

**Contrats Locaux de Sécurité et Conseils Locaux de Sécurité et
de Prévention de la Délinquance : bilans et perspectives**

Enquête réalisée par la FMVM du 13 au 28 juin 2005

Invitée à s'exprimer devant une mission d'inspection interministérielle – mission commanditée par les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Cohésion sociale au sujet de la mise en œuvre d'une « nouvelle génération » de contrats locaux de sécurité (CLS) – la Fédération des Maires des Villes Moyennes était entendue le 15 juin dernier.

À cette occasion, Bruno Bourg-Broc, président de la FMVM, soulignait que « la volonté doit précéder les moyens », et rappelait à la mission d'inspection que les CLS avaient le mérite d'exister, de fixer des objectifs, et surtout qu'ils engageaient dans une plus grande mesure leurs signataires.

Afin d'apporter un complément d'information à la mission, la Fédération des Maires des Villes Moyennes a mené du 13 au 28 juin dernier une enquête expresse destinée à fournir un bilan plus exhaustif des CLS et des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) mis en œuvre dans les Villes Moyennes et leurs communautés.

À partir des réponses qu'ont acceptées de fournir 23 Villes Moyennes et 6 communautés d'agglomération, ce qui ne saurait évidemment être totalement représentatif, il vous est donné ici les principales informations et conclusions qui ont été tirées de cette enquête.

Collectivités ayant participé à l'enquête

Abbeville – Albi – Annemasse – Antibes – Armentières – Aubagne - Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac – Auxerre – Communauté d'agglomération de Bastia – Communauté d'agglomération du boulonnais – Bourg-en-Bresse – Cagnes-sur-Mer – Cavaillon – Communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne – Communauté d'agglomération de Chartres Métropole – Chaumont – Epinal – Istres – Communauté d'agglomération de Laval – Le Port (Réunion) – Montceau-les-Mines – Nevers – Nogent-sur-Oise – Saint-Dié-des-Vosges – Saint-Louis – Saint-Nazaire – Saint-Raphaël – Sedan – Verdun

Analyse des résultats

I. Informations générales

Il a d'abord été demandé aux collectivités enquêtées d'apporter un certain nombre d'éclairages d'ordre institutionnels, financiers et organisationnels. Il s'agissait dans la première partie du questionnaire d'appréhender en particulier l'importance du fait intercommunal non seulement à travers les Contrats Locaux de Sécurité (CLS), mais encore à travers les Conseils Locaux de sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD), plus récents que les CLS.

Parmi les villes et communautés ayant fait l'objet de l'enquête, **86 % ont signé un CLS**. Pour les autres collectivités, 7 % précisent avoir un projet en cours et 7 % déclarent ne pas être concernées par un CLS. Une collectivité ayant fait l'objet de l'enquête est également concernée par un CLS dédié aux transports, ce qui confirme le caractère nettement plus résiduel de ce type de CLS.

S'agissant des collectivités ayant un CLS, **la date de signature est relativement ancienne, la moitié l'ayant été avant le 1^{er} janvier 1999**. En pratique, des efforts d'actualisation des CLS sont à noter puisque **la majorité des collectivités ayant également mis en place un CLSPD en a profité pour modifier le contenu de son CLS**.

Des CLS de plus en plus intercommunaux

Le **périmètre des CLS** est parmi les collectivités enquêtées à **60 % intercommunal**. Conséquence logique du succès rencontré par la loi Chevènement de juillet 1999, les CLSPD constitués sont encore plus majoritairement intercommunaux. **Pour les villes concernées par un CLSPD, celui-ci est intercommunal dans 73 % des cas**. Il est enfin à souligner que depuis l'installation des CLSPD, la mise en place de CLS intercommunaux est de plus en plus systématiquement mise en œuvre.

Entre le champ d'intervention du **CLS** et le territoire couvert par le **CLSPD**, les collectivités ont signalé lors de l'enquête, **une identité de périmètre dans 85 % des cas**. De ce point de vue, le CLS et le CLSPD apparaissent comme des outils aux imbrications étroites.

Des **efforts spécifiques** sont assez souvent entrepris **pour faire coïncider le CLS avec des quartiers situés en politique de la ville - 65 % des cas** - mais compte tenu de la mobilité propre à la délinquance, il ressort de l'enquête que les actions attachées aux CLS ne s'attachent pas exclusivement à ces quartiers.

