi, dans le Var, le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation compte trente-neuf travailleurs sociaux pour suivre environ trois mille six cents personnes sous main de justice. Cela illustre la difficulté à assurer l'individualisation, et donc la nécessité pour l'Administration pénitentiaire d'avoir des partenaires, et notamment ceux de la politique de la ville.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont confrontés à une seconde contradiction en matière d'accès à l'insertion, puisque la ligne directrice qui gouverne leur action est de placer autant que possible les personnes sous main de justice dans des dispositifs de droit commun au même titre que tout autre citoyen, en raison d'une égalité de droits et de devoirs.

Cependant, dans la pratique, une partie du public concerné n'a pas accès aux dispositifs de droit commun, que ce soit pour des raisons personnelles (par exemple en raison du manque de ressources personnelles pour intégrer des dispositifs qui requièrent une autonomie minimale) ou structurelles (public empêché car détenu).

Pour les publics qui ne sont pas accessibles au droit commun, il est donc nécessaire de construire des dispositifs spécifiques, et notamment de permettre l'accès aux dispositifs de droit commun (ANPE, missions locales, points d'accès au droit...) en introduisant ceux-ci dans les établissements pénitentiaires. Mis en place en accord avec les juges de l'application des peines, ces dispositifs représentent des sas entre la détention et le retour à la liberté.

### Les attentes de l'Administration Pénitentiaire vis-à-vis de la politique de la ville

Les attentes de l'Administration pénitentiaire vis-à-vis des politiques publiques, et particulièrement des politiques de la ville, sont donc de deux ordres.

D'une part, il s'agit d'aider autant que possible l'inscription des personnes placées sous main de justice dans les dispositifs de droit commun existants, afin qu'elles y trouvent leur place comme tout un chacun.

La seconde attente concerne l'aide à construire des dispositifs visant les publics non accessibles au droit commun. Ces dispositifs dérogatoires au droit commun doivent servir de support à l'insertion de personnes placées sous main de justice tout en répondant aux besoins de la collectivité. Ainsi, dans le Var, le dispositif de placement extérieur de prévention des risques d'incendie représente un support de travail sur l'insertion de détenus en fin de peine, et permet en même temps de répondre à un besoin de la collectivité départementale de se protéger contre les incendies. Les détenus qui participent à ces chantiers répondent donc à un besoin de la collectivité. Deux besoins ont ainsi été mis en phase : d'une part celui d'être réintégré dans une activité, et d'autre part prévenir les incendies.

## L'apport partenarial de la Protection Judiciaire de la Jeunesse pour développer des actions de prévention visant l'ensemble des jeunes en mal d'insertion

.....  
Par Jacques Humbert, Conseiller technique insertion et politique de la ville, Direction Départementale PJJ des BDR

On observe aujourd'hui un empilement des dispositifs qui s'adressent aux jeunes, sans reposer sur un projet commun partagé. La notion du partage et du partenariat a donc besoin d'être revisitée.

### Des partenariats nécessaires pour apporter de la cohérence à un empilement de dispositifs

Les dispositifs visant l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ont tendance à se multiplier sans toujours qu'ils soient mis en place dans une recherche de cohérence entre eux. Ainsi, les jeunes confiés à la PJJ initient dans ce cadre un parcours d'insertion, par exemple une formation professionnelle ou qualifiante. Puis, au terme du mandat, cette démarche s'interrompt et ils doivent alors se réinscrire dans de nouveaux dispositifs de formation, ce qui les conduit souvent à rompre leurs démarches d'insertion.

Pour lutter contre cet écueil, la Direction Interrégionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse PACA-Corse et le Conseil Régional ont signé un accord afin de permettre une articulation entre les réponses d'activité de jour offertes par les services de la PJJ et le secteur associatif conventionné par le Conseil Régional au titre des Espaces territoriaux d'accès aux premiers savoirs (ETAPS). Ainsi, en 2008, plus de 670 jeunes ont bénéficié d'un parcours d'insertion, dont 367 jeunes sous main de justice (104 en protection et 263 en traitement de la délinquance).

