

MINISTERE DE LA JUSTICE

CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT
ET LES INSTITUTIONS PENALES
(Unité de recherche associée au C.N.R.S.)

4, rue de Mondovi - 75001 PARIS

Tél : (1) 44.77.78.42. - Fax : (1) 44.77.78.77.

LES "COUTS DU CRIME"
PREVENTION ET REPRESSION
une approche locale

1993 - n° 68

TOME 1

Françoise LOMBARD
Thierry GODEFROY
Bernard LAFFARGUE

Cette recherche a fait l'objet d'une subvention de la Délégation Interministérielle à la ville et au Développement Social Urbain.

Le CESDIP est une unité de recherche du ministère de la Justice associée au CNRS. Les analyses et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent pas ses autorités de tutelle.

RESUME SIGNALETIQUE

Les AA.étudient les coûts à l'échelon local de la prévention et de la répression de la délinquance. Ils ont recensé les acteurs impliqués dans les actions de prévention et de répression de la délinquance au niveau d'un département et estimé les sommes engagées quelles que soient les sources de financement, nationale, départementale, communale ou privée.

DESCRIPTEURS

Administration pénitentiaire - Assurance - Coût - Délinquance - Données statistiques - Gendarmerie nationale - Justice pénale - Organisation de la police - Organisation judiciaire - Police - Police municipale - Police nationale - Prévention - Prévention générale - Prévention spéciale - Répression - Sécurité privée - Système pénitentiaire.

France
Yvelines

Année 1990

RESUME

La décentralisation et la mise en place de politiques ou de programmes spécifiques à l'initiative nationale ou le plus souvent locale rendent de plus en plus difficile d'évaluer au niveau national la diversité et donc aussi les coûts de l'ensemble du dispositif mis en place en matière de prévention et de répression de la délinquance.

En effet, le développement d'une action collective menée conjointement par l'Etat et les collectivités locales se traduit au plan de la prévention et de la répression de la délinquance par la mise en place de politiques locales très diversifiées et puisant à diverses sources de financement. De plus la politique de la Ville mise en oeuvre depuis les années 1980 fait de la commune un acteur important.

A la demande de la Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain, le CESDIP a engagé une étude sur les coûts à l'échelon local de la prévention et de la répression de la délinquance.

Il s'est agi de recenser et de sélectionner les acteurs et les institutions impliqués dans les actions de prévention et de répression de la délinquance et de construire des méthodes d'estimation des sommes engagées.

Nous avons pu construire un outil, une grille de recueil de données sur des coûts locaux, permettant de croiser les diverses actions engagées pour le contrôle du phénomène criminel ("mise en oeuvre de la répression pénale", "actions publiques à visée de prévention", "actions de protection d'initiatives privées") avec les

différentes sources de financement, nationale, départementale, communale et privée.

Ce travail a donc permis de valider la méthode.

La répliation dans d'autres départements de la grille de recueil mise au point apparaît possible. Toutefois, la multiplicité des acteurs et des sources de financement représente un investissement assez lourd pour le recueil des données.

On pourrait utilement coupler approche nationale et locale :

- par une péréquation des données nationales pour les financements nationaux des actions "mise en oeuvre de la répression pénale" et "actions de protection d'initiative privée" ;

- par un recueil essentiellement local pour le programme "actions publiques à visée de prévention". Ce recueil devrait s'appuyer sur des questionnaires spécifiques adressées aux communes et au département, seuls moyens de faire émerger les limites données à la notion de prévention et par voie de conséquence les différents coûts.

Enfin, les résultats des estimations des sommes engagées pour les différentes actions de prévention et de répression retenues dans la grille permettent de formuler quelques observations :

- le développement des dépenses de police municipale : les dépenses des communes vont d'abord au profit de la police municipale puis dans des actions sociales générales (si l'on prend une conception large de la prévention) dans lesquelles la prévention de la délinquance n'est qu'un objectif parmi d'autres ;

- l'importance des dépenses de prévention : elles sont supérieures aux dépenses de répression même si l'on retient une conception restrictive de la notion de prévention de la délinquance ;
- le rôle des acteurs locaux : en matière de prévention, les dépenses sur financements locaux dépassent les dépenses sur financement d'Etat.

On peut ainsi s'interroger sur une redistribution éventuelle des compétences entre Etat et collectivités locales, le premier recentrant son action sur des activités de répression, les secondes développant des actions de prévention (au sens large) quelles qu'en soient les sources de financement.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	17
Chapitre 1 : PROBLEMES DE DEFINITION DE CHAMPS ET DE METHODE	21
1 Définition du champ	24
1.1 Répression/Prévention	25
1.2 Prévention de la	26
délinquance/Prévention sociale	29
2 Modes d'estimation des coûts	
2.1 Le recueil des données	29
2.2 Les modes d'évaluation	31
2.3 Les sources de financement	33
3 Le niveau local d'observation et le choix d'un terrain d'étude	34
3.1 Le lieu d'observation	34
3.2 Choix d'un terrain expérimental	36
4 Construction d'une grille de recueil des données	40
Chapitre 2 : RESULTATS	49
A - MISE EN OEUVRE DE LA REPRESSION PENALE	51
1 Maintien de la sécurité	51
1.1 La police nationale	51
1.2 La gendarmerie	54
1.3 Les autres agents de maintien de la sécurité et de l'ordre public	58
2 Jugements et décisions de justice	59
2.1 Ministère public et juridictions	62
2.2 Frais de justice et aide judiciaire	65
3 Exécution des décisions de justice	66
3.1 Administration pénitentiaire	66
3.2 Protection judiciaire de la jeunesse	70
B - ACTIONS A VISEE DE PREVENTION	76
1 Les acteurs pénaux	76
2 La prévention spécialisée	76
2.1 Les clubs et équipes de prévention	76

2.2 L'aide sociale	80
2.3 Le Fonds d'action sociale	84
3 Les dépenses liées à la mise en oeuvre	
d'un programme de prévention de la délinquance	86
3.1 L'Etat et le département	86
3.2 Les communes	91
4 Les dépenses liées aux autres actions de	
prévention d'initiative publique	94
4.1 Evaluation étroite	95
4.2 Evaluation large	98
4.3 Evaluation extensive	99
C - ACTIONS DE PROTECTION D'INITIATIVE PRIVEE	100
1 Dépenses privées de sécurité	100
1.1 Les dépenses de protection	100
1.2 Les dépenses d'assurance	102
2 Les agents des entreprises de transports	103
publics	
2.1 La RATP	103
2.2 La SNCF	104
TABLEAUX	105
CONCLUSION	111
LISTE DES TABLEAUX	117
BIBLIOGRAPHIE	121
COLLECTION ETUDES ET DONNEES PENALES	127

LISTE DES ABREVIATIONS

AEMO	Assistance éducative en milieu ouvert
APP	Atelier pédagogique personnalisé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASEL	Action socio-éducative liée au logement
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Contrat d'action-prévention
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPD	Conseil communal de prévention de la
CDPD	délinquance
	Conseil départemental de prévention de la
	délinquance
CEP	Clubs et équipes de prévention
CES	Comité d'environnement social
CFI	Contrat formation individualisée
CHRS	Centre d'hébergement et de réadaptation
CIV	sociale
CLCJ	Comité interministériel des villes
CLI	Comité de liaison des associations de contrôle
CLJ	judiciaire
CNLAPS	Commission locale d'insertion
	Centre de loisirs jeunes
	Comité national de liaison des associations de
	prévention
	Spécialisée

CNE	Comité national d'évaluation
CNPD	Conseil national de prévention de la
CNV	délinquance
COAE	Conseil national des villes
CPAL	Consultation d'orientation et d'action
CQ	éducative
CRIP	Comité de probation et d'assistance aux
	libérés
CRS	Convention de quartier
CTPS	Commission régionale pour l'insertion des
DAS	populations
DASDY	Immigrées
	Compagnie républicaine de sécurité
	Comité technique de la prévention spécialisée
	Direction de l'action sociale
	Direction de l'action sociale du département
	des Yvelines
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire
DDPJJ	et sociale
	Direction départementale de la protection
DDPU	judiciaire
DDJS	De la jeunesse
DGLDT	Direction départementale des polices urbaines
	Direction départementale de la jeunesse et des
DGS	sports
DIV	Délégation générale à la lutte contre la
	drogue et
	La toxicomanie
	Direction générale de la santé
	Délégation interministérielle à la ville
DPSU	Dotation particulière de solidarité urbaine
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et
DSQ	sociale
DSU	Développement social des quartiers
	Développement social urbain
FAS	Fonds d'action sociale
FSL	Fonds de solidarité logement

FSU	Fonds social urbain
HLM	Habitation à loyer modéré
ISES	Institution spéciale d'éducation surveillée
LOV	Loi d'orientation pour la ville
ML	Mission locale
OPE	Opération prévention-été
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et
PALULOS	d'orientation
	Prime à l'amélioration des logements à usage
	locatif et
	Occupation sociale
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLF	Plan local de formation
PLH	Programmes locaux de l'habitat
PLS	Projets locaux de sécurité
POP	Permanence d'orientation pénale
POPS	Protocole d'occupation du patrimoine social
PPU	Prêt projet urbain
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SEAT	Service éducatif auprès des tribunaux
SDS	Sans domicile de secours
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de
SNCF	la police
	Société nationale des chemins de fer
TI	Tribunal d'instance
TIG	Travail d'intérêt général
TGI	Tribunal de grande instance
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

A la demande de la Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain, le CESDIP a engagé une étude exploratoire sur les coûts à l'échelon local de la prévention et de la répression de la délinquance.

Il s'agit de construire un outil -une grille de recueil de données sur des coûts locaux- permettant de cerner l'ensemble des dépenses effectuées, tant sur financement national que local, pour le contrôle du phénomène criminel. L'objet de la recherche est tout d'abord une étude des conditions de faisabilité d'une telle enquête, en recensant et sélectionnant les acteurs et institutions impliqués dans ce type d'action et en construisant des méthodes d'estimations des sommes engagées.

Après la mise au point de cet instrument, la réplique de recueils des données selon cette méthode pourra être envisagée à l'initiative des collectivités locales intéressées ; sa mise en oeuvre sera laissée à leur responsabilité, le CESDIP pouvant intervenir auprès d'elles comme consultant.

Cette démarche peut permettre, pour les collectivités, une meilleure évaluation de leurs actions en matière de prévention, et d'ébaucher des comparaisons transrégionales.

INTRODUCTION

La décentralisation et la mise en place de politiques ou de programmes spécifiques à l'initiative nationale ou le plus souvent locale rendent de plus en plus difficile d'évaluer au niveau national la diversité et donc aussi les coûts de l'ensemble du dispositif mis en place en matière de prévention et de répression de la délinquance.

Les travaux "coûts du crime" -au niveau national (Godefroy et Laffargue, 1989, 1993)- menés depuis le début des années 1970 par le CESDIP permettent de mesurer par grands agrégats l'évolution des coûts - privés ou publics- de prévention et de répression de la délinquance ainsi qu'une estimation monétaire des diverses formes de criminalité.

Mais, en raison de leur approche globalisante, ils ne permettent pas :

- de prendre en compte la diversité des initiatives spécifiques et/ou locales en matière de prévention notamment ;
- de ventiler à un niveau local l'ensemble des dépenses.

La décentralisation a ouvert un chapitre important dans l'histoire des institutions, en confiant à des représentants élus le soin de décider et de gérer les affaires d'une commune, d'un département, ou d'une région. Des compétences nouvelles ont donc été transférées aux collectivités locales, notamment dans le domaine de l'action sociale. En contrepartie de ces charges nouvelles, les collectivités locales ont reçu des dotations financières supplémentaires et ont bénéficié du produit d'impôts auparavant perçus par l'Etat.

Le développement d'une action collective menée conjointement par l'Etat et les collectivités locales se traduit au plan de la prévention et de la répression de la délinquance par la mise en place de politiques locales très diversifiées et puisant à diverses sources de financement. De plus, la politique de la Ville mise en oeuvre depuis les années 1980 fait de la commune un acteur important. On saisit donc l'intérêt d'une étude des coûts de la prévention et de la répression au niveau local.

On se propose d'établir des tableaux locaux des coûts de contrôle de la délinquance, en reprenant l'ossature générale des tableaux mis au point au CESDIP au niveau national¹ en les adaptant aux particularités d'un recueil des données locales. C'est un essai de construction de budgets simulés des dépenses de sécurité.

La décentralisation des politiques ainsi que de leur financement rend de plus en plus nécessaire la construction d'un instrument d'évaluation à la disposition de responsables locaux afin d'apprécier le montant de l'ensemble des moyens à affecter à un type d'action.

Après investigation sur le terrain, on peut pointer diverses difficultés soulevées par la construction d'un instrument d'évaluation local.

¹ - Le second volet des travaux "coût du crime" au niveau national -l'estimation monétaire des criminalités- a été abandonnée d'emblée : certaines formes de criminalité comme les infractions fiscales, économiques et financières qui sont les plus coûteuses ne peuvent être estimées qu'au niveau national. Une approche locale aurait conduit à surestimer l'importance des coûts des délinquances les plus visibles, les formes de délinquances traditionnelles comme les vols, les atteintes contre les personnes...

**CHAPITRE 1 : PROBLEMES DE
DEFINITION DE CHAMPS ET DE
METHODE**

Etablir un tableau des coûts au niveau local des dépenses en matière de répression et de prévention de la délinquance se heurte à différentes difficultés aussi bien conceptuelles, méthodologiques, que comptables.

Certaines tiennent à la **définition du champ d'observation** et ne sont pas spécifiques à une approche locale :

- il faut distinguer au sein de l'activité des agences spécialisées ce qui est imputable aux actions de répression, au sens strict du terme, de celles qui relèvent de la prévention, que l'on retienne une interprétation plus ou moins large des politiques en la matière,
- il faut faire la part, au sein de l'ensemble des politiques sociales, de celles qui concernent plus spécifiquement les actions de prévention de la délinquance. Là aussi les estimations seront différentes selon que l'on s'en tient à une définition stricte ou large du concept.