Enfin, au niveau de la délimitation du territoire d'action du CLS, les contraintes particulières évoquées, touchent à l'intercommunalité : on retrouve donc ici toute la problématique des pouvoirs de police du maire, et des problèmes posés pour leur coordination à l'échelle de l'agglomération.

Réunions du CLSPD

Concernant la fréquence des réunions du CLSPD, les **pratiques révélées par l'enquête sont extrêmement diverses**. A minima, les formations plénières du CLSPD se réunissent une à deux fois par an, et un certain nombre de collectivités réunissent des comités restreint ou de pilotage une fois par trimestre ou selon les problèmes signalés. Des groupes de travail thématiques peuvent encore se réunir plus régulièrement tous les mois.

Coordination du CLS

S'agissant du **coordonnateur du CLS**, il apparaît dans la plupart des cas que ce dernier n'est pas identifié ou n'existe pas. De ce point de vue, il existe véritablement une nécessité de donner plus de place au coordonnateur du CLS.

Lorsqu'il est clairement identifié, celui-ci est plus systématiquement un attaché territorial ou un contractuel en charge des projets touchant à la politique de la ville (profils : 3^è cycles universitaires, éducateur spécialisé, DUT carrière sociale, DEFA...). Plus ponctuellement, ce dernier est l'adjoint au maire chargé de la sécurité, un directeur général adjoint des services, le chef de service de la police municipale, ou bien un rédacteur territorial. D'un point de vue organisationnel, le coordonnateur du CLS est enfin rattaché soit à la direction générale des services ou bien à celle de la politique de la ville.

Implication des acteurs

Parmi les parties prenantes au CLS et au CLSPD, **les collectivités territoriales ne déplorent pas dans près des deux tiers des cas de déficit d'implication des partenaires publics.**

Pour les villes ou communautés ayant signalé des difficultés, les représentants de la Justice (Parquet, juge des enfants...) et des services sanitaires et sociaux (DDASS, conseil général...) sont plus souvent que les autres cités (70 % des cas cités). Plus ponctuellement sont évoqués l'éducation nationale et certaines communes lorsque le CLS ou le CLSPD est intercommunal (30 % des cas).

Des moyens hétérogènes

Au niveau des **moyens mobilisés** pour les actions prévues dans les CLS, **les fonds provenant de la politique de la ville** (contrats de ville) **sont en majorité cités**. Mais compte tenu de l'absence d'engagement financier préfigurant au CLS, **les fonds en jeu sont relativement hétérogènes d'une collectivité à une autre** (soutien d'une association de médiation, développement d'un logiciel de cartographie de la délinquance pour quelques milliers d'euros à des actions d'envergure pouvant aller jusqu'à 400 000 euros).

II. CLS et CLSPD : outils de diagnostic

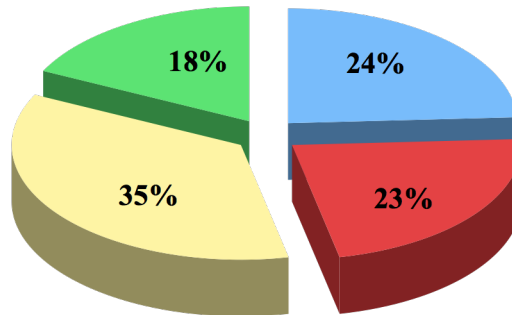
Dans cette partie du questionnaire, il a été demandé aux collectivités d'apporter une appréciation sur la finalité même du CLS et des réunions du CLSPD, sur les outils de diagnostics utilisés, ainsi que sur les éléments ou le type d'information qu'il conviendrait de prendre en compte davantage.

Finalité des deux outils de prévention

Dresser un simple constat de la situation, mieux impliquer les différents acteurs, analyser les réponses apportées et les dispositifs existants ou bien établir un diagnostic suffisamment précis permettant d'aboutir à des préconisations : **les collectivités interrogées ont au final une appréciation nuancée de l'intérêt du CLS et des réunions de leur CLSPD.**

CLS et CLSPD permettent de...