L'inscription de ces dispositifs dit « ETAPS Convention Justice » dans l'offre de

formation du service public régional a permis de dissocier le temps judiciaire de celui du temps du parcours d'intégration sociale et d'insertion scolaire et professionnel, en limitant ainsi les ruptures, et de lutter efficacement contre les phénomènes de récidives.

Cette intégration des dispositifs départementaux dans le service public régional de formation a facilité d'une part le travail des services éducatifs de la PJJ en augmentant et en diversifiant la capacité du secteur public d'activités de jour, et d'autre part, l'accès du public sous main de justice aux réponses de droit commun. Les efforts croisés du Conseil régional et de la PJJ ont favorisé la prise en compte des problématiques de ce public par les Missions locales et augmenté de manière significative le nombre de jeunes raccrochés à un parcours et le nombre de CIVIS signés.

### Des partenariats nécessaires pour apporter de la cohérence dans un empilement de dispositifs

Se poser la question du partenariat interinstitutionnel demande aussi de se poser celle du partenariat infra-institutionnel. Ainsi, les cellules justice ville départementales réunissent les trois segments du Ministère de la justice afin de définir des orientations. Une telle organisation oblige à partager un certain nombre de réflexions pour définir un projet commun. L'apport d'un tel partenariat est d'être en mesure de proposer aux autres une réflexion construite et fiable



## Le partenariat entre la Ville de Martigues et l'institution judiciaire en matière de cohésion sociale et de la prévention de la délinquance

Par Jean Dutech, Directeur du service politique de la Ville de Martigues

Le partenariat entre la Ville de Martigues et le Parquet d'Aix-en-Provence, dans le cadre des politiques de la ville et de prévention de la délinquance, a abouti à la mise en place de nombreux dispositifs.

### Une démarche volontariste

A Martigues, la démarche générale qui a été adoptée repose sur le principe d'une gouvernance unique. Au sein des services municipaux, la politique de la ville, la politique de prévention de la délinquance et celle de la santé ne sont pas traitées de façon dissociée mais globalement.

Ces politiques ont été construites sur un projet politique de territoire, basé sur un vrai diagnostic du territoire (qui prend en compte la place du citoyen) avant de définir les orientations générales.

La réussite de ce mode de gouvernance implique d'accorder une importance certaine à ces questions, ce qui se traduit dans l'organisation communale (ces délégations sont portées soit par le maire soit par son premier adjoint).

### Quelques exemples d'actions développées avec les partenaires

Ce volontarisme de la Ville de Martigues sur ces thématiques a débouché sur la mise en place de nombreuses actions, dont voici quelques exemples.

Dans le cadre des formations et séminaires définis par le Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance, un atelier sur la citoyenneté et l'éducation au droit a été installé. A l'issue de ce séminaire, les participants ont fait émerger la nécessité de travailler sur un acte majeur de citoyenneté qu'est la plainte. En effet, la plainte est à la fois protectrice (sans plainte, il n'y a pas de

victime), mais elle permet aussi l'action publique. "L'éducation au droit" n'étant pas enseignée par l'Éducation Nationale, cela fait donc partie des objets qui doivent être développés dans le cadre du partenariat entre l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs.

A Martigues, cette volonté commune de proposer une "éducation au droit" a abouti, voici quelques années, à l'édition d'un guide de la plainte réalisé par les enfants. Au-delà du travail de formation et d'information, ce guide a eu des bénéfices directs pour les habitants du territoire puisque ce travail apporta l'occasion de traiter en même temps la question de l'accueil au commissariat (par la mise en place d'une procédure d'accueil).

Les conventions de gestion urbaine de proximité (GUP), axe majeur de la politique de la ville, comprennent un volet "prévention de la délinquance". A Martigues, il y a quelques années, alors que les médias nationaux relayaient de graves accidents d'ascenseurs suite à des dégradations, une réunion du Parquet, de la commune et des bailleurs sociaux fut l'occasion de prendre conscience du manque de connaissance de la loi et du droit, tant par les personnels de terrain que par les responsables des organismes bailleurs. Cela se traduisait notamment par le non signalement des dégradations d'ascenseurs.