D'autres sont plus directement liées à la **démarche adoptée** : celle d'une approche locale dans l'évaluation des coûts :

- pour mesurer l'ampleur des sommes engagées dans ce type d'actions, il faut au préalable recenser l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le champ et des actions qui sont mises en oeuvre ;
- l'exercice est rendu d'autant plus délicat que, du fait de la décentralisation, les compétences en la matière ont été redistribuées entre les différentes collectivités publiques, mais aussi parce que la diversification des politiques menées a multiplié les

types d'actions et le nombre des intervenants, qu'ils soient publics ou privés.

Cependant, dans ce qui peut paraître, à première vue, une difficulté supplémentaire, réside sans doute tout l'intérêt d'une approche locale : mettre en exergue l'ensemble des intervenants dans les politiques de prévention et de répression de la délinquance et évaluer, au plus près, les moyens mis en oeuvre dans ces actions. Ce type d'information serait très difficile à recueillir au niveau national, en raison de la diversité des situations.

Les remarques faites précédemment impliquent des exigences de **méthode**, à la fois dans le recueil et le traitement des données :

- définir le plus précisément possible le champ d'observation,
- estimer les dépenses à partir des budgets des intervenants en les ventilant selon leur affectation et leurs sources de financement,
- choisir le niveau local d'observation le plus pertinent et retenir un terrain d'étude adéquat pour cette phase expérimentale,
- construire une grille de recueil des données tenant compte à la fois des actions engagées, des agences qui les mettent en oeuvre, et de leur type de financement.

1 Définition du champ

Construire une grille d'évaluation des dépenses de prévention et de répression de la délinquance au niveau local pose un double problème de définition du champ d'observation :

- il faut déterminer les frontières, au sein des politiques publiques, distinguant les actions de répression de celles de prévention, et, dans les actions de prévention, distinguer les actions de prévention liées à la délinquance de celles plus générales de prévention sociale ;
- il faut recenser au niveau local tous les acteurs participant à ces politiques, en évaluant la part de leurs activités consacrées plus spécifiquement à ces actions de prévention et de répression de la délinquance².

² - Un descriptif détaillé de ces dispositifs locaux est présenté en annexe du rapport (Voir annexe 1).

Pour évaluer de la façon la plus précise possible les coûts de la prévention de la délinquance d'une part, et les coûts de sa répression d'autre part, il est nécessaire, au préalable, de distinguer :

- en premier lieu, les acteurs et actions qui s'inscrivent dans la répression de la délinquance des acteurs et actions qui s'inscrivent dans la prévention de la délinquance,
- et ensuite le domaine de la prévention de la délinquance de celui, plus large, de la prévention sociale.

1.1 Répression / Prévention

La question de la limite entre répression et prévention de la délinquance se pose parce que les deux domaines ne sont pas étanches. Plus exactement, on peut constater que certains acteurs du système répressif mènent, à côté d'une activité de répression, une activité de prévention.

* Identification des acteurs

Il s'agit, en premier lieu des acteurs du système pénal concourant à la mise en oeuvre de la sanction pénale :

- police, gendarmerie,
 - magistrats du Parquet, juges du Siègne,
- auxquels il faut ajouter les acteurs de l'exécution des peines comme l'administration pénitentiaire, le CPAL.

* Identification des actions

On prend en compte ici toutes les actions à visée punitive comme les sanctions pécuniaires ou les peines

d'emprisonnement, ou d'autres formes de sanction (TIG, suppression du permis de conduire, interdiction d'émettre...).

Mais, en même temps, on peut observer que de nombreux acteurs du système pénal se situent au croisement de la répression et de la prévention :

- c'est le cas, tout d'abord des forces de police, ou de gendarmerie,
- mais aussi de certains juges (juges des enfants, juges d'application des peines, par exemple),
- ou encore, au sein de l'Administration pénitentiaire, des comités de probation et d'assistance aux libérés,
- enfin, une mesure prise dans un cadre répressif peut aussi avoir un objectif de prévention : témoin, par exemple, le TIG, le sursis avec mise à l'épreuve ou les obligations de soin. D'ailleurs, en poussant le raisonnement, on pourrait considérer que toute peine est, en même temps qu'une sanction, une action de prévention dans la mesure où elle a aussi pour objectif -en principe, du moins- de prévenir la récidive.

De même, à côté des acteurs spécialisés dans la répression, il faut faire place à d'autres acteurs qui, sans appartenir à l'institution pénale, concourent à l'action répressive. Ainsi, les agents de la police municipale, ou encore les agents des entreprises privées de gardiennage dont l'activité, essentiellement préventive, sont souvent à l'initiative d'une procédure répressive.

Cette pluralité des acteurs et des actions doit être prise en compte dans le calcul des coûts de répression et de prévention de la délinquance, en évitant les doubles comptages. Pour cela, il est nécessaire de faire une distinction la plus opérationnelle possible entre prévention et répression.

On estimera que des acteurs et des actions s'inscrivent dans un cadre répressif lorsqu'ils concourent à l'application de la loi pénale et participent, directement ou indirectement, à la détermination d'une sanction pénale.

1.2 Prévention de la délinquance / Prévention sociale

La notion de prévention n'est pas un tout construit que l'on peut directement opérationnaliser. Travaux de recherche et articles (Robert, 1991) soulignent, au contraire, la grande difficulté à définir rigoureusement cet objet d'étude, difficulté rendue encore plus manifeste depuis les années 1980 avec la mise en place de nouveaux programmes concernant la ville, l'habitat, le logement, l'emploi, la formation, etc...

La prise en compte, dans leur globalité, de ces programmes, qui affichent, parmi d'autres, fréquemment une mission de prévention de la délinquance, entraînent un risque d'inflation du concept de prévention. Mais en même temps cela permet de souligner un tournant dans la tradition française des politiques publiques en la matière. La prévention spécialisée des années 1960-1970 semble en perte de vitesse au profit d'une prévention sociale générale. Aux actions de prévention directement tournées vers les auteurs d'actes de violence et visant à réduire la fréquence de certains comportements incriminés ou de certaines "incivilités" (Robert, 1991), sont venues s'ajouter ou se substituer des actions de prévention générale, dont les destinataires sont moins précisément ciblés, et dont l'objectif est d'atteindre indirectement la délinquance en agissant sur le contexte social, culturel, économique, bref par

une amélioration des conditions de vie locales (Lazerges, 1991).

Du coup, on assiste à une extrême diversité des actions de prévention de la délinquance et à une mobilisation d'acteurs très diversifiés qui participent à ces actions.

* Diversité des actions de prévention

A côté des actions de politique générale de l'Etat (politique de l'emploi, de la formation, de l'immigration...etc) qui se situent en deçà de la prévention à proprement parler -sauf à ôter à celle-ci toute spécificité (Robert et Renouard, 1991)-, les actions de prévention de la délinquance se sont inscrites d'abord dans un tryptique mêlant répression, prévention et solidarité ; elles s'insèrent, aujourd'hui, dans une politique plus globale de développement du tissu social urbain : la prévention de la délinquance n'est alors qu'un élément parmi d'autres mesures (lutte contre l'exclusion, mesures d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, réhabilitation de grands ensembles, etc...) de ces politiques transversales lesquelles, in fine, se donnent entre autres pour objectif d'accroître la sécurité locale.

L'émergence de ce terme récent de sécurité (Donzelot, Estèbe, Lagrange, Monjardet, Zauberman, 1990) traduit bien l'évolution de la réflexion et des modes d'intervention : il ne s'agit plus tant d'observer isolément la délinquance comme déviance par rapport à la loi que de questionner un état du social, en prenant en compte l'ensemble des risques sociaux (la délinquance n'en serait qu'un parmi d'autres). On s'intéresse alors non plus seulement aux actes contraires à la loi pénale mais aussi à la manière dont

les relations entre habitants d'un même lieu sont vécues et comment l'exercice d'une gestion urbaine porte en lui-même des éléments de régulation de ces rapports sociaux.

En même temps, ce glissement sémantique qui s'étend de la "prévention de la délinquance", au "développement social" puis à la "sécurité" montre la complexité de l'objet de la recherche : la prévention de la délinquance s'étire sur un continuum qui va de la prévention très spécialisée à une prévention sociale très générale. Le risque est alors grand de diluer la prévention de la délinquance dans une action sociale banalisée, en perdant de vue sa spécificité. Pour éviter l'écueil, il faut entrer dans l'analyse concrète des actions de prévention de la délinquance et dépasser une seule connaissance d'origine institutionnelle : la prévention de la délinquance n'est pas aujourd'hui l'affaire des agences pénales (police, justice) ; elle mobilise surtout d'autres acteurs ou institutions.

* Diversification des acteurs sociaux

Depuis 1983, les autorités locales se trouvent en première ligne dans la mise en oeuvre de la prévention de la délinquance. Le CDPD, à l'échelon départemental, ou le CCPD à l'échelon communal traduisent bien cet avènement du local et, plus précisément, la volonté d'instaurer un dialogue entre niveaux central et local : les actions de prévention se font au niveau local mais nécessitent une articulation avec un pôle central (Chevalier, 1987).

En même temps, l'extension de la notion de prévention entraîne, par voie de conséquence, un élargissement du cercle des acteurs locaux concernés par les questions de prévention et l'apparition, plus

ou moins affirmée d'acteurs sociaux qui, d'ordinaire, n'apparaissent pas d'évidence comme compétents dans ce domaine. Les nouvelles politiques de prévention ont ainsi favorisé un certain décloisonnement des pratiques et le développement d'actions à dimensions nouvelles (touchant, par exemple, à la santé, au logement ou à l'échec scolaire...) et à partenaires multiples (Faget, 1989). La recherche doit donc s'attacher à identifier, à côté des acteurs traditionnels, ceux qui participent à la politique locale de prévention de la délinquance.

On peut ainsi distinguer, entre les actions menées par les pouvoirs publics, et celles prises en charge par la "société civile" : associations, entreprises privées de gardiennage, assurances, par exemple. On tentera, dans la mesure du possible, d'établir un budget par acteur et par source de financement, en essayant de distinguer ce qui est financé par des fonds publics ou des fonds privés d'une part, et ce qui est dépensé par des organes publics ou des organes privés d'autre part.

Ces deux raisons -diversité des actions de prévention et diversification des acteurs sociaux- nous ont donc conduit à adopter une démarche d'investigation particulière à un niveau local. Dans les travaux "coût du crime", on avait retenu, au niveau national, la distinction entre prévention générale et prévention spécialisée : seules les agences dont la mission est uniquement de prévention, ainsi que la part d'activité préventive d'agences principalement chargées de la répression avaient été prises en compte. Cependant, même ainsi précisées, la part de l'action pré-délinquantielle est restée souvent difficile à chiffrer.

Le choix d'un niveau local doit donc permettre un inventaire plus précis des activités de prévention (ou y concourant) et de ses coûts. L'ambiguïté même de la notion de prévention de la délinquance, la décentralisation et la multiplicité des acteurs impliqués dans le dispositif socio-préventif local rendent indispensable une évaluation à ce niveau. Outre que c'est sans doute là le seul moyen de prendre en compte la mesure réelle de l'effort des collectivités locales en la matière, cette exigence se recommande aussi de plusieurs travaux descriptifs de dispositifs socio-préventifs qui montrent qu'il n'existe pas un modèle unique de prévention mais des pratiques très différentes, qui dépendent lourdement des configurations locales.

Toutefois, la littérature spécialisée montre aussi que cette notion de "local" est loin d'être homogène : elle renvoie tantôt à la ville, tantôt au quartier, voire même à un réseau d'acteurs spécialisés. Une constante traverse cependant ces différences de perspectives : le local est retenu comme une instance permettant de problématiser les politiques publiques de prévention, et non comme une simple miniaturisation d'une action générale ou nationale (Vourc'h, 1991).

2 Modes d'estimation des coûts

Evaluer, au niveau local, les dépenses de prévention et de répression de la délinquance, pose différents problèmes : le recueil des données, la ventilation des budgets des intervenants selon leurs diverses activités, l'identification des sources de financement.

2.1 Le recueil des données

De nombreux intervenants dans les actions de prévention et de répression de la délinquance sont des agences centralisées relevant du budget de l'Etat (police, justice, par exemple), ou du secteur privé (assurances). Deux options étaient possibles dans cette étude : soit reprendre les budgets globaux et, sur cette base, estimer les dépenses locales selon des clefs de répartition à partir de critères qui semblaient les plus pertinents (par exemple, pour la justice, le nombre d'affaires jugées, ou, pour la police, les infractions enregistrées), soit tenter d'évaluer au plus près les dépenses des différentes instances locales de ces agences, en fonction des personnels, des investissements et des frais de fonctionnement. Nous avons adopté ce second choix afin de cerner au mieux la diversité des implantations locales de ces agences³.

Il faut aussi recenser les dépenses de l'ensemble des intervenants locaux, ce qui pose un double problème : celui de les identifier et celui de distinguer, dans leurs activités, ce qui relève d'une action en matière de prévention ou de répression de la délinquance.

Pour les communes, nous avons tenté d'évaluer les dépenses engagées sur leur propre budget dans le but de prévenir la délinquance. Par l'intermédiaire de la préfecture, nous avons pu disposer des comptes administratifs 1990 des 36 communes de plus de 10.000

³ - Cette procédure s'est révélée dans cette démarche expérimentale extrêmement lourde à mettre en oeuvre. Certes, elle peut permettre de mettre en évidence les disparités des investissements des collectivités publiques centrales au niveau local ; cependant, dans la perspective d'une réplique de ce type d'étude sur d'autres terrains, il est sans doute préférable de procéder à une imputation simplifiée de ces dépenses par système de quota (voir infra), sauf à y consacrer des moyens importants.

habitants du département des Yvelines (Budget M12), auxquels vient s'ajouter le compte administratif du district urbain de Mantes.