- **Dresser un simple constat de la situation**
- **Analyser les réponses et les dispositifs existants**
- **Mieux impliquer les différents acteurs**
- **Établir un diagnostic aboutissant à des préconisations**



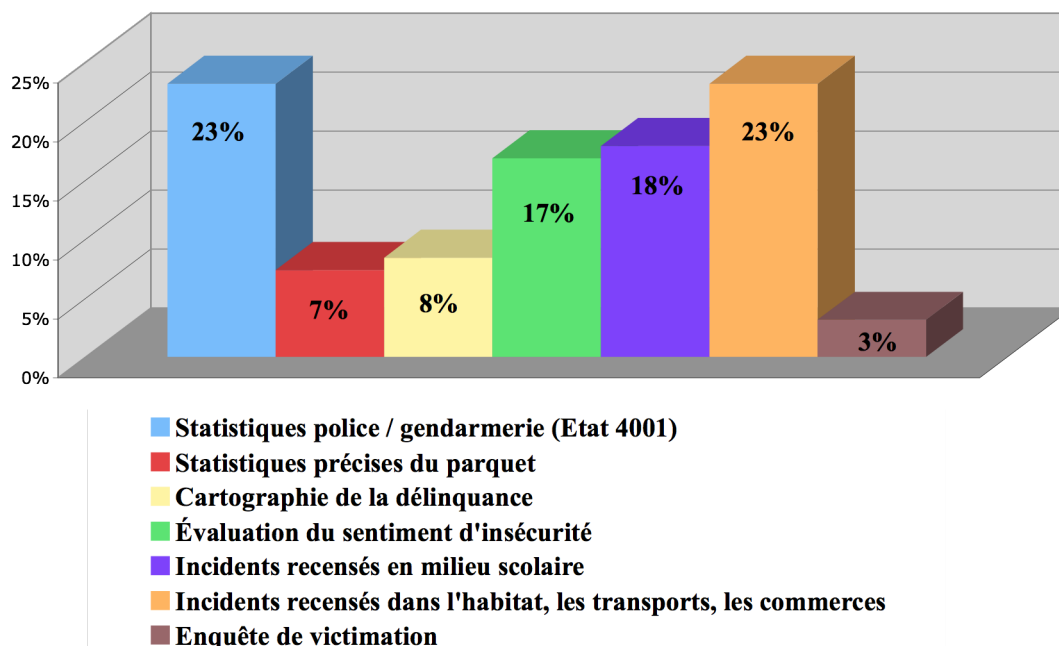
Pour les Villes Moyennes et les communautés ayant répondu à l'enquête, **ces outils permettent le plus souvent**, et assez nettement par rapport aux autres appréciations proposées (nota : plusieurs réponses étaient possibles), **de mieux impliquer les différents acteurs**.

Les collectivités ayant une vision réduite de l'intérêt de ces outils de prévention, et qui limitent leur appréciation à l'idée que le CLS et les réunions du CLSPD permettent seulement de dresser un simple constat, **restent très minoritaires** (8 % des réponses).

Enfin, sans écarter les collectivités ayant jugé que CLS et CLSPD ont permis d'établir des diagnostics précis permettant d'aboutir à des préconisations, **une majorité de collectivités (52 %) estime que ces outils de prévention permettent à la fois de mieux impliquer les acteurs, et d'analyser les dispositifs et les réponses apportées**.

Outils de diagnostic

Les outils de diagnostic utilisés dans les CLS



Parmi les outils de diagnostic pris en compte dans les CLS, l'enquête révèle que les **statistiques police / gendarmerie (Etat 4001)**, ainsi que les **incidents recensés dans l'habitat social, les transports, par les commerçants** sont les critères les plus souvent pris en compte.

L'**évaluation du sentiment d'insécurité** ainsi que les **incidents recensés en milieu scolaire (SIGNA)** sont également des **outils de diagnostic assez communément utilisés**.