Un travail a donc été entrepris avec les organismes HLM sur le signalement de ce qu'ils considéraient alors comme des petites incivilités (distinguer les infractions des délits, importance de la plainte...). Ce travail a débouché sur un autre projet : l'amélioration de la transmission du traitement de la procédure par un outil informatique entre la police nationale et le Parquet. Dans ce cas précis, la politique de la ville a donc été à l'origine d'une réflexion

interne à l'autorité judiciaire sur cette question, ce qui témoigne des échanges qui existent entre les partenaires et des apports réciproques pour chacun.

Un autre exemple illustre les apports réciproques de ce travail en commun. Après avoir constaté de graves problèmes de délinquance sur les chantiers (vols, chantage à l'emploi...), une convention a été passée avec la Fédération du Bâtiment et des Travaux Publics, sous l'impulsion de la Préfecture des Bouches-du-Rhône. Cela fut l'occasion d'expliquer aux professionnels du BTP la nécessité de porter plainte. Cela a également

permis pour le Parquet d'Aix-en-Provence, au-delà des "petites" affaires, d'en faire émerger de plus importantes.

Dans le cadre de ce travail partenarial qui se fait autour de la politique de la ville, chacun trouve donc l'occasion de revoir l'image qu'il se forge de ses partenaires (par exemple, revenir sur le cliché d'un Parquet submergé par les affaires et qui ne s'occuperait donc que des grosses affaires). Et cela permet également d'impliquer les citoyens en leur faisant prendre la responsabilité d'engager les démarches nécessaires pour engager l'action publique.

## L'intégration d'actions relevant de la politique judiciaire à la politique de la ville de la Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis

Par Frédéric Jacquot, Directeur de la politique de la ville communautaire, CASA

La définition de l'intérêt communautaire de la CASA<sup>13</sup> inclut la prévention de la délinquance, l'accès au droit et l'insertion par l'économique. Cette définition a conduit à un transfert à la communauté d'agglomération des services municipaux existant préalablement, et résultant d'histoires et d'approches de prévention de la délinquance parfois très différentes.

Voici quelques actions pertinentes qui ont été développées par la CASA.

### Les Antennes de Justice, un accès au droit et à la justice construit de manière concertée et partenariale

Le territoire communautaire compte trois antennes de justice<sup>14</sup> (parmi les cinq existant dans les Alpes Maritimes), qui proposent

notamment des permanences d'accès au droit. Ce volet accès au droit a ensuite progressivement été élargi à l'ensemble du territoire.

Par conséquent, la CASA travaille de manière rapprochée avec le CDAD des Alpes Maritimes. Ainsi, trois agglomérations sur quatre ont intégré la nouvelle convention du CDAD06.

Ces trois antennes de justice ont également développé des missions judiciaires, intégrant la politique pénale du Procureur près le Tribunal de Grande Instance, et notamment le développement de la troisième voie pour le "traitement en temps réel" de la petite et moyenne délinquance.

Un comité de pilotage des antennes de justice permet à l'ensemble des acteurs qui y interviennent, qu'ils soient du monde judiciaire ou du monde associatif, de se rencontrer, d'échanger sur les activités, de développer des projets et de se coordonner.

<sup>13</sup>La Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis (CASA) représente 175 000 habitants répartis sur seize communes très différentes : quatre communes de la bande littorale sont très urbanisées, contrairement à celles du Moyen et du Haut Pays.

<sup>14</sup>A Antibes, Vallauris et Valbonne.

Ainsi, constatant la faible fréquentation de ces antennes par des jeunes, qu'ils soient mineurs ou jeunes majeurs, un outil a été développé pour intervenir dans les établissements scolaires du territoire. En association avec le Théâtre Miranda, des reconstitutions de procès à visée pédagogique ont été développées. Ce projet, construit après des rencontres avec des magistrats et après avoir assisté à plusieurs procès, est proposé aux établissements qui sont volontaires, en s'adaptant aux problématiques qu'ils ont repérées dans certaines classes. Cet outil permet donc d'intervenir sur la problématique des droits et devoirs, de conduire un vrai travail pédagogique en amont et en aval, de mener des débats avec la présence régulière de magistrats venant apporter leur contribution.