Le choix s'est porté sur ces communes en raison de l'impossibilité de distinguer, dans les budgets des communes de moins de 10.000 habitants (Budget M11), les dépenses de prévention et de répression. Enfin, nous avons préféré travailler sur les comptes administratifs sur lesquels figurent les dépenses réellement réalisées, plutôt que sur les budgets primitifs où ne figurent, finalement, que ce que l'on pourrait appeler des déclarations d'intention.

Toutefois, l'analyse des seuls comptes ne permet pas de repérer précisément les dépenses relatives à des actions spécifiques de prévention de la délinquance.

Nous avons ensuite élaboré, à partir des comptes administratifs des communes pour l'année 1990, un questionnaire⁴ dans lequel on a demandé aux intéressés de préciser, selon les chapitres budgétaires, les dépenses qui, pour eux, relevaient d'une action générale ou spécifique de prévention de la délinquance. Il leur a été demandé en outre de préciser le montant des subventions versées aux associations qu'ils estimaient agir dans le domaine de la prévention de la délinquance. Ces questionnaires ont été envoyés, par l'intermédiaire de la sous-préfecture de Versailles, aux secrétaires généraux des 36 communes de plus de 10.000 habitants du département.

2.2 Les modes d'évaluation

⁴ - Voir le questionnaire en annexe 2. 1990 est la période de référence, les comptes administratifs 1991 n'étant pas disponibles à l'heure du démarrage de la recherche.

Les sources dont nous disposons sont, le plus souvent, soit des données budgétaires des divers intervenants dans le champ, soit les sommes affectées à certains programmes. Dans les deux cas, leur affectation n'est pas univoque dans la mesure où elles peuvent relever de compétences multiples.

Il est donc nécessaire de ventiler les budgets selon la part qui peut être imputée à des dépenses de prévention et de répression de la délinquance et celles qui sont consacrées à d'autres missions. Nous avons donc procédé par méthode de quota pour exclure les dépenses afférentes à des activités civiles ou administratives, déterminer, au sein des politiques publiques, celles qui relèvent de politiques de prévention de celles, plus générales, à vocation sociale, enfin évaluer parmi les actions de contrôle de la délinquance la part revenant à la répression et celle imputable à la prévention. Lorsque les dépenses locales ne sont pas identifiables par cette méthode, nous procédons à la répartition des coûts selon les critères les plus pertinents.

* Les évaluations par quotas des actions des agences publiques

Les données comptables permettent rarement d'imputer les dépenses selon la classification que nous avons adoptée. Il faudra donc le plus souvent procéder par méthode d'estimation et de quotas pour ventiler les coûts. Même si cette méthode ne permet qu'une approximation des dépenses réelles engagées, elle est inévitable en raison de la diversité des tâches des différents acteurs.

Ainsi, par exemple, la police est une agence qui, quoique principalement chargée de répression, mène aussi des activités de prévention. Il faut donc

affecter les coûts de cette agence de quotas rendant compte de la part qui doit être imputée à la répression de la délinquance et de celle qui revient à sa prévention.

La même démarche sera suivie pour la gendarmerie, ainsi que pour les autres agents de maintien de l'ordre public : ces derniers figurent sous cette rubrique dans la mesure où certains d'entre eux ont le pouvoir de dresser des procès-verbaux (police municipale, par exemple), ou concourent à la poursuite et à l'arrestation des délinquants (agents privés de sécurité dans un grand magasin, par exemple).

Les quotas sont nécessaires encore pour des agences qui n'ont pas pour seule vocation une activité pénale. C'est, par exemple, le cas pour les juges d'instance, qui tiennent tantôt des audiences civiles, tantôt des audiences pénales (tribunal de police). Les quotas doivent donc rendre compte de la part de l'activité affectée à la répression de la délinquance et de la part de l'activité qui doit être affectée à d'autres activités.

Pour calculer ces quotas, on s'est appuyé soit sur une observation locale, soit sur des données statistiques des activités des diverses agences, soit sur des études menées précédemment. Il s'agit donc seulement d'estimations reposant sur des sources parfois hétérogènes, mais qui, faute de données précises, permettent d'établir des ordres de grandeur vraisemblables.

* Les évaluations par quotas des dépenses privées

Les entreprises privées, ainsi que de simples particuliers, engagent certaines dépenses afin de se préserver des atteintes contre leurs biens ou leur personne et défendre leurs intérêts quand ils ont été victimes d'une infraction. Ces dépenses se montrent cependant difficiles à évaluer au niveau local.

Pour les entreprises de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds dont l'activité est soumise à déclaration auprès de la préfecture du département, on retiendra un indicateur à partir des effectifs des agences de sécurité enregistrées pour le département à la préfecture.

En revanche, l'estimation du coût de l'assurance privée, difficile à évaluer au niveau local, est faite par une péréquation par habitant à partir des dépenses nationales. On procède de même pour les systèmes de protection et installations de sécurité.

2.3 Les sources de financement

Les études des coûts de la prévention et de la répression de la délinquance tentent de comptabiliser les dépenses effectuées pour prévenir ou réprimer les activités sanctionnées pénalement. Il convient donc d'identifier les budgets contribuant à leur financement. L'observation sur le terrain montre que la source de financement peut être publique ou privée.

Lorsque le financement est public, il peut avoir une origine nationale, départementale ou communale.

* Financement public / Financement privé

Certaines dépenses de prévention et de répression de la délinquance sont à la charge des finances

publiques. C'est le cas pour des agences spécialisées telles que la police, la gendarmerie, la justice.

D'autres sont d'origine privée, comme certaines dépenses de prévention telles les assurances, les systèmes de protection ou les entreprises privées de gardiennage.

Les coûts de la prévention et de la répression de la délinquance se décomposent alors en coûts publics de prévention et de répression et en coûts privés de protection.

Toutefois, pour distinguer entre les coûts privés et publics de la prévention de la délinquance, il ne suffit pas de tenir compte des acteurs mais aussi de leur source de financement.

Ainsi, une action de prévention d'initiative publique peut éventuellement être accompagnée d'une part de financement privé ou para-public (participation de la Caisse des Dépôts et Consignation aux financements d'actions menées dans des quartiers en difficulté sociale). Réciproquement, des actions de prévention d'initiative privée peuvent recevoir un soutien de financement d'origine publique (c'est le plus souvent le cas pour les actions menées par des réseaux associatifs).

* Niveau national/départemental/communal

Certaines dépenses locales de prévention de la délinquance peuvent être financées sur des fonds provenant du budget de l'Etat ou par des subventions départementales. Ces sommes vont donc figurer, par exemple, sur les documents comptables nationaux (ou

départementaux), mais aussi sur les comptes des communes. Il convient d'éviter un double comptage.

Enfin, si depuis la loi de décentralisation de 1983, l'essentiel des prestations d'aide sociale a été transféré au département, le budget de l'Etat continue de supporter certaines dépenses en faveur des personnes plus ou moins désocialisées (vagabonds, anciens détenus ou personnes en danger de prostitution, etc...).

Il faut donc distinguer la source de financement public, selon qu'elle est nationale, départementale ou communale.

3 Le niveau local d'observation et le choix d'un terrain d'étude

3.1 Le lieu d'observation

Procéder à une étude locale des dépenses de prévention et de répression de la délinquance implique de retenir la circonscription locale la plus adéquate : quel niveau retenir comme champ d'observation : la commune, le département ou la région ?

La commune ?

La commune peut sembler, a priori, la circonscription la plus pertinente. Cependant, ses limites ne permettent pas à la fois de saisir des actions souvent menées au niveau du quartier, ni celles concernant plus largement toute une agglomération. Se pose, en outre, la difficulté de ventiler les dépenses engagées par l'échelon départemental ou national.

Le département ?

Le choix du département présente plusieurs avantages. Avec les lois de décentralisation qui lui ont confié la responsabilité de l'action sociale, le département est très fréquemment l'élément moteur et fédérateur des politiques de prévention.

La négociation des contrats territoriaux de développement social urbain incombe au préfet de département, en liaison avec les collectivités locales concernées.

En mars 1991, le gouvernement a nommé 13 sous-préfets chargés spécialement de conduire la politique de la ville dans les 13 départements les plus urbanisés de France. Ils ont pour mission, sous l'autorité des préfets de département, de coordonner la politique mise en oeuvre, d'impulser l'action de l'Etat, d'animer et de coordonner l'action des acteurs publics ou privés du développement social urbain. Ces 13 départements pilotes sont dotés d'une cellule composée d'un correspondant judiciaire, d'un représentant de l'administration pénitentiaire et d'un correspondant de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces cellules permettent d'assurer une meilleure concertation entre les services de la justice, impulsent et coordonnent, des actions spécifiques en liaison avec les autres services de l'Etat et le sous-préfet spécialisé. Les résultats sont donc plus faciles à saisir.

Dans le domaine spécifique de la prévention de la délinquance, le Conseil départemental de prévention de la délinquance, placé sous l'autorité du préfet et doté initialement de missions d'observation, d'animation (les opérations-été, par exemple), d'impulsion et de

coordination des initiatives communales (avec le CCPD) a vu son rôle s'accroître.

Enfin, si les contrats d'action-prévention, les contrats de ville, conventions de quartiers et convention ville-habitat (les 3 derniers devant comporter un volet relatif à la prévention de la délinquance) ont une vocation communale, leur financement est assuré par des crédits déconcentrés ou décentralisés qui se laissent plus facilement saisir au niveau départemental. En outre, si le quartier, la ville ou l'agglomération constituent un cadre optimum pour les actions de prévention, c'est souvent le département qui sert de cadre de référence aux services extérieurs de l'Etat.

Enfin, le choix du département permet aussi de tenir compte de l'importance des compétences du Conseil Général en matière de politique sociale.

Ainsi, en évitant une perspective trop globalisante -la région- ou trop partielle -la ville-, le département constitue le meilleur champ d'observation pour une approche locale des dépenses de prévention et de répression de la délinquance.

3.2 Choix d'un terrain expérimental

Le département des Yvelines, en raison de sa diversité, nous est apparu comme un bon terrain d'expérimentation.

Il est issu de la réorganisation administrative de la région parisienne en 1964, morcelant le département de Seine et Oise. Avec plus de 2270 kilomètres carrés, les Yvelines constituent le département le plus vaste

de la région Ile-de-France, à l'exception de la Seine et Marne.

Les réseaux de relation avec Paris sont très développés : Versailles compte 3 gares reliées à 3 gares parisiennes ; 2 lignes de RER ont leur terminus en 3 points du département ; les trains de grandes lignes traversent le département et s'y arrêtent, de même que le TGV.

C'est un département composé d'une population jeune -la moitié a moins de 30 ans- de 1 307 145 habitants (recensement INSEE de 1990).

Les étrangers représentent un peu plus de 11% de la population, soit un peu plus de la moyenne de l'Ile-de-France.

Le taux de chômage du département était de 5,5% en 1989, contre 8% pour la région Ile-de-France, et 9,5% en France. Les jeunes de moins de 25 ans représentent 23,7% de l'ensemble des chômeurs du département ; les chômeurs de longue durée 26,1%.

La précarisation de l'emploi se manifeste par un recours accentué aux contrats à durée déterminée, d'intérim ou à temps partiel : 38,7% des inscriptions à l'ANPE sont liées à des fins de contrat ou à des fins de mission d'intérim.

Le département des Yvelines se caractérise néanmoins par le plus faible taux de bénéficiaires du RMI de France.

En septembre 1989, 21,2 personnes pour 10 000 étaient bénéficiaires du RMI alors que la moyenne nationale était de 57,8. Cette tendance se poursuit :

en juin 1990, 2892 personnes percevaient une allocation dans les Yvelines contre 2560 en décembre 1989, soit une progression de 12,9% légèrement inférieure à la progression nationale (14,8%), et à la progression enregistrée par la région parisienne (17%).

81,5% des bénéficiaires sont des personnes seules (contre 63,2% au niveau national). Cette forte proportion de personnes seules est surtout due à l'importance des hommes seuls (45,5% dans les Yvelines contre 28,1% au plan national). La jeunesse de la population des Yvelines et l'importance des travailleurs immigrés privés d'emploi expliquent ce phénomène.

Comme pour l'ensemble de la région parisienne, les étrangers sont surreprésentés dans le département des Yvelines par rapport à la moyenne nationale : 24,3% des bénéficiaires du RMI y sont étrangers, contre 12,1% au niveau national.

Les bénéficiaires du département en contrat sont très inégalement répartis selon les Commissions Locales d'Insertion (CLI). Les bénéficiaires du RMI sont proportionnellement beaucoup plus nombreux sur la CLI de Mantes que sur celle de Saint-Germain : 5,7 ménages pour 1000 bénéficient du RMI sur la CLI de Saint-Germain alors que ce chiffre atteint 33,9 sur la CLI de Mantes.

78% des bénéficiaires sur Mantes et sur Saint-Germain ont entre 25 et 49 ans, moyenne légèrement supérieure à l'ensemble du département (75%). Les jeunes de moins de 25 ans sont plus représentés sur Mantes (2%) que sur Saint-Germain (0,5%) qui s'éloigne le plus de la moyenne départementale (1,8%) (Acadie Ten, 1991).

Le département des Yvelines comprend 11 villes de plus de 25 000 habitants (et 36 de plus de 10 000 habitants) et il est découpé en 4 arrondissements (Versailles, Saint-Germain-en-Laye, Rambouillet, Mantes-la-Jolie) et 39 cantons. Très contrasté, il offre à la fois des zones rurales et des zones urbaines. Des sites relativement prospères cohabitent avec des sites en difficultés : on peut ainsi opposer l'arrondissement de Versailles à celui de Mantes-la-Jolie.