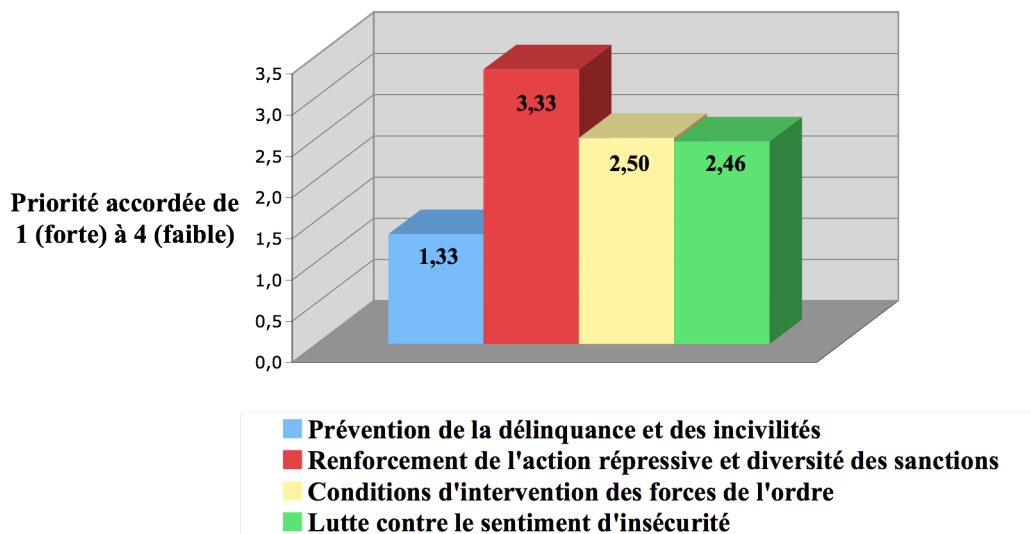
Enfin, la **cartographie de délinquance**, les **statistiques précises** qui seraient fournies par le **parquet**, et en dernier lieu, les **enquêtes de « victimation »** plus lourdes à mettre en œuvre, sont **prises en compte plus rarement**.

Au stade du diagnostic, les éléments ou le type d'information qu'il conviendrait de davantage prendre en compte comprennent alternativement pour les collectivités interrogées : les **statistiques plus précises** qui pourraient provenir du **Parquet** (suites judiciaires données aux plaintes...), les différents **états des lieux** provenant des **acteurs de la prévention spécialisée**, la **cartographie de la délinquance**, et les **enquêtes de victimation**. Quelques collectivités ont aussi manifesté leur **souhait de pouvoir se conformer à des tableaux de bord de suivi global de la délinquance**.

III. Démarche stratégique et plans d'actions

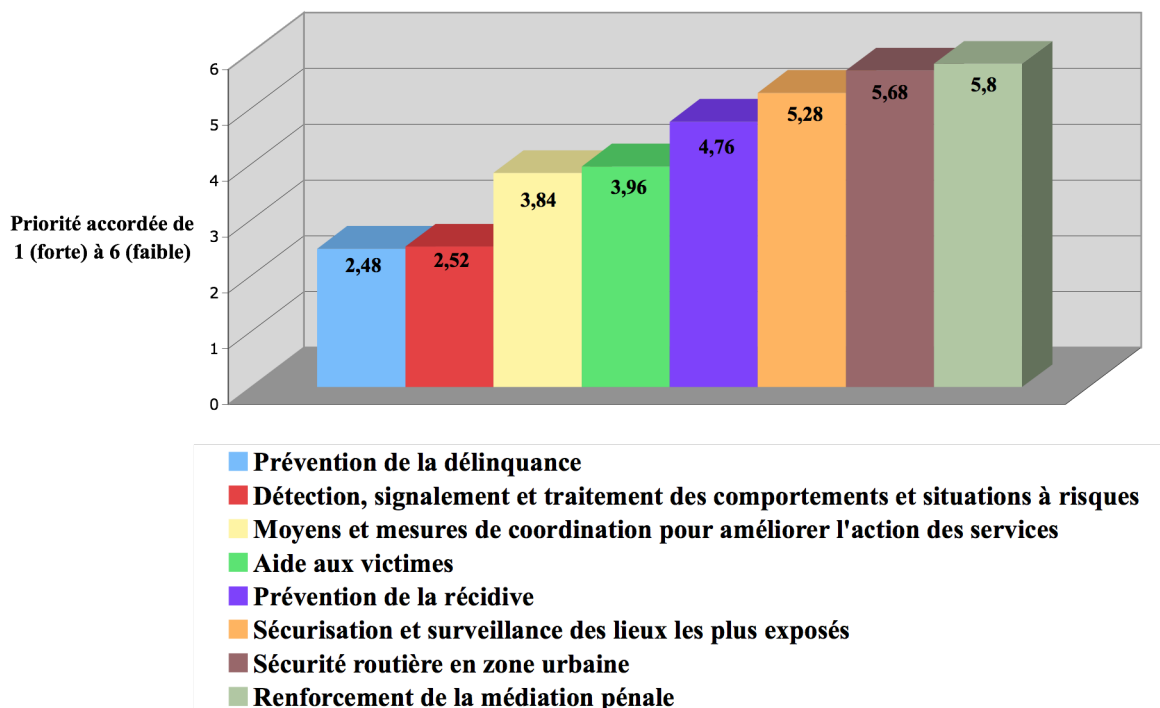
Dans cette partie de l'enquête, il s'agissait d'appréhender la perception que les Villes Moyennes et leurs communautés ont de leur CLS, davantage un outil de prévention que de répression, mais aussi de voir les priorités qui y sont ou bien qui doivent y être définies.