### L'Espace Rencontre parent-enfant d'Antibes

A Antibes, un espace-rencontre parent-enfant, qui constitue une réponse judiciaire dans le cadre de conflits parentaux aigus ou durables, a été mis en place dans le cadre du CLSPD. Une convention a été signée avec le TGI de Grasse pour permettre le droit de visite.

La mission de ce lieu de rencontre est de favoriser le maintien ou la reprise d'un lien entre enfants et parents dans des contextes familiaux difficiles. C'est un lieu transitoire et momentané dans la vie d'un enfant, qui n'est pas destiné à la résolution d'un conflit parental ni à l'investigation et à l'expertise.

Les motifs de prise en charge peuvent être la reprise du lien, en général dans le cadre d'un conflit conjugal, mais cela peut répondre également à des problèmes de maltraitance, de violence conjugale, des suspicions d'attouchements, des risques d'enlèvement, des pathologies psychiatriques ou des problèmes de dépendance, ou encore des problèmes de logement pour le parent visiteur (SDF notamment).

La loi de Protection de l'Enfance du 5 mars 2007 apporte une reconnaissance juridique à ces espaces rencontre. Mais pour la CASA, le développement de ce volet relève d'une

volonté politique de préserver les liens familiaux et de participer à la protection de l'enfance.

Dans les Alpes Maritimes, deux collectivités ont développé ces points rencontre : la Ville de Nice et la CASA. Aujourd'hui, le Conseil Général rejoint cette démarche. Désormais, ces espaces rencontre sont soutenus et financés, notamment dans le cadre du FIPD.

### La lutte contre les violences conjugales

Dans le cadre de ses activités de prévention de la délinquance, la CASA a développé une unité spécialisée pluridisciplinaire de prévention des violences conjugales, composée de travailleurs sociaux, de psychologues... Cela permet, en lien avec les associations présentes sur le territoire, notamment celle d'aide aux victimes, de travailler et de faire de l'animation de réseaux sur trois thématiques : l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries; la question du logement pour les victimes de violences conjugales; et l'information, grâce à la création d'un répertoire social qui permet de recenser tous les acteurs associatifs présents sur notre territoire afin d'informer au plus près les personnes qui en ont besoin.

Depuis un an, la CASA a mis en place un dispositif visant les auteurs de violences conjugales, et plus seulement les victimes. Les auteurs primo-délinquants de violences sont convoqués à l'Antenne de Justice d'Antibes. Un premier échange permet d'établir un diagnostic rapide sur la situation sociale et psychologique de la personne. Il lui est notamment proposé d'intégrer un groupe de parole (huit séances réparties sur quatre mois), animé par l'Hôpital d'Antibes (qui a recruté un psychologue pour animer ces groupes). Ce groupe de parole permet aux auteurs de parler de leur violence, de les responsabiliser pour lutter contre le déni qui caractérise souvent les auteurs de violences conjugales.

L'ensemble des partenaires de cette action est très investi : que ce soit le Substitut du Procureur en charge de cette action, l'Hôpital d'Antibes, la Préfecture et la Sous-préfecture, et notamment la Délégation aux Droits des Femmes.

Bien que nous manquons encore de recul sur cette action, les premiers résultats sont intéressants, ces auteurs manifestent en général une volonté de soin.

### Une prévention spécialisée pour les 16-25 ans

Du fait du positionnement du Conseil Général des Alpes Maritimes, la prévention spécialisée est adossée à la politique de la ville, et la priorité est donnée aux jeunes âgés de 9 à 16 ans.

La CASA a donc décidé de jouer la carte de la complémentarité. Étant investie de la compétence Mission Locale, la CASA a développé des actions de prévention auprès des jeunes de 16 à 25 ans qui ne venaient pas à la Mission Locale. L'objectif étant de permettre un travail qui s'inscrit dans la même dynamique que la prévention spécialisée, même si les équipes en charge de cette action n'ont pas l'agrément.