Ce dernier, urbanisé à partir des années 1960, possède une population particulièrement jeune et un taux de chômage supérieur à celui du département et qui croît plus vite que celui du département. L'agglomération est située autour des 3 communes de Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville et Limay et comprend près de 100 000 habitants. Mantes-la-Jolie est la troisième commune du département : elle compte 75% des logements sociaux de l'agglomération dont la plupart sont situés au "Val Fourré", Z.U.P. qui a fait l'objet d'une procédure de développement social des quartiers depuis 1982.

La plupart des communes de l'arrondissement de Mantes-la-Jolie travaillent dans l'intercommunalité : 8 d'entre elles sont réunies en un district urbain et une vingtaine, dans une zone s'étendant jusqu'aux Mureaux, participent à une procédure "Contrat de Ville".

Le département comprend 8 ZEP (Les Mureaux, Trappes, Mantes-la-Jolie, Ecquevilly, La Verrière, Sartrouville, Chanteloup-les-Vignes, Carrière-sous-Poissy) et 5 Missions Locales (Conflans-Sainte-Honorine, Mantes-la-Jolie, Guyancourt, Les Mureaux, Poissy).

Dans le cadre du Xe Plan, le contrat Etat-Région a retenu 8 quartiers en opération de développement social (Les Mureaux, Trappes, Mantes-la-Jolie, Ecquevilly, La Verrière, Sartrouville, Chanteloup-les-Vignes, Carrières-sous-Poissy) et un site pour l'intégration (ZAC de La Noé) et a arrêté, en 1990, 3 conventions de quartiers hors contrat de plan (Achères, Poissy, Plaisir).

Enfin, en 1990, dans le département des Yvelines :

- 8 communes ont un CCPD : Aubergenville, Les Clayes-sous-Bois, Elancourt, Meulan, Plaisir, Sartrouville, Villennes-sur-Seine, Voisins-le-Bretonneux,
- 2 communes ont un CCPD en cours de constitution : Chevreuse et Bois d'Arcy,
- 17 communes ont un CCPD et un CAP : Achères, Carrières-sous-Poissy, Chanteloup-les-Vignes, Conflans-Sainte-Honorine, La Celle-Saint-Cloud, Guyancourt, Houilles, Magny-les-Hameaux, Mantes-la-Jolie, Montigny-le-Bretonneux, Les Mureaux, Poissy, Saint-Germain-en-Laye, Trappes, Verneuil-sur-Seine, Vernouillet, La Verrière,
- 5 communes ont un CIPD : Marly-le-Roi, Port Marly, L'Etang-la-Ville, Bailly et Louveciennes.
- 8 conventions de DSQ, 6 conventions de quartier ont été signées, tandis qu'un contrat de ville est en cours d'élaboration en 1990 (Mantes-la-Jolie).

On ne trouve pas, en 1990, de conventions ville-habitat dans le département des Yvelines.

Pour conclure cette partie descriptive, on ajoutera que le choix du département des Yvelines ne vise pas à une quelconque représentativité.

Il s'agit d'un bon terrain exploratoire, d'une part en raison de ses contrastes qui augmentent les chances de trouver la plus grande diversité des formes d'actions de prévention et aussi, dans une moindre mesure peut-être, de répression ; d'autre part en raison de la coexistence de plusieurs dispositifs de prévention lesquels peuvent se superposer, s'articuler ou s'enchevêtrer les uns aux autres.

De plus, le département des Yvelines est l'un des 13 départements pilotes concernés par la nomination en mars 1991 d'un sous-préfet chargé de coordonner les politiques de prévention. La recherche, et particulièrement le recueil des données, est largement facilité par la présence du sous-préfet chargé de conduire la politique de la ville qui dispose, en outre, d'une vision globale de l'ensemble des actions menées dans son ressort, ce qui en fait un interlocuteur privilégié.

4 Construction d'une grille de recueil des données

La présente recherche a pour objectif, non pas de parvenir à chiffrer très précisément et de façon très détaillée les coûts de la prévention et de la répression de la délinquance dans le département des Yvelines, mais de mettre au point, à partir de ce terrain expérimental, une grille de recueil de données sur des coûts locaux permettant d'évaluer l'ensemble des dépenses effectuées, tant sur un financement national que local, pour le contrôle du phénomène criminel.

Il s'agit essentiellement de tester les conditions de faisabilité d'une telle enquête, laquelle, par conséquent, doit être à la fois suffisamment exhaustive pour ne perdre aucune donnée, et

suffisamment systématisée pour pouvoir être répliquable dans d'autres départements.

Ces deux considérations ont gouverné le choix de la méthode adoptée à partir des enseignements de l'enquête sur le terrain : raisonner en termes d'actions et non en termes d'acteurs ; proposer différents modes d'évaluation des coûts de la prévention et de la répression de la délinquance selon la définition retenue de ces concepts.

* Raisonner en termes d'actions et non en termes d'acteurs

Une première observation sur le terrain permet de recenser les différentes agences, publiques ou privées, impliquées dans des actions de prévention et/ou de répression de la délinquance dans le département.

On peut en dresser l'inventaire en les classant selon la nature des actions et les sources de financement.

Différents motifs nous ont conduit à adopter une classification en terme d'actions, plutôt qu'en terme d'acteurs :

- d'une part, comme on l'a vu supra, un même acteur peut participer à des types d'actions différents : il en est ainsi, par exemple, des forces de police ou de gendarmerie, du juge des enfants dont les actions respectives se situent au croisement de la prévention et de la répression,
- d'autre part, même dans la mise en oeuvre de l'action répressive d'ordre public, d'autres acteurs privés (police municipale, entreprises privées de gardiennage)

interviennent conjointement avec ceux qui appartiennent au système pénal.

Enfin, nous avons souligné que les actions de prévention de la délinquance pouvaient mobiliser une très grande multiplicité d'agences. Cela nous conduit à renoncer à une classification en terme d'acteurs.

Cette démarche aurait, en outre, fait courir le risque d'une confusion entre acteurs, décideurs et financeurs : certains financeurs d'une ou plusieurs actions de prévention ne sont pas en même temps acteurs dans la mise en oeuvre de ces actions ; réciproquement, un acteur impliqué dans la mise en oeuvre d'une action de prévention n'est pas systématiquement financeur de cette action.

Finalement, l'enchevêtrement complexe sur le terrain des actions, des acteurs et des financeurs peut être présenté selon une grille croisée (actions / financement), organisée selon les deux grands programmes : répression/prévention.

Les actions concourant à la **mise en oeuvre de la répression pénale (A)** peuvent être classées entre trois groupes d'actions :

- maintien de la sécurité et de l'ordre public,
- jugements et décisions de justice,
- exécution des décisions de justice.

Nous avons cherché à regrouper la multiplicité des **actions publiques à visée de prévention (B)** selon que l'on peut les rattacher à un type d'acteur (pénal/action sociale) ou à un programme transversal faisant intervenir divers financeurs (publics ou privés). Il est apparu à l'usage que ce regroupement en

trois postes ne permettait pas d'intégrer les nombreuses autres actions d'initiative publique pour lesquelles nous avons créé une catégorie spécifique. Quatre groupes d'actions sont donc retenus :

- actions mises en oeuvre par les acteurs pénaux,
- actions liées à la mise en oeuvre de la prévention spécialisée,
- actions liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance,
- autres actions de prévention d'initiative publique.

Enfin, une dernière catégorie regroupe les **actions de protection d'initiatives privées (C)** -non de prévention en direction d'auteurs possibles de délits- mais de protection de la part des victimes potentielles.

Le croisement des différentes actions et des diverses sources de financement peut maintenant être présenté sous forme d'une grille de recueil de données (voir pages 43 et 44).

ACTIONS	FINANCEMENT			
	Etat	Département	Communes	Fonds privés
A MISE EN OEUVRE DE LA REPRESSION PENALE				
1 Maintien de la sécurité et de l'ordre public				
Police Nationale (Police Urbaine, Police Judiciaire, CRS)				
Gendarmerie				
Autres agents de maintien de la sécurité et de l'ordre public (Police municipale, agents des administrations et des entreprises de transports publics, agents privés de sécurité)				
2 Jugements et décisions de justice				
Tribunaux de Police				
Tribunaux Correctionnels				
Cours d'appel				
Frais de justice et aide judiciaire				
3 Exécution des décisions de justice				
Maisons d'Arrêt				
Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés				
Protection Judiciaire de la Jeunesse				

B ACTIONS PUBLIQUES A VISEE DE PREVENTION	Etat	Département	Communes	Fonds privés
1 Actions mises en oeuvre par les acteurs pénaux				
Police nationale				
Gendarmerie				
Protection judiciaire de la Jeunesse				
2 Actions liées à la mise en oeuvre de la prévention spécialisée				
Clubs et équipes de prévention				
Aide Sociale à l'Enfance				
Assistance éducative en milieu ouvert				
Actions socio-éducatives (ASEL)				
Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale				
Sans Domicile de Secours				
3 Actions liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance				
Opérations Prévention-Eté				
Contrat Action Prévention				
Prévention Toxicomanie				
4 Autres actions de prévention d'initiative publique				
Subventions aux associations				
Police municipale				
Contrats avec entreprises privées de gardiennage				

C ACTIONS DE PROTECTION D'INITIATIVE PRIVEE	Etat	Département	Communes	Fonds privés
Assurances				
Systèmes de protection				
Entreprises privées de gardiennage, de transports de fonds				

Agents des entreprises de transports publics (1)				

(1) On tient compte ici de la catégorie économique de ces agents, et non de leur statut juridique.

* Proposer différents modes d'évaluation des coûts de la prévention et de la répression de la délinquance selon la définition retenue de ces concepts

Ce parti pris est issu de l'analyse de la notion de prévention. Il convient, en effet, de distinguer ce qui relève très précisément de la prévention de la délinquance de ce qui s'inscrit plus globalement dans des dispositifs de politiques sociales à vocation plus larges.

Prendre en compte les dépenses de RMI serait considérer tous ceux qui en bénéficient comme des délinquants potentiels.

La mise en place de multiples dispositifs territorialisés et multi-partenariaux d'action sociale (OPE, ZEP, Missions Locales, PAIO, DSQ, CCPD, RMI, CLI, CFI...) fait courir le risque d'une dilution des politiques locales de prévention de la délinquance dans l'ensemble plus flou des politiques de prévention sociale.

On peut, bien sûr, considérer, dans un premier temps, que "bénéficiaire" du RMI, du Fonds de Solidarité Logement (FSL) ou d'un Contrat-Formation Individualisé (CFI), peut empêcher de devenir délinquant. A suivre ce raisonnement, il faudrait alors intégrer les dépenses relatives à tous ces dispositifs dans le coût de la prévention de la délinquance. Aussi, pour ne pas faire perdre à la notion de prévention de la délinquance sa spécificité, nous avons décidé d'écarter du champ des actions qui s'inscrivent dans des politiques sociales globales :

- les mesures relatives au RMI ;

- les mesures relatives au logement : Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), et dispositif de la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV), dispositif de la loi Besson (POPS, FSL) ;
- les mesures relatives à l'insertion ou à la formation professionnelle (Contrat-Emploi-Solidarité, Contrat-Formation-Individualisé) ;
- les mesures relevant d'action en matière d'éducation (Zone d'Education Prioritaire, Mission Locale, Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation).

Ces choix peuvent paraître arbitraires et peuvent être contestés. Les différentes mesures exclues peuvent avoir un effet indirect de prévention. Mais, comme nous l'avons évoqué précédemment, à trop élargir cette notion, on risque de lui faire perdre toute spécificité en la "noyant" dans l'ensemble du dispositif des politiques sociales.

Toutefois, la plupart des problèmes de prévention de la petite et moyenne délinquance nécessitent sans doute une approche globale et multi-sectorielle, permettant d'associer, sur un territoire donné, les services de l'Etat, les élus locaux et les services municipaux, le milieu associatif et les partenaires sociaux. C'est d'ailleurs précisément le principe que sous-tend la politique de la ville : les procédures contractuelles mises en oeuvre dans le cadre de cette politique (convention de quartier, convention "ville-habitat", contrat de ville), doivent contenir un volet "prévention de la délinquance".

Aussi convient-il de ne pas rejeter toute la politique de développement social urbain dans l'évaluation du coût de la prévention de la délinquance.

Enfin, les limites du concept de prévention de la délinquance qui président à sa mise en oeuvre pratique sont largement dépendantes des représentations que s'en font les acteurs locaux. La grande diversité des intervenants, ainsi que la multiplicité des dispositifs locaux parallèlement aux initiatives d'Etat, ont sans doute pour conséquence que les frontières du concept ne sont pas les mêmes selon les agences et selon les acteurs. Elles peuvent aussi être parfois liées à des stratégies de financement par les acteurs locaux face aux politiques mises en oeuvre par l'Etat (financement, par exemple, d'un équipement sportif polyvalent au titre de programmes de prévention).

C'est pourquoi il nous a semblé important de tenir compte du discours des acteurs locaux, lié à leurs représentations et leurs pratiques. Le questionnaire⁵ permet de faire émerger non seulement des différences de conception de la prévention mais encore celles de pratiques selon les acteurs. Ainsi, par exemple, des décisions aussi courantes que l'implantation d'un espace vert ou l'amélioration de l'éclairage de la voirie peuvent être considérés -ou non- comme concourant à la prévention de la délinquance (et s'inscrire dans des financements disponibles à cet effet). Cette démarche laisse aux acteurs locaux la possibilité d'exprimer en détail leurs visions et pratiques de la prévention permettant de définir sur des bases concrètes les critères délimitant ce qui relève d'actions spécifiques et ce qui s'inscrit dans des politiques urbaines plus générales.

Il reste maintenant à présenter des estimations chiffrées en fonction des critères que nous avons retenus pour sélectionner les actions de prévention et

⁵ - Voir annexe 2.

de répression de la délinquance et les répartir selon les acteurs qui les mettent en oeuvre et selon leurs sources de financement.