Les choix stratégiques mis en oeuvre dans les CLS



Dans les choix stratégiques mis en œuvre autour des CLS, ont été privilégiés en moyenne et par ordre d'importance : la prévention de la délinquance et des incivilités ; à un niveau proche, les conditions d'intervention de la police nationale, de la gendarmerie, et de la police municipale, ainsi que la lutte contre le sentiment d'insécurité ; ultimement est envisagé le renforcement de l'action répressive et la diversité des sanctions.

Les priorités définies ou qu'il conviendrait de redéfinir dans le cadre des CLS : le classement établi par les Villes Moyennes et les communautés

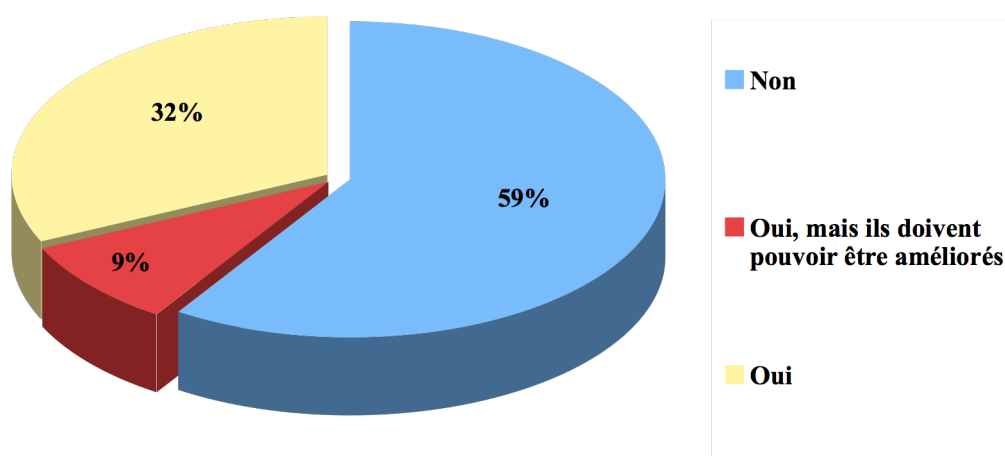


IV. Suivi des CLS

Dans cette partie du questionnaire, il s'agissait essentiellement de savoir si les éléments statistiques mis à disposition des collectivités permettent de s'adapter au mieux à la réalité, d'appréhender les modalités de suivi des mesures prises dans le cadre du CLS (instances de veille...) et les mesures d'adaptation prises.

À la question de savoir si les éléments statistiques mis à disposition dans le cadre des CLS et déterminant le programme d'action du CLSPD, permettent de s'adapter au mieux à la réalité les avis donnés par les collectivités font apparaître un **sentiment d'insatisfaction**.

Les éléments statistiques du CLS et déterminant le programme d'action du CLSPD sont-ils adaptés à la réalité ?



Dans 59 % des cas, les villes et communautés interrogées estiment que les éléments ne permettent pas de s'y adapter au mieux. Parmi les collectivités satisfaites, il est à souligner que près d'un quart d'entre elles estiment que ce volet doit pouvoir être amélioré.