### Une intervention en quartier prioritaire

Dans le quartier prioritaire de la Zaine<sup>15</sup>, à Vallauris, la mobilisation d'un partenariat à la fois associatif et institutionnel a toujours été problématique, compliquant tout travail de fond sur ce quartier.

La qualité des relations entre le maire de Vallauris, le TGI de Grasse et la Sous-préfecture ont permis de mettre en place un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD) sur ce quartier à partir de trois thèmes. Le premier vise la protection du chantier de rénovation urbaine, qui était l'objet depuis huit ans d'agressions systématiques entraînant des interruptions de chantier. Le deuxième volet porte sur le rétablissement de la navette de transport en commun. Le troisième concerne la prévention de la délinquance juvénile.

Ce sont donc là quelques unes des actions développées par la Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis, illustrant la façon dont une communauté d'agglomération peut se saisir des enjeux de prévention de la délinquance.

---

<sup>15</sup> Quartier inscrit en CUCS de priorité 1, et en passe d'être renommé Les Hauts de Vallauris.

## L'implication du Conseil Régional PACA dans les politiques publiques de prévention et de sécurité

Par Nathalie LEFEBVRE, conseillère régionale PACA

### Un engagement pour plus de solidarité et de cohésion

L'engagement du Conseil Régional PACA en matière de politique de sécurité et de prévention de la délinquance est l'une de ses spécificités. Ainsi, son partenariat avec le Ministère de la Justice, scellé par une Convention, est unique en France.

Les préoccupations du Conseil Régional PACA pour la justice sociale et la solidarité, et son attention aux questions du vivre ensemble et de la jeunesse, expliquent et légitiment cette orientation. Refusant d'observer avec une certaine fatalité l'aggravation ou la persistance des difficultés des jeunes (santé physique, mentale et morale; conditions familiales et sociales; perspectives de vie...), il s'agit pour le Conseil Régional d'engager sa responsabilité politique sur ce sujet prioritaire.

Pour le Conseil Régional PACA, la sécurité, la justice et la prévention de la délinquance sont donc des enjeux majeurs pour la cohésion des villes de la région.

### Le choix d'une approche globale et partenariale

Le Conseil Régional PACA a souhaité privilégier une approche globale et partenariale des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance. Cette intervention globale va du soutien à des dispositifs de sécurité au financement d'actions de prévention.

Dans les domaines relevant de ses compétences de droit commun, le Conseil Régional PACA met en œuvre des dispositifs de prévention et de sécurisation : transports et gares ferroviaires, milieu scolaire, sport...

La démarche partenariale est privilégiée systématiquement, d'une part car elle permet de s'appuyer sur les compétences et les expériences de chacun des partenaires, et d'autre part parce qu'elle favorise la complémentarité des actions. Les rencontres et les partenariats sont en effet, aux yeux du Conseil Régional PACA, indispensables à la connaissance et au traitement des dysfonctionnements de notre société. Ainsi, les actions engagées dans le cadre de la Convention avec les services du Ministère de la Justice concernent la formation et l'insertion des jeunes et des adultes en difficultés sous main de justice et permettent le développement de dispositifs qui prolongent l'action judiciaire, telles la médiation civile et pénale, l'aide aux victimes et l'accès au droit...

Au côté d'autres de ses partenaires, le Conseil Régional contribue aussi à un certain nombre de conseils locaux de prévention et de sécurité impulsés dans les communes de la région.

### Un exemple de réponse : l'accès au droit

Le Conseil Régional veille à ce que sa politique de prévention et de sécurité s'articule avec la politique de la ville. L'accès au droit constitue un droit fondamental qui doit s'inscrire dans une politique publique. Cet accès au droit, sous toutes ses formes, doit s'organiser en proximité des citoyens qui en sont les plus éloignés. Les acteurs de la politique de la ville doivent donc s'emparer de ce besoin comme d'une priorité, comme cela a été fait à Martigues, qui est un exemple réussi de l'intégration de la politique judiciaire à la politique de la ville. L'expérience martégale montre combien la

demande de droit est importante, souvent même démesurée, car trop souvent nos concitoyens transfèrent sur la justice l'espoir de voir régler une situation qui n'a pas trouvé de solution ailleurs, par les mécanismes de régulation sociale (les médiations, par la famille, dans les écoles, dans les quartiers..).