CHAPITRE 2 : RESULTATS

On peut maintenant proposer une méthode d'évaluation du coût de la prévention et de la répression de la délinquance, en suivant, à travers l'exemple du département des Yvelines, les modes de calcul poste par poste.

A MISE EN OEUVRE DE LA REPRESSION PENALE

1 Maintien de la sécurité

*** Aspects de la délinquance**

En 1990, la délinquance enregistrée s'est accrue de 7,84% dans le département, lorsqu'elle augmentait, dans le même temps, de 3,81% en Ile-de-France et de 6,93% à l'échelon national. 85624 crimes et délits ont été constatés en 1990 par les services de police et de gendarmerie (contre 79398 en 1989), dont 62528 vols qui augmentent de 10,3%. Le nombre de faits constatés pour 1000 habitants est de 65,5 (contre 84,7 pour l'Ile-de-France), plaçant les Yvelines au 22ème rang des départements français⁶.

1.1 La police nationale

Il est très difficile de connaître précisément le chiffre des effectifs de police dans le département des Yvelines.

En effet, l'organisation des services de police ne correspond pas au découpage départemental :

- le ressort du service régional de police judiciaire est beaucoup plus vaste que le département puisqu'il

⁶ - "Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1990" Paris, La Documentation Française.

couvre les Yvelines, l'Essonne, la Seine et Marne, le Val d'Oise, l'Yonne et l'Eure-et-Loir et concerne une population d'environ 5 millions d'habitants,

- Il existe 16 circonscriptions de police urbaine dans le département qui intéressent environ 1 million d'habitants,

- Un groupement de CRS couvre la région Paris-Ile-de-France.

Le total des crimes et délits constatés par les polices urbaines et le taux de criminalité, en 1990, se répartissent de la façon suivante :

Tableau 1 : Nombre de crimes et de délits constatés par les polices urbaines dans les Yvelines et taux de criminalité

Circonscriptions	Total	Taux pour 1000 hab	Circonscriptions	Total	Taux pour 1000 hab
Versailles	9011	61,24	Mantes-la-Jolie	7289	72,39
Conflans	3795	54,81	Marly-le-Roi	2153	46,95
Elancourt	6528	76,75	Poissy	5668	66,85
Houilles	1999	48,61	Rambouillet	1883	51,59
La Celle-St-Cloud	1585	50,50	St-Cyr-l'Ecole	5395	41,08
Le Vésinet	3933	60,15	St-Germain-en-Laye	4301	61,32
Les Mureaux	5068	80,98	Sartrouville	3049	60,58
Maisons-Lafitte	2001	70,50	Vélizy-Villacoublay	2391	55,47
(Source : Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1990 dans leurs circonscriptions par les polices urbaines. Annexes. Paris, La Documentation Française, 1991.)					

Le bureau des Finances du Secrétariat Général pour l'Administration de la Police (SGAP) de Versailles nous a fourni l'état général des dépenses réglées par le SGAP de Versailles pour les services de police nationale des Yvelines au titre de l'année 1990.

Cet état général comprend les dépenses relatives :

- aux polices urbaines,
- à la police judiciaire,
- aux compagnies républicaines de sécurité (CRS) dont le siège est situé dans le département des Yvelines, quoique toutefois, leur compétence territoriale soit nationale. Nous faisons donc l'hypothèse que le taux d'activité des CRS des Yvelines mais intervenant dans un autre département est identique au taux d'activité

des CRS dont le siège est situé dans un autre département mais qui interviennent dans les Yvelines.

Le montant total des dépenses payées par le SGAP des Yvelines comprend les rémunérations principales et accessoires des personnels, les frais de déplacement, l'entretien du parc automobile, l'équipement et le fonctionnement, l'immobilier.

Il s'élève à la somme de 497 610 582 Francs, arrondis à 500 MF.

Tous les services de police ne participent pas, de façon identique, à l'activité pénale. De plus, il convient d'évaluer, pour chaque service de police, la part de l'activité spécifiquement pénale dans l'activité globale du service qui comprend aussi des tâches administratives.

Une enquête (Lorit et Charles, 1985) conduite auprès des services de police de quatre villes françaises (Gennevilliers, Nancy, Roubaix, Valence) sur le traitement et le suivi des appels et plaintes à caractère non-pénal reçus par les services de police, met en évidence une surévaluation des affaires pénales. Ainsi, par exemple, une même affaire peut être comptée deux fois lorsque la victime d'une infraction revient au commissariat.

Pour évaluer de façon précise l'activité pénale des services de police, il faudrait alors investiguer sur le terrain pendant plusieurs mois.

Faute de pouvoir se livrer à une telle investigation, il convient de se référer aux quotas nationaux que l'on appliquera au budget local fourni par le SGAP.

L'enquête "coût du crime" au niveau national estime que :

- tous services de police confondus, l'activité spécifiquement pénale représente 60% de l'activité globale de ces services ;
- dans l'activité spécifiquement pénale des services, 2/3 environ de l'activité est consacrée à la répression et 1/3 à la prévention.

On peut donc évaluer les dépenses de police en matière de prévention et de répression de la délinquance de la façon suivante :

* Résultats

Tableau 2 : **Dépenses de police en matière de prévention et de répression de la délinquance dans le département des Yvelines**

En	
millions de francs	
Dépenses totales :	300
Prévention	114
Répression	186
Source : CESDIP	

1.2 La gendarmerie

Pour la gendarmerie, on peut distinguer :

- les unités participant à l'exercice de la police judiciaire (8 officiers, 398 sous-officiers des 36 brigades territoriales, 1 officier et 57 sous-officiers du peloton motorisé et des 4 brigades motorisées) ;
- les unités spécialisées dans la police judiciaire (39 sous-officiers des 4 brigades des recherches, 5 sous-officiers de la brigade des renseignements judiciaires).

La gendarmerie est présente dans 36 communes des Yvelines, ce qui correspond à un taux d'équipement de 13,7% et place le département au 57ème rang en ce qui concerne le pourcentage de population équipée⁷.

Les chiffres relatifs aux dépenses effectuées par la gendarmerie sont fournis par la sous-direction de la Logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

⁷ - Source : L'équipement des départements, INSEE Résultats, Démographie et Société, 1990, 5-6.

La gendarmerie distingue, parmi ses effectifs, les unités spécialisées uniquement dans la police judiciaire (par exemple, les brigades de recherches), des unités participant à l'exercice de la police judiciaire (comme, par exemple, les brigades territoriales).

La sous-direction de la Logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale détermine elle-même les quotas de participation aux activités de prévention et de répression des différentes unités de gendarmerie.

* Coût de l'action des unités de gendarmerie des Yvelines dans le domaine de la répression

Tableau 3 : Gendarmerie et répression : Unités participant à l'exercice de la police judiciaire dans le département des Yvelines.

En francs			
Unités et effectifs	% Participati on	Dépenses ordinaire s	Dépenses en capital
8 officiers	20,55%	445 603	39 201
398 sous-officiers des 36 brigades territoriales	43,33%	31 196 475	4 112 151
1 officier et 57 sous-officiers	19,90%	2 105 865	275 219
Total dépenses ordinaires		33 747 943	

Total dépenses en capital			4 426 571
TOTAL		38 174	514
Source : Sous-Direction de la Logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale			

**Tableau 4 : Gendarmerie et répression : Unités
spécialisées dans la police judiciaire dans le
département des Yvelines**

En francs			
Unités et effectifs	% participati on	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital
39 sous-officiers des 4 brigades des recherches	94,79%	6 687 455	881 504
5 sous-officiers de la brigade des renseignements	94,79%	857 366	113 013
Total dépenses ordinaires		7 544 821	
Total dépenses en capital			994 517
TOTAL	8 539 338		
Source : Sous-Direction de la logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale			

Le coût de l'action des unités de la Gendarmerie des Yvelines dans le domaine de la répression s'établit, pour 1990 :

- Dépenses ordinaires : 41 292 764 F.
 - Dépenses en capital : 5 421 088 F.
- Soit 46 713 852 F. arrondis à 47 MF.

- Coût de l'action des unités de gendarmerie des Yvelines dans le domaine de la prévention

**Tableau 5 : Gendarmerie et prévention : Unités de
gendarmerie des Yvelines dans le domaine de la
prévention**

En millions de francs			
Unités et effectifs	% Participation	Dépenses ordinaires	Dépenses en capital
398 sous-officiers des 36 brigades territoriales	34,46%	24 810 305	3 270 361
1 officier et 57 sous-officiers	32,15%	3 402 188	444 638
Total dépenses ordinaires		28 212 493	
Total dépenses en capital			3 714 999
TOTAL		31 927 492	
Source : Sous-Direction de la logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale			

* Résultats

**Tableau 6 : Dépenses de gendarmerie en matière de
prévention et de répression de la délinquance dans le
département des Yvelines**

En millions de francs	
Dépenses totales :	79
Prévention :	32
- Unités participant à l'exercice de la police judiciaire:	32
Répression :	47
- Unités participant à l'exercice de la police judiciaire	38
- Unités spécialisées dans la police judiciaire	9
Source : Sous-Direction de la Logistique de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale	

Comparé à la moyenne nationale (Godefroy et Laffargue, 1993), ce chiffre paraît relativement faible.

L'étude réalisée par l'INSEE⁸ sur l'équipement des départements en 1988 permet d'en donner l'explication : la comparaison des principaux indicateurs relatifs à la gendarmerie dans le département des Yvelines (communes équipées, population équipée, distance à l'équipement pour la population non équipée) fait apparaître un sous-équipement de ce département par rapport à la moyenne des autres départements.

1.3 Autres agents de maintien de la sécurité et de l'ordre public

⁸ - Source : L'équipement des départements, INSEE Resultats, Démographie et Société, 1990, 5-6.

La police municipale, les agents des administrations et des entreprises de transports publics, les agents privés de sécurité ont une activité essentiellement préventive. Ils peuvent cependant être quelquefois à l'origine de procédures répressives, par exemple en renvoyant l'auteur d'une infraction devant un acteur du système pénal.

C'est pourquoi il convient de les citer ici pour mémoire.

2 Jugements et décisions du justice

Dans le ressort de la Cour d'appel des Yvelines, se trouvent :

- 5 Tribunaux d'Instance (Versailles, Mantes-la-Jolie, Rambouillet, Poissy, Saint-Germain-en Laye) ;
- 1 Tribunal de Commerce (Versailles) ;
- 5 Conseils de Prud'hommes (Mantes-la-Jolie, Poissy, Rambouillet, Saint-Germain-en-Laye, Versailles) ;
- 4 Tribunaux de Grande Instance (Nanterre, Chartres, Pontoise, Versailles) ;
- 1 Cour d'Assises ;
- 1 Cour d'appel.

A titre d'information, il est intéressant de comparer l'activité de la Cour d'appel de Versailles à la moyenne de l'activité de l'ensemble des Cours d'appel en matière pénale pour 1990. L'activité de la Chambre d'Accusation représente 6,6% de l'activité totale avec un taux de renvoi aux assises légèrement inférieur à la moyenne nationale.

Tableau 7 : Activité de la Cour d'appel de Versailles

Cour d'appel	Arrêts	Arrêts		Cond. portées au casier judiciaire			Cour d'Assises				
		Chambre appels Correct	Chambre d'accusation	Total	Cour Ass.	Cour appel	Arrêts	Condamnés			Acquit.
		Ens.	Renv Ass.					Total	Maj.	Min.	
France	40 761	25	2	28	1 507	26	2 067	2892	2735	130	144
Versailles	2 383	1	113	1 367	66	1	124	187	183	4	18
%	5,8	6,6	5,4	4,8	4,3	4,9	6,0	6,5	6,7	3,1	12,5

Source : Données locales. Statistique annuelle 1990. Ministère de la Justice.

On peut effectuer une comparaison identique pour l'activité du Parquet. Celui de Versailles représente 7,5% des affaires nouvelles, 5,9% des affaires poursuivies et 9,5% des classements sans suite.

Tableau 8 : **Activité du Parquet**

	Affaires nouvelles	Affaires poursuivies					Class. sans suite
	Total	Total	Devant le J.I.	Devant le J.E.	Devant T.Corr.	Devant T.Pol.	
France	4 596 212	703 831	53 652	44 749	447 461	157 969	3 748 145
Versailles	345 627	41 525	3 627	4 268	26 782	6 848	356 799
%	7,5	5,9	6,7	9,5	5,9	4,3	9,5
Source : Données locales. Statistique annuelle 1990. Ministère de la Justice.							

Enfin, on peut apprécier, pour le ressort de la Cour d'appel de Versailles, les effectifs des magistrats affectés au sein des Tribunaux de Grande Instance, ainsi que le nombre de jugements rendus par les Tribunaux Correctionnels.

Tableau 9 : **Effectifs des magistrats affectés au sein des TGI et nombre de jugements rendus par les Tribunaux Correctionnels**

	Effectifs magistrats	Jugements rendus
Nanterre	135	497
Chartres	25	908
Pontoise	66	465
Versailles	87	092
TOTAL	313	962
Source : Données locales. Statistique annuelle 1990. Ministère de la Justice		

2.1 Ministère public et juridictions

Les dépenses totales de la justice pénale comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement des juridictions et d'investissement, auxquelles il faut ajouter les frais de justice et l'aide juridictionnelle.

Ces données ont été recueillies sur le terrain, essentiellement auprès de la Cour d'appel de Versailles (service des traitements, de l'équipement, de la gestion financière...etc).

Notre objectif est de parvenir à ventiler, pour les Yvelines, ces dépenses entre Cour d'appel, TGI et TI.