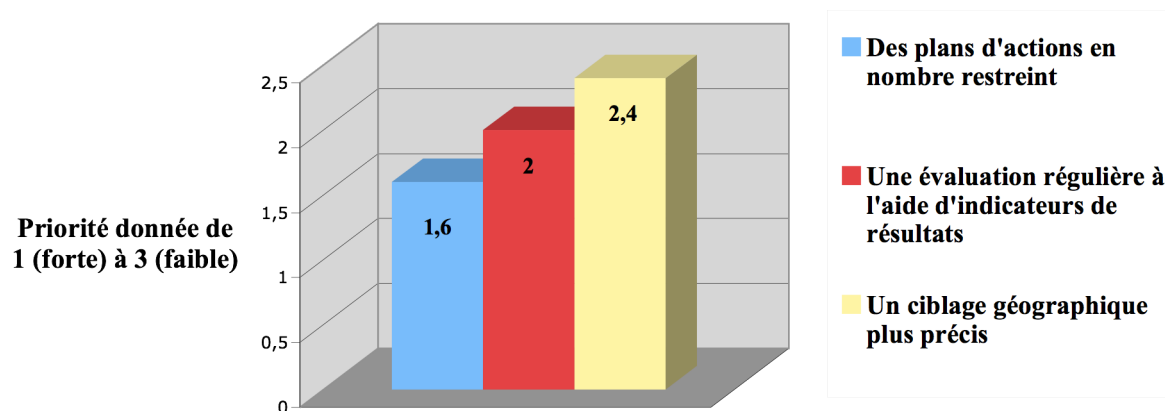
En outre, l'actuelle génération de CLS n'aurait pas trop à souffrir de son ancienneté, puisque exactement la moitié d'entre eux prévoyaient dès leur origine des mesures d'adaptation (avenants) en fonction des évaluations périodiques des résultats obtenus, et au final 52 % d'entre eux ont bien connu des mesures d'adaptation substantielles.

V. Nouvelle génération de CLS – libre expression

Dans cette dernière partie du questionnaire, l'accent a été mis sur les pistes qui permettraient de renforcer l'efficacité des CLS.

Dans le cadre d'une nouvelle génération de CLS, les collectivités interrogées ont estimé que le **renforcement de l'objet des CLS doit s'appuyer** en premier lieu, **sur des plans d'actions en nombre restreint**, plus qu'une évaluation régulière à l'aide d'indicateurs de résultats et davantage encore qu'un ciblage géographique plus précis.

Dans l'avenir, l'objet des CLS doit être renforcé sur...



Une approche plus qualitative de la prévention et du traitement de la délinquance, ne se limitant pas à quelques quartiers, semble donc prendre le pas sur une approche qui serait plus quantitative.

Parmi les remarques formulées au terme de l'enquête, il a enfin été souligné le **besoin d'apporter plus de réactivité aux différents acteurs du CLS**, la nécessité de **mieux distinguer les instances techniques** (pour la collecte d'information) **des instances de pilotage**, et le besoin d'apporter des **clarifications sur la nature et les destinataires des informations échangées** dans le cadre des CLS et des CLSPD.

VI. Conclusions

D'après les informations fournies à la FMVM par la cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS, sur l'ensemble des contrats actuellement signés, moins de la moitié donnerait satisfaction dans leur fonctionnement. Des résultats qui précèdent, il semble que cette appréciation soit à tempérer compte tenu des efforts relatifs observés pour étendre cet outil au territoire intercommunal, mais également compte tenu des avenants adoptés lors de l'installation de certains CLSPD.

Globalement le processus de contractualisation engagé par les CLS a permis un rapprochement des acteurs concernés par la sécurité, l'établissement de premiers constats, et dans la majorité des situations l'amélioration de la synergie des moyens et des actions mis en œuvre.

Les appréciations portées sur le fonctionnement des CLSPD et des CLS pourraient-elles être aussi plus mesurées, lorsque les collectivités constatent qu'il s'agit encore trop souvent d'instances et d'outils destinés à délivrer une simple information statistique, jugée de surcroît parfois partielle et plus systématiquement parcellaire.

Il reste la conviction que la personnalité et le volontarisme des parties prenantes au CLS demeurent deux arguments qui, dans une large mesure, plaident en faveur de la poursuite du système des Contrats Locaux de Sécurité.