La judiciarisation des questions de société interpelle sur les réponses à apporter collectivement. Le développement de lieux et de modes de réponse juridique de prévention, d'orientation, de prestation généraliste de premier niveau est donc essentiel. Chacun à sa place, en fonction de ses compétences, peut intervenir là où il est utile. Le partage entre lieux de proximité et lieux de justice plus spécialisés pourrait s'intégrer dans une approche différenciée, mais complémentaire. L'accès au droit doit donc constituer ce

premier niveau d'intervention, s'exercer là où s'offre une palette de solutions pour celui qui expose une difficulté de nature juridique.

Enfin, agir pour prévenir la délinquance, n'est-ce pas aussi donner accès aux droits fondamentaux que sont la citoyenneté, la formation pour tous, des conditions de vie décentes à ceux qui sont sans espoir de pouvoir bénéficier réellement ni des droits civils et politiques, ni des droits économiques et sociaux, et ne comprennent plus ce que signifie le respect de l'autre, ne savent plus ce que veulent dire les liens sociaux ? Trouver des réponses pour eux, c'est construire une société juste et durable pour tous.

### Zoom

## La Convention Justice / Région

Le partenariat entre le Conseil Régional PACA et le Ministère de la Justice a été initié dans le cadre du Contrat de Plan État / Région 2000 – 2006, et s'est poursuivi par la signature d'une convention entre le Conseil Régional et le Ministère de la Justice (représenté par les cours d'appel d'Aix-en-Provence, Grenoble et Nîmes, la Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires et la Direction Interrégionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse) pour la période 2007 – 2009, renouvelée pour la période 2010 – 2012.

Cette Convention de partenariat vise la poursuite du développement des actions engagées par l'institution judiciaire dans les territoires en matière d'accès au droit et de justice de proximité, l'accompagnement des mineurs délinquants ou en difficulté d'intégration, ainsi que la réinsertion des personnes condamnées, détenues et sortant de prison afin de prévenir leur récidive.

A l'instar des cellules justice ville dans les départements, les réunions mensuelles du Groupe référent régional offrent l'occasion de coordonner les différents segments de la justice (services judiciaires, services pénitentiaires et Protection Judiciaire de la Jeunesse) et le Conseil Régional. Ces réunions permettent de définir ensemble des objectifs et des priorités, et de veiller à la cohérence des actions

*Note : suite à des problèmes d'enregistrement, l'intervention de Éric Djamarkorzian, Sous-préfet délégué à la politique de la ville des Alpes Maritimes, sur le volet prévention et citoyenneté des CUCS n'a pas pu être retranscrite. Nous nous en excusons auprès de celui-ci et auprès des lecteurs.*

# Conclusions

---

## Les politiques judiciaires de la ville, politiques d'innovation

---

par François FALETTI, Procureur général près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Certains ont fait remarquer, au cours de cette journée, que certaines questions et problématiques relatives à la prévention de la délinquance, comme la question du partenariat ou de la cohérence des dispositifs, font débat depuis vingt-cinq ans.

Toutefois, que ces questions soient toujours d'actualité n'est pas un problème en soi, dès lors que nous continuons d'avancer et de construire des réponses. Que ce soit les actions de lutte contre les violences conjugales, les actions de prévention de la récidive, celles de prévention de la réitération, etc., ces actions ne répondent pas à des modèles stricts et résultent donc le plus souvent d'initiatives locales et d'échanges de bonnes pratiques.

L'ensemble de ces expériences et de ces échanges permet de constituer un vivier d'idées qui favorisent l'innovation. Et la région PACA compte quelques initiatives originales, comme les chantiers extérieurs de prévention des incendies, ou les services d'aide aux victimes d'urgence...

La Loi du 5 mars 2007 souligne la responsabilité du Ministère Public, chargé de travailler sur les politiques de prévention de la délinquance, de prendre part aux politiques partenariales et aussi de rechercher les initiatives qui peuvent être menées. Cette loi permet d'ancrer la politique de la ville dans le champ des politiques judiciaires.