Dans ce but, il faut résoudre les trois questions suivantes :

- la cour d'appel de Versailles couvre un ressort plus étendu que le département des Yvelines : elle comprend, en effet, les arrondissements judiciaires de Chartres, Nanterre, Pontoise et Versailles. Comment, alors, isoler le coût spécifique au département des Yvelines ?
- Comment, ensuite, distinguer les coûts entre Cour d'appel, TGI et TI ?
- Les juridictions ne rendent pas uniquement des décisions pénales mais statuent aussi en matière civile, commerciale, sociale... etc. Comment, enfin, distinguer pour chaque juridiction, la part de l'activité spécifiquement pénale de l'ensemble de l'activité de la juridiction ?

Le montant total des dépenses, pour la Cour d'appel de Versailles, le Tribunal de Grande Instance de Versailles et les cinq Tribunaux d'Instance s'élève à 99 MF.

Pour évaluer la part de l'activité donnée par le département des Yvelines dans l'ensemble de l'activité de la Cour d'appel, on peut étudier soit le taux des affaires nées dans le département, soit le nombre de magistrats affectés aux affaires du département.

Ainsi, par exemple, sur les 313 magistrats affectés au ressort de la Cour d'appel de Versailles, 87 siègent au sein du TGI de Versailles soit 28% de l'effectif global.

De même, si l'on examine le nombre de jugements rendus par le TGI de Versailles par rapport au nombre total de jugements rendus par l'ensemble des TGI du ressort de la Cour d'appel (Chartres, Nanterre, Pontoise, Versailles) et que l'on suppose que le taux d'appel se répartit de façon à peu près identique sur l'ensemble des décisions rendues par les 4 TGI du ressort, on observe que l'activité du TGI de Versailles

représente 28% de l'activité totale des juridictions du ressort.

On peut donc estimer que les affaires du département occupent 28% des 68 magistrats de la cour d'appel de Versailles, soit 19 d'entre eux.

Au total, 106 magistrats traitent des affaires du département.

Il est alors plus aisé de répartir les dépenses du ressort (99 MF) entre Cour d'appel, TGI et TI : sur les 106 magistrats affectés au TGI et à la cour d'appel de Versailles, 87 (soit 82%) siègent au TGI et 19 (soit 18%) siègent à la Cour d'appel.

Les dépenses se répartissent donc de la façon suivante :

Tableau 10 : Ventilation des dépenses entre Cour d'appel et juridictions de première instance (TGI et TI)

En millions de francs	
TOTAL	99
Cour d'appel (18%)	18
TGI - TI (82%)	81
Source : CESDIP	

Pour ventiler ensuite les dépenses entre TGI et TI, différentes clés de répartition sont envisageables :

- On peut d'abord raisonner sur les budgets, en examinant, par exemple, la répartition, par

juridiction, de la dotation annuelle de fonctionnement (Ch.37-92).

On observe alors que les TGI absorbent 68% des crédits contre 32% pour les TI de l'arrondissement judiciaire de Versailles.

- On peut ensuite raisonner sur les effectifs soit en observant les données locales selon lesquelles 58% des magistrats sont affectés au TGI et 42% aux TI ; soit en tenant compte de l'étude "Coût du crime" au niveau national : la répartition TGI/TI a été estimée à 80%/20%.

En effet, les affectations budgétaires ne reflètent pas l'activité réelle des magistrats. Ainsi, ceux nommés dans des petits tribunaux d'instance ne consacrent parfois qu'un quart de leur temps à l'instance (quelquefois un jour par semaine) et les trois quarts de leur temps au TGI.

Pour tenir compte de ces différentes hypothèses, nous avons décidé de répartir les dépenses entre TGI et TI selon les quotas suivants : 70% (TGI) et 30% (TI).

Les dépenses se ventilent alors de la façon suivante :

Total : 81 MF dont TGI : 57 MF et TI : 24 MF

Enfin, il reste à évaluer, pour chaque juridiction, la part de l'activité spécifiquement pénale dans l'activité globale de la juridiction.

L'étude de la société CEGOS (CEGOS, 1993), qui portait sur sept TGI, quatre TI et deux cours d'appel, a permis, à partir d'un découpage de l'activité par blocs de procédure, une estimation des temps moyens par

tâche et par procédure. On a pu ainsi évaluer la part du pénal selon les trois niveaux de juridictions (appel, grande instance et instance) en tenant compte d'un quota proportionnel des activités communes entre civil et pénal.

La part de l'activité spécifiquement pénale dans le type de juridiction est alors, selon les quotas retenus :

- de 20% pour les TI,
- de 70% pour les TGI,
- de 40% pour les cours d'appel.

Dans le département des Yvelines, les coûts de la répression de la délinquance se répartissent donc de la façon suivante :

Tableau 11 : Dépenses des services judiciaires en matière de répression dans le département des Yvelines

	En millions de francs	
	Total	Part du pénal
Cour d'appel (40%)	18	7
TGI (70%)	57	40
TI (20%)	24	5
TOTAL	99	52
Source : CESDIP		

2.2 Frais de justice et aide judiciaire

Les frais de justice représentent les dépenses engagées par les autorités judiciaires dans la poursuite des infractions tels que les frais d'expertises, les taxes à témoins, indemnités aux jurés etc... Ils ne comprennent pas les dépenses qui précèdent l'intervention de la justice (frais de police ou de gendarmerie) ni celles qui interviennent après la condamnation définitive.

Ils englobent, en revanche, les indemnités accordées aux victimes d'erreurs judiciaires, les frais avancés par l'Etat dans les procédures de révision des condamnations, les indemnités allouées aux personnes relaxées ou acquittées. En outre, jusqu'en 1990, ce poste budgétaire comprenait l'indemnisation des victimes de violences ou d'atteintes aux biens.

D'après les données recueillies, le montant des frais de justice s'élève à 1,7MF et le montant de l'aide judiciaire à 1,5MF pour le département des Yvelines en 1990.

Tableau 12 : **Ensemble des dépenses des juridictions en matière pénale**

En millions de francs	
1 Services judiciaires	52
Cour d'appel	7
TGI	40
TI	5
2 Frais de justice	1,7
3 Aide judiciaire	1,5
TOTAL	55,2
Source : CESDIP	

3 Exécution des décisions de justice

Ces dépenses sont engagées, d'une part par l'Administration pénitentiaire pour l'emprisonnement et l'exécution des peines en milieu ouvert, d'autre part par la Protection Judiciaire de la Jeunesse pour l'exécution des décisions des juges pour enfants au titre de l'ordonnance de février 1945.

3.1 L' Administration pénitentiaire

Le département des Yvelines compte deux maisons d'arrêt (Bois d'Arcy et la maison d'arrêt pour femmes de Versailles) et une centrale (Poissy).

La maison centrale de Poissy n'accueille qu'un très petit nombre de condamnés issus du département des Yvelines.

La maison d'arrêt pour femmes de Versailles, reçoit environ 50% de sa population pénale des Hauts-

de-Seine, 2 à 3% d'Eure-et-Loir ; 47% de l'effectif concerne le seul département des Yvelines.

Au 1er janvier 1990, l'effectif de la population pénale de la maison d'arrêt pour hommes de Bois d'Arcy était de 1398, dont 946 prévenus et 452 condamnés. Au 1er janvier 1991, il est de 1341, dont 785 prévenus et 556 condamnés.

La maison d'arrêt de Bois d'Arcy accueille prévenus et condamnés issus des :

- TGI Nanterre : 738 en 1990 et 610 en 1991 ;
- TGI Versailles : 551 en 1990 et 585 en 1991 ;
- Autres juridictions : 109 en 1990 et 146 en 1991.

L'effectif provenant du TGI de Nanterre devait diminuer, voire même disparaître, en raison de l'ouverture, en septembre 1990 de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine à Nanterre. A la suite de difficultés liées à un manque de personnel d'encadrement, les prévenus et condamnés relevant du TGI de Nanterre n'ont pas pu être immédiatement écroués à la maison d'arrêt de Nanterre.

En 1989, 23 ordonnances de placement à l'extérieur en cours d'exécution de peine ont été prononcées.

Etant donné l'effectif très faible de condamnés, originaires des Yvelines, détenus à la Centrale de Poissy, nous avons décidé de ne pas en tenir compte dans le calcul des dépenses relatives à l'exécution des décisions de justice.

Les données ont été recueillies :

- à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy (rapport d'activité 1990) ;

- à la Direction de l'Administration pénitentiaire pour la maison d'arrêt pour femmes de Versailles.

Les dépenses totales (salaires des personnels, équipements, fonctionnement) se montent à :

- 92 MF pour la Maison d'Arrêt de Bois d'Arcy,
- 2 MF pour la Maison d'Arrêt pour femmes de Versailles.

Pour calculer les dépenses afférentes au département des Yvelines, il convient alors de rapporter le montant des dépenses totales au nombre de détenus originaires des Yvelines dans ces deux établissements.

- Maison d'Arrêt de Bois d'Arcy :

On prend en considération l'effectif de détenus au 1er janvier 1991 (1 341 détenus), pour tenir compte des variations intervenues au cours de l'année 1990.

De janvier à juin 1990, 278 condamnés ont été transférés par mesure de désencombrement dans des maisons d'arrêt hors région parisienne et 20 à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

En juillet et août 1990, 25 condamnés ont été acheminés vers leur affectation en établissement pour peine.

Depuis l'ouverture de la maison d'arrêt de Nanterre, le 17.09.1990, jusqu'à fin décembre 1990, 291 condamnés ont été transférés.

Les détenus dépendant du TGI de Versailles (585) représentent, 44% de la population pénale de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy (1 341).

- Maison d'arrêt pour femmes de Versailles :

Les données relatives à la maison d'arrêt pour femmes de Versailles ne concernent pas seulement le département des Yvelines. Là encore en effet, la maison d'arrêt de Versailles reçoit environ 50% de sa population pénale des Hauts-de-Seine, 2 à 3% d'Eure-et-Loir. 47% de l'effectif concerne le seul département des Yvelines.

Il faut donc de nouveau rapporter le montant total des dépenses au nombre de détenues originaires du département des Yvelines.

Les dépenses relatives à l'exécution des peines, pour le département des Yvelines, peut alors être évalué à 40 MF pour la maison d'arrêt de Bois d'Arcy et à 0,9 MF pour la maison d'arrêt pour femmes.

* Le Comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL)

Les services du milieu ouvert suivent les condamnés à une peine s'exécutant en milieu libre. Ils sont soumis à diverses obligations sous le contrôle du juge de l'application des peines assisté d'un comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL).

On distingue principalement :

- les probationnaires, qui sont des condamnés dont la condamnation est assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve ;
- les libérés conditionnels qui sont des condamnés dispensés de subir le surplus de la peine privative de liberté en raison des gages sérieux de réadaptation sociale qu'ils présentent ;
- les condamnés à un travail d'intérêt général (TIG) qui accomplissent, au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une association, un travail non rémunéré d'une durée de 40 à 240 heures.

Il existe un CPAL par TGI. Les données relatives aux Yvelines ont été recueillies auprès du CPAL du TGI de Versailles.

Tableau 13 : Effectifs des condamnés suivis par le CPAL de Versailles

CATEGORIES	1989	1990	1991
Probationnaires	117	106	150
Libérés conditionnels	27	38	40
TIG	43	95	120
Libérés définitifs	77	82	90
Semi-libres et libérés provisoires	3	4	10
TOTAL	267	325	410

Le rapport rédigé par le CPAL note l'absence quasi totale d'incidence financière engendrée par la permanence d'orientation pénale (POP) au sein du TGI de Versailles, et observe que le nombre de prises en charge de mesures de travail d'intérêt général est en augmentation de 87% par rapport à l'année 1989 (180 mesures en 1989, 337 mesures en 1990). Toutefois on remarque que cette augmentation est le fait, essentiellement, du TGI de Pontoise (TGI Chartres : 23, TGI Nanterre : 79, TGI Pontoise : 127, TGI Versailles : 50).

Le montant total des dépenses effectuées par le CPAL de Versailles s'élève à 0,3 MF.

Tableau 14 : **Dépenses de l'Administration Pénitentiaire dans le département des Yvelines**

En millions de francs	
Maison d'arrêt de Bois d'Arcy	40
Maison d'arrêt pour femmes	0,9

CPAL	0,3
TOTAL	41,2
Source : CESDIP	

3.2 La Protection Judiciaire de la Jeunesse

Les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, qui ont succédé en 1990 à l'Education Surveillée créée en 1945, interviennent auprès de deux types de publics :

- les mineurs délinquants (Ordonnance du 2 février 1945) ;
- les mineurs en danger (Loi du 4 juin 1970).

L'action s'appuie sur des services et des établissements publics (ISES, COAE, SEAT), assurant des missions d'investigation et de prise en charge. Elle repose aussi sur le concours d'un important secteur associatif spécialisé.

L'application des décisions judiciaires relatives au mineurs est donc assurée par la direction de la PJJ qui gère les établissements et services du secteur public et contrôle les établissements et services du secteur associatif habilités à recevoir des mineurs de justice.

Les établissements et services du secteur public de la PJJ assurent l'orientation éducative auprès des TGI dotés d'un tribunal pour enfants, et peuvent assurer la fonction de consultation, d'hébergement et de prise en charge en milieu ouvert, ainsi que la formation.

Les établissements et services du secteur associatif habilités par le ministère de la Justice à recevoir des jeunes confiés à la PJJ sont gérés par des associations relevant de la loi de 1901. Le contrôle exercé sur ces institutions tend à l'harmonisation de l'action éducative en faveur des jeunes pris en charge par l'un ou l'autre des secteurs, public ou privé, de la PJJ.

Le système local de la PJJ dans les Yvelines compte :

* Secteur public

- Institutions Spéciales d'Education Surveillée (ISES) : 4 (Emancé, Versailles, Villepreux, Voisins).

Les ISES peuvent assurer, en raison de leur polyvalence, les fonctions d'observation, d'orientation, d'hébergement, de formation et de prise en charge éducative en milieu ouvert et la continuité de l'action éducative.

- Consultations d'Orientation et d'Action Educative (COAE) : 5 (Houilles, Les Mureaux, Mantes-la-Jolie, Poissy, Versailles).

Les COAE proposent au juge des solutions éducatives et prennent en charge les mineurs en milieu ouvert.

- Services Educatifs Auprès des Tribunaux (SEAT) : 1.

Situé auprès de l'ensemble des juridictions de la jeunesse, il a pour objet de proposer au juge des solutions éducatives et de participer à l'action éducative menée en milieu ouvert.

Le total des jeunes pris en charge au cours de l'année 1989 par le secteur public était de 1 236.

* Secteur associatif habilité

Il y a, dans les Yvelines, 13 associations habilitées, qui reçoivent à la fois des jeunes placés par le juge et des jeunes placés par la DDASS (Foyer Ensemble, l'Oustal, Latitudes 78, La Maison, Emergence, Nouvelles Charmilles, SAU Bois d'Arcy, Foyer PF, CEY Auffargis, Neauphle, Hourvari (internat et SAU), Les Marronniers).

Au cours de l'année 1990, 1669 jeunes avaient été placés par le juge et 431 jeunes avaient été placés par la DDASS dans le secteur privé.

Parmi les 1 669 jeunes "justice", 385 ont été hébergés en foyers, 1 114 ont fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, et 170 d'un placement familial ; 1 225 de ces jeunes étaient issus du département des Yvelines, tandis que 96 venaient d'un autre département.

Parmi les 431 autres jeunes, 423 ont été hébergés en foyers et 8 jeunes ont fait l'objet d'un placement familial ; 127 de ces jeunes étaient issus du département des Yvelines, tandis que 63 venaient d'un autre département.

Dans le département des Yvelines, on compte 10 établissements publics et 13 établissements habilités gérés par des associations.

En 1990, le secteur public prend en charge environ 1 200 jeunes dans le département des Yvelines tandis

que le secteur associatif habilité prend en charge 2 100 jeunes.

Le secteur public a l'exclusivité de certaines mesures éducatives en matière pénale. Pour l'ensemble des autres mesures, il est compétent conjointement avec le secteur associatif habilité qui fonctionne sur subventions de prix de journée. Enfin, certaines mesures d'assistance éducative peuvent être confiées aux services départementaux d'aide sociale à l'enfance.

Tous les mineurs jugés ne sont pas nécessairement pris en charge par un service éducatif : ils peuvent être confiés à un parent ou en cas d'affaires peu graves simplement admonestés.

On pourrait supposer que les dépenses afférentes aux mineurs délinquants ne sont que des dépenses de répression alors que celles afférentes aux mineurs en danger seraient, pour partie, des dépenses de prévention. Cette distinction ne recouvre pas toujours la réalité. Le choix par le juge du texte sur lequel il appuie ses décisions (ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante ou loi de 1970 sur les mineurs en danger) dépend bien plus souvent d'un souci d'efficacité et de sévérité de la mesure que de la situation réelle du mineur sur le plan pénal.

C'est pourquoi nous avons choisi d'évaluer ici conjointement les dépenses effectuées au titre de la protection judiciaire de la jeunesse tant sur le plan de la répression que sur le plan de la prévention.

Les données ont été recueillies auprès de la Direction départementale de la PJJ.

Globalement, les dépenses effectuées par le secteur public se montent à 25 MF, tandis que les dépenses du secteur habilité s'élèvent à 106,3 MF. Ces chiffres résultent, pour le secteur public, de la balance définitive de l'exercice 1990, pour le secteur associatif habilité du prix de journée multiplié par le nombre de journées payées dans les 13 établissements.

Il convient alors de distinguer d'une part entre les coûts de répression et les coûts de prévention, d'autre part selon la source de financement (Etat ou département).

* Dépenses de répression

Pour évaluer le montant des dépenses de répression tant dans le secteur public que dans le secteur associatif habilité dans le département des Yvelines, on peut appliquer les quotas calculés par les services de la PJJ qui estiment que les dépenses concernent les mineurs délinquants à 33% dans le secteur public et 10% dans le secteur habilité.

Les dépenses de répression s'élèvent donc à :

- 8,2 MF pour le secteur public,
- 10,6 MF pour le secteur habilité.

Le secteur habilité est financé par l'Etat pour 1,6 MF et par le département pour 9 MF.

* Dépenses de prévention

Pour évaluer les dépenses de prévention, et faute d'éléments spécifiques au département des Yvelines, il convient de retenir les quotas dégagés par l'étude "Coûts du crime" au niveau national : les dépenses de

prévention sont estimées à la moitié du montant des autres dépenses du secteur public -toutes celles ne concernant pas des mineurs délinquants- qui représentent 66% de l'ensemble. Les dépenses de caractère d'assistance éducative pré-délinquantielle sont estimées forfaitairement à 33% (50% de 66%). Pour le secteur associatif habilité, on applique un quota identique à celui du secteur public.

Les dépenses en matière de prévention s'élevaient alors à :

- 8,2 MF pour le secteur public,
- 35 MF pour le secteur associatif habilité, financé par l'Etat pour 5,3 MF et par le département pour 29,7 MF.

Sur un budget global de 131,3 MF, le montant total des dépenses en matière de répression et de prévention de la délinquance est donc égal à 62 MF (prévention : 43,2 MF, répression : 18,8 MF).

Enfin, pour obtenir une évaluation précise des coûts dans le département des Yvelines, il convient de rapporter le montant total des dépenses de prévention et de répression de la délinquance au nombre de jeunes originaires du département.

Les données recueillies indiquent que 90% des jeunes concernés sont issus du département des Yvelines.

Sur un budget global de 118,2 MF, les dépenses de prévention et de répression de la délinquance pour les jeunes originaires du département des Yvelines s'élèvent donc à 55,9 MF dont 17 MF pour la répression et 38,9 MF pour la prévention.

**Tableau 15 : Dépenses de la Protection Judiciaire de la
Jeunesse en matière
de prévention et de répression de la délinquance
dans le département des Yvelines**

En millions de francs			
	TOTAL	Répression	Prévention
Secteur public	25	8,2	8,2
Secteur privé	106,3	10,6	35
dont Etat :		1,6	5,3
Justice	9,7		
Sécurité	6,2		
Sociale			
S. DASS	0,2		
Département	90,2	9	29,7
TOTAL	131,3	18,8	43,2
TOTAL pour les jeunes du département (90%)	118,2	17	38,9
Source : CESDIP			

B ACTIONS A VISEE DE PREVENTION

1 Les acteurs pénaux

Pour mémoire, il faut retenir ici les dépenses de prévention engagées par la police nationale, la gendarmerie et le Protection Judiciaire de la Jeunesse, calculées supra.

2 La prévention spécialisée

On aborde ici le domaine sans doute le plus complexe de la recherche. Il s'agit, en effet, non pas d'évaluer le coût de la prévention sociale générale dans le département des Yvelines, mais de tenter de chiffrer les actions spécifiques de prévention de la délinquance qui s'inscrivent toutefois dans une aide sociale plus générale.

On peut retenir alors : les clubs et équipes de prévention (CEP), certaines mesures de l'aide sociale, enfin certains aspects de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)

2.1 Les clubs et équipes de prévention

En 1989, les Yvelines comprenaient 8 associations ou organismes de prévention spécialisé, avec 13 équipes réparties dans 10 villes. Le personnel se compose de 32 éducateurs spécialisés, 3 animateurs socio-culturels ou socio-éducatifs, 3 éducateurs techniques ou sportifs et 8 personnes remplissant une mission éducative⁹.

9 - Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, Prévention spécialisée, Statistiques 1987, 1988, 1989. Au moment de la rédaction du rapport, les statistiques 1990-1991 n'étaient pas encore disponibles.

Le montant des crédits alloués aux CEP par l'ASE a connu l'évolution suivante :

Tableau 16 : **Evolution des crédits alloués aux CEP par l'ASE**

1986 : 8 841 654 F	1988 : 8 648 443 F
1987 : 9 191 232 F	1989 : 8 742 743 F
Source : Conseil technique des Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée	

Le montant des crédits accordés par les municipalités aux associations de prévention spécialisée a connu l'évolution suivante :

Tableau 17 : **Evolution des crédits alloués aux CEP par les municipalités**

1986 : 2 210 412 F	1988 : 1 899 764 F
1987 : 2 109 731 F	1989 : 2 242 786 F
Source : Conseil technique des Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée	

Les Caisses d'Allocations Familiales n'ont accordé aucun crédit aux associations de prévention spécialisée au cours des années 1986 à 1989.

De même, la direction départementale de la jeunesse et des sports n'a attribué un crédit aux associations de prévention spécialisée que pour l'année 1986 (37 500 F).

Les crédits en provenance de la collectivité départementale représentent la quasi totalité des

ressources de la prévention spécialisée. On remarque toutefois que la participation municipale n'est pas négligeable.

Une étude (Associations de prévention spécialisée des Yvelines, 1989 à 1990) précise l'implantation des associations de prévention spécialisée dans le département :

- à Mantes-la-Jolie (Association des clubs de jeunes de l'Agglomération Mantaise),
- aux Mureaux (Association Les amis des jeunes),
- à Chanteloup-les-Vignes (Association Oxygène),
- à Versailles (Association Culture et loisirs des petits bois),
- à Plaisir (Association Plaisir jeunesse),
- à Elancourt (Association de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence des Yvelines),
- à Trappes (Association de prévention sociale et éducative).

Cette étude observe que, dans l'ensemble, les terrains d'intervention de la prévention spécialisée accueillent une population d'origine étrangère dans des pourcentages importants (25 à 43% de la population globale des zones considérées). Cette population a une moyenne d'âge inférieure aux valeurs moyennes nationales : de 50 à 53% des habitants ont moins de 18 ans. On y rencontre un pourcentage élevé de familles nombreuses, de familles mono-parentales.

Il existe un problème de surpeuplement des logements.

Enfin, ces populations connaissent un fort taux de chômage des actifs potentiels (personnes entre 16 et 65 ans).

Les niveaux de qualification professionnelle sont peu élevés en très grande majorité. On note une plus forte concentration de personnes sous-qualifiées dans les zones sensibles par rapport aux moyennes départementales (jusqu'à 5 fois plus).

Toutes les interventions recensées en Yvelines au titre spécifique de la prévention spécialisée sont gérées par une structure associative selon la loi de 1901. Le système de relations des associations avec les pouvoirs publics locaux est homogène et étroit : toutes les associations ont une convention soit tripartite (avec le conseil général et la commune d'implantation), soit quadripartite (avec un district ou un SAN en plus).

Les conventions datent de mai 1988 et expirent fin 1990, en lien avec les habilitations du conseil général.

Enfin, la moitié des associations ont pour référent au plan départemental l'inspecteur de la "DASDY" chargé de la prévention spécialisée.

L'étude observe, en conclusion, que le schéma de la prévention spécialisée dans le département des Yvelines est assez classique, comparé à la situation nationale, à la seule exception de l'introduction systématique de l'échelon communal comme partenaire aux conventions et aux financements.

En effet, sur le plan budgétaire, les associations bénéficient toutes d'un budget calculé sous la forme d'une enveloppe annuelle, financé à 80% par le conseil général et à 20% par d'autres collectivités locales.

Les subventions sont très occasionnelles, liées à un projet particulier et ne concerne que moins de la moitié des cas.

Au total, le budget de base moyen des associations des Yvelines s'établit à 1 750 000 F. Les subventions occasionnelles représentent environ 2% de ce budget de base.

Avec ce budget, les associations :

- rémunèrent le personnel éducatif (8 à 9 personnes par association, en moyenne),
- louent les locaux de siège social, d'accueil ou, à un moindre degré, d'activités,
- acquièrent et entretiennent un parc de véhicules soit de service, soit d'activités.

Les équipes de chaque association s'occupent en moyenne de 250 à 300 jeunes par an, dont la très grande majorité sont du sexe masculin, dans la tranche d'âge des 14-18 ans, présentant des difficultés d'insertion professionnelle et un passé d'échec scolaire.

Les données, pour le département des Yvelines, ont été recueillies, d'une part auprès du Conseil Technique des Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, d'autre part auprès du Comité National de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée (CNLAPS).

A partir de ces documents, on peut évaluer, pour l'année 1990, les dépenses relatives aux CEP dans le département des Yvelines à 12,2 MF dont 9,7 MF pour le département (ASE) et 2,5 MF pour les communes.

Il faut souligner ici l'importante participation communale, spécifique aux Yvelines et que l'on ne

retrouvera donc pas systématiquement dans d'autres départements.

2.2 L'aide sociale

L'aide sociale est destinée aux personnes qui en raison de leur maladie, leur âge ou leur handicap ont des ressources insuffisantes pour faire face à leurs besoins et pour qui les autres formes de solidarité (protection sociale ou solidarité familiale) sont insuffisantes ou inexistantes.

Depuis la mise en place de la loi de décentralisation (1983), certaines dépenses d'aide sociale relèvent :

- soit de la compétence concurrente de l'Etat et du département : par exemple, l'aide sociale aux personnes handicapées ;
- soit de la compétence exclusive du département : par exemple, l'aide sociale aux personnes âgées ;
- soit de la compétence exclusive de l'Etat : par exemple, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) ou l'aide aux personnes sans domicile de secours (SDS).

L'aide sociale revêt donc des formes variées qui s'alimentent à deux sources de financement. Nous avons donc distingué l'aide sociale relevant du département de celle relevant de l'Etat.

* Aide sociale relevant de la compétence du département

L'aide sociale à l'enfance (ASE)

Le service de l'ASE déploie toute une gamme de prestations qui peuvent prendre différents aspects :

- aide à domicile ;
- prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse ;
- entretien et hébergement des mineurs et des mères isolées avec leurs enfants.