Les politiques judiciaires doivent continuer, ici, à défricher le terrain des préventions, qu'elles soient primaires, secondaires, ou tertiaires. C'est pourquoi le Procureur Général et les Procureurs de la République sont particulièrement investis dans ces politiques.

## Poursuivre dans la voie du dialogue et de celle de la recherche d'une plus grande cohérence des dispositifs sur le territoire de la région

.....  
par Jean-Pierre ATTHENONT, Premier Président de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Au cours de cette journée, qui a fait apparaître la richesse et la diversité des actions, des souhaits ont été exprimés : celui d'une plus grande cohérence; celui d'objectifs plus clairement définis et celui aussi d'une meilleure gouvernance. La question des territoires, de l'articulation des dispositifs, de l'évaluation non seulement des actions, mais plus globalement de la politique d'ensemble a également été soulevée. Cela traduit le souhait d'une plus grande lisibilité.

Des réponses à ces questions ont été présentées, notamment à travers les témoignages d'acteurs.

Les différentes interventions qui ont eu lieu aujourd'hui ont souligné la nécessité d'une approche globale, liée au sujet lui-même. La politique de prévention et celle de la cohésion sociale ne peuvent être séparées, elles forment un tout. La cohérence territoriale est également essentielle, on ne peut pas segmenter les territoires. Cependant, il faut agir ainsi tout en respectant les compétences de chacun.

L'objectif partagé par tous est celui de la paix publique et de cohésion sociale, de sorte que chacun se retrouve dans l'exécution du contrat social.

La nécessaire cohérence autour d'objectifs définis implique un dialogue interne à l'institution Justice dans ses trois composantes.

Ce dialogue interne existe déjà, que ce soit dans la pratique quotidienne des magistrats, en particulier celle des juges de l'application des peines, des juges des enfants, des parquets, qui sont en relation permanente avec l'Administration pénitentiaire et celle de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Il doit cependant pouvoir être renforcé et amélioré.

Cette concertation interne, préalable nécessaire, doit déboucher ensuite sur un dialogue avec l'ensemble des partenaires afin de construire des projets sur des objectifs définis.

La Convention qui lie les trois composantes du Ministère de la Justice et le Conseil Régional Provence Alpes Côte d'Azur est exemplaire en la matière. Celle-ci est fondée sur des objectifs (par exemple pour l'institution judiciaire, l'accès au droit, l'aide aux victimes ou encore la médiation), qui justifient le partenariat et impliquent la recherche de cohérence, notamment au niveau des territoires, par des rencontres régulières avec les acteurs locaux, l'implication dans les CLSPD et les CUCS. Aujourd'hui, que ce soit à travers l'exemple du CDAD des Bouches-du-Rhône ou du partenariat entre la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis et le TGI de Grasse, nous avons pu constater que cette recherche de cohérence était possible, même si elle est complexe.

La Justice et ses partenaires souhaitent donc continuer dans cette voie, continuer à accompagner les dispositifs dans leur évolution, continuer à soutenir les actions qui sont pertinentes et à les inscrire dans la durée, aussi longtemps que celles-ci se révèlent efficaces et contribuent à produire de la cohésion sociale. Continuons avec foi et avec enthousiasme.



> Ce compte-rendu a été réalisé à partir de l'enregistrement audio des interventions et de documents fournis par les intervenants

Directeur de publication : Dominique MICHEL

Secrétariat de rédaction : Marie GUILLAUME

Conception éditoriale, conception graphique  
& synthèse rédactionnelle : Marie GUILLAUME

Couverture : Dominique PASTRE, Echocité

Photos libres de droits

> Les comptes-rendus des Ateliers Régionaux de la Ville  
sont édités par le Centre de Ressources pour la Politique de la Ville - PACA

Groupement d'Intérêt Public

4C, place Sadi Carnot - 13002 Marseille

tél : 04 96 11 50 41 / fax : 04 96 11 50 42

mail : [crpv-paca@wanadoo.fr](mailto:crpv-paca@wanadoo.fr)

[www.crvp-paca.org](http://www.crvp-paca.org)