Il est bien évident que l'ensemble de ces prestations ne concernent pas spécifiquement la prévention de la délinquance : l'aide à domicile peut être exclue du champ ; en revanche, il faut retenir les actions de prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse et certaines actions d'entretien et d'hébergement des mineurs (notamment celles prévues par l'art.46 al.1 et al.3 du Code de la famille et de l'aide sociale qui vise les mineurs confiés à l'ASE en application de l'art.375-3 du Code civil ou de l'ordonnance de février 1945).

Comme il a été possible d'individualiser le budget des CEP, on peut individualiser les dépenses d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) supportées par le département, à l'aide des documents fournis par la Direction régionale de la PJJ. Ainsi, en 1990, le département des Yvelines a financé les mesures d'AEMO pour 12,6 MF.

Par contre, il est plus difficile d'isoler le coût des autres prestations pouvant avoir un caractère pré-délinquantiel : on est alors obligé de recourir à des quotas, à partir du montant total de l'ASE dans le département des Yvelines.

En 1990, le total des prestations d'aide sociale relevant de la compétence du département est égal à 667

MF; les dépenses nettes de l'ASE relevant de la compétence de département se montent à 373 MF (soit 56%).

Compte tenu de l'activité très générale de l'ASE, du fait aussi que certaines prestations ont été individualisées, nous avons décidé de ramener les dépenses de prévention spécialisée au tiers du montant total de l'ASE.

On évalue par conséquent les dépenses de prévention spécialisée au titre de l'ASE à 124 MF auxquels il convient d'ajouter les dépenses de frais communs et du service départemental d'action sociale.

Ces dépenses sont égales à 72 MF. Mais il faut ne retenir de cette somme que la part relative à l'ASE, soit 56% (part de l'ASE dans l'aide sociale globale). Le montant des dépenses de frais communs et du service départemental d'action sociale, pour l'ASE, peut donc être fixé à 40 MF. Toutefois, cette somme doit à son tour être affectée du quota relatif à la prévention spécialisée, soit un tiers (13 MF).

On peut alors évaluer, dans l'ASE, le budget de la prévention spécialisée à 137 MF.

L'ASEL

Enfin, parmi les dépenses d'aide sociale relevant de la compétence du département, on peut retenir les dépenses relatives aux actions socio-éducatives liées au logement (ASEL). En 1990, le Conseil Général des Yvelines a financé ces actions pour un montant de 0,1 MF.

* L'aide sociale relevant de la compétence de l'Etat

Parmi les dépenses d'aide sociale, deux postes relevant de la compétence de l'Etat doivent être retenus : les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale et les prises en charge des personnes sans domicile de secours.

Les CHRS

Les CHRS accueillent, sous condition de convention avec l'Aide sociale, pour une durée limitée, les personnes sans logement et sans ressources. Une action socio-éducative générale ou spécialisée de réinsertion professionnelle leur est généralement proposée.

Selon la catégorie de la clientèle visée, les CHRS peuvent trouver place dans le cadre de la prévention de la délinquance. En effet, les CHRS peuvent accueillir : les adultes en difficulté d'insertion sociale, les vagabonds et les sortants de prison, les femmes seules en difficulté, les jeunes adultes en difficulté, les alcooliques, les inculpés sous contrôle judiciaire, les condamnés libres, les prostituées ou les adultes en danger de prostitution, les toxicomanes et, plus largement, les familles en difficulté ou privées de logement, les personnes ou les familles rapatriées, réfugiées ou demandeurs d'asile.

Les SDS

L'Etat prend aussi en charge les dépenses relatives aux prestations normalement à la charge du département (aides aux familles en difficulté) quand celles-ci sont engagées en faveur de personnes sans domicile de secours dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles

ou pour lesquelles aucun domicile n'a pu être déterminé.

Il est très difficile d'estimer précisément les dépenses engagées par l'Etat sur ces deux postes et qui pourraient s'inscrire dans la prévention de la délinquance. Pour atteindre cet objectif, il faudrait connaître très précisément les effectifs et les caractéristiques de chacune des différentes catégories de clientèle.

En l'absence de meilleures estimations, coûteuses en temps et en moyens, nous avons retenu un quota forfaitaire de 50% de l'ensemble de ces dépenses.

- CHRS : sur un budget total de 33 millions de francs, on retiendra donc une dépense de **16.5 millions** de francs au titre de la prévention de la délinquance.

- SDS : sur un budget total de 20 millions de francs, on retiendra une dépense de **10 millions** de francs au titre de la prévention de la délinquance.

Tableau 18 : **Dépenses de prévention spécialisée dans le département des Yvelines**

En millions de francs				
	TOTAL	Etat	Département	Communes
CEP	12,2		9,7	2,5
AEMO	12,6		12,6	
ASE	137		137	

ASEL	0,1		0,1	
CHRS	16,5	16,5		
SDS	10	10		
TOTAL	188,4	26,5	159,4	2,5
Source : CESDIP				

2.3 Le Fonds d'Action Sociale (FAS)

En 1990, le FAS n'a pas participé au financement des OPE dans le département des Yvelines ; il a néanmoins contribué au financement des sites pilotes de développement social urbain pour l'intégration de ce département.

A côté du logement et de la formation, le FAS a développé dans les Yvelines un certain nombre d'actions socio-culturelles.

Dans le domaine du logement, le FAS soutient un réseau de relais-logement pour les jeunes, en particulier à Montigny-le-Bretonneux et à Mantes-la-Jolie.

Dans le domaine de la formation, le FAS participe aux actions d'adaptation linguistique et sociale menées par l'Atelier Pédagogique Personnalisé (APP) de Mantes, en faveur des primo-arrivants.

Enfin, dans le domaine socio-culturel, le FAS intervient en direction :

- de la petite enfance : par exemple, aux Mureaux, à travers un projet ayant pour objet les relations parents-enfants,

- des 6-16 ans par une contribution aux opérations de loisirs, de sports menées par des associations,
- des jeunes adultes, en finançant un certain nombre d'actions culturelles (spectacles, camps de vacances à l'étranger par exemple), en participant à la prévention de la toxicomanie dans le cadre des opérations santé (expositions, films, vidéo...), en menant des actions conjointes avec la PJJ ou en participant à la formation en milieu carcéral, à travers l'association FAIRE.
- des adultes : le FAS finance dans les Yvelines les associations qui accueillent des populations immigrées et leur apportent un soutien administratif, par exemple "Yvelines Accueil" qui apporte une aide administrative, propose des interprètes, authentifie des pièces administratives et constitue les dossiers de regroupement familial ;
- des familles : en finançant des centres sociaux pour des opérations ponctuelles ou des associations d'immigrés qui prennent en charge leurs frères plus jeunes, en essayant d'associer les parents aux projets bâtis avec les jeunes.

Deux remarques se dégagent d'un entretien que nous avons eu avec un responsable du FAS pour le département des Yvelines :

- le FAS finance essentiellement des associations qui s'occupent des populations immigrées, et notamment les actions d'alphabétisation dans la mesure où les ministères ne financent pas de telles actions. En effet, l'objectif du FAS est de soutenir, non pas des actions relevant du droit commun et trouvant ainsi des sources de financement, mais des actions spécifiques pour lesquelles le droit commun ne prévoit pas de

financement propre. Aussi, le FAS exclut certains profils ("les jeunes", par exemple) pris en charge par des dispositifs de droit commun, ou certaines structures (Club de prévention, Mission locale, par exemple) qui ont des objectifs des dispositifs et un financement propres.

Le FAS agit en terme de publics et non en terme d'actions.

Du coup, on ne trouve pas, au sein de son activité, d'actions spécifiques de prévention de la délinquance. Tout au plus, le FAS peut-il participer ponctuellement à certaines opérations (par exemple, à travers le financement d'une OPE ou encore d'un CAP). En tous cas, notre interlocuteur a estimé qu'il était impossible d'isoler, dans le budget du FAS des Yvelines, des dépenses spécifiques relatives à des actions de prévention de la délinquance, comme si, finalement, la reconnaissance d'un financement de cette nature pouvait entraîner une confusion entre immigration et délinquance.

Il n'empêche, toutefois, que sur le terrain, certaines villes ont trouvé le moyen de contourner l'obstacle : dans leur fiche de présentation et de suivi des actions par la cellule départementale destinée à l'instruction et au financement des CAP, il est recommandé d'indiquer le nombre d'immigrés touchés par l'action, de façon à faciliter un financement du FAS.

3 Les dépenses liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance

On recense ici les programmes de prévention de la délinquance qui s'insèrent dans des politiques plus globales, initiées souvent par le ministère de la Ville, en faveur de quartiers urbains défavorisés afin d'améliorer la sécurité des populations vis-à-vis de divers risques sociaux, la délinquance n'en étant qu'un parmi d'autres, quoique sans doute privilégié.

Dans l'ensemble des dispositifs, nous avons retenu ceux qui comportent un volet affirmé de prévention de la délinquance : opérations prévention-été, contrat d'action prévention, prévention de la toxicomanie.

3.1 L'Etat et le département

Les données ont été recueillies auprès des services du sous-préfet chargé de la politique de la ville dans le département des Yvelines, auprès du bureau des finances de la Préfecture et du Conseil Général.

* Opérations prévention-été

Les dépenses relatives aux opérations prévention-été se sont élevées, en 1990, à 2,2 MF, dont 1,1 MF financés par l'Etat et 0,6 MF par le département.

* Les contrats action-prévention

Le CAP a pour objet la mise en oeuvre d'un programme local de prévention de la délinquance et d'amélioration de la sécurité urbaine auquel l'Etat et la collectivité locale (commune, département) décident de contribuer.

Ce programme doit être l'aboutissement d'une démarche d'analyse de la situation, d'étude du

fonctionnement des moyens déjà existants et de définition des objectifs et des actions à mettre en oeuvre. Cette triple démarche doit s'effectuer au sein du CCPD associant les élus, les services de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que le mouvement associatif.

L'instruction des dossiers présentés par les collectivités locales est assurée au sein de la cellule interservices départementale du développement social urbain qui examine la cohérence des actions de prévention présentées au regard de l'ensemble des dispositifs locaux existants comme des autres programmes de développement social urbain.

La programmation des crédits est assurée par le préfet de région sur la base des propositions du préfet de département. Les contrats sont signés au nom de l'Etat par le préfet du département.

Les dépenses liées aux contrats action-prévention se sont montées, en 1990, à 2,1 MF, financés pour 1,8 MF par l'Etat et pour 0,3 MF par le département.

* La prévention de la toxicomanie

En 1990, la prévention de la toxicomanie concerne de nombreuses administrations au plan national.

- Le ministère des Affaires sociales et de l'Intégration, chargé de l'ensemble du dispositif de soins aux toxicomanes. Au sein du ministère de la Santé, la Direction Générale de la Santé (DGS) et la Direction de l'Action Sociale (DAS) ont chacune compétences en matière de toxicomanie. Au niveau départemental et régional, la DDASS et la DRASS soutiennent les actions d'hébergement des toxicomanes,

de formation des travailleurs sociaux, de mise en place des structures d'accueil.

- Le ministère de la Justice, dont l'action s'inscrit dans deux domaines :

.. auprès des mineurs, à travers les services de la PJJ impliqués dans les dispositifs locaux (ML, ZEP, CCPD, OPE...),

.. auprès des adultes, à travers, d'une part, l'action du Procureur de la République qui peut proposer en contrepartie de l'arrêt des poursuites judiciaires, l'injonction thérapeutique, laquelle permet, sous contrôle de l'autorité sanitaire, au toxicomane de se faire soigner, d'autre part, l'action du juge de l'application des peines et des comités de probation et d'assistance aux libérés qui, chargés de mettre en oeuvre les peines alternatives à la prison, participent à la réinsertion sociale des toxicomanes délinquants.

- Le ministère de l'Education Nationale qui appuie son action sur le dispositif spécifique des personnes-relais et la création des Comités d'Environnement Social (CES). En 1990 (circulaire du 22 octobre 1990) : l'académie de Versailles disposait, en décembre 1991, de 43 CES et avait mis en place 11 actions sur des sites prioritaires (aides aux politiques locales, notamment par des journées d'information organisées dans les établissements scolaires, subventions aux associations).

- Le ministère de la Jeunesse et des Sports, qui en liaison avec les collectivités locales et le secteur associatif, participe à une action globale de prévention et peut intervenir pour des actions ponctuelles.

- Le ministère de l'Intérieur, à travers l'action de la police nationale qui a pour mission à la fois de lutter contre les trafics de stupéfiants et de développer une politique de prévention locale des toxicomanies.

- Le ministère de la Défense, à travers l'action de répression et de prévention de la toxicomanie de la Gendarmerie Nationale.

- Le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, à travers la participation de l'Administration de la Douane à la lutte contre le trafic des stupéfiants tant sur le plan de la consommation que sur le plan financier (action contre le blanchiment des capitaux).

Outre l'action des différents ministères, des dispositifs transversaux ont été mis en place, par les actions conjointes de la Délégation Générale à la Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (DGLDT) et la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) qui ont sollicité les différents services concernés pour développer les conditions d'un traitement partenarial de la prévention de la toxicomanie : prévention de la délinquance, DSQ, insertion sociale et professionnelle des jeunes, ZEP.

Des comités départementaux de lutte contre la toxicomanie existent depuis 1985 : ils rassemblent autour du préfet, les services extérieurs de l'Etat, la justice et les professionnels. En outre, le CDPD constitue une autre instance partenariale abordant au niveau global la prévention de la toxicomanie.

Il n'existe pas de structure spécifique de prévention de la toxicomanie au niveau communal, mais

les CCPD peuvent inscrire au rang de leurs actions la lutte contre la toxicomanie, par exemple à travers un contrat d'action prévention.

On comprend alors que les politiques locales de prévention de la toxicomanie puissent faire l'objet de montages financiers très divers, dans lesquels peuvent être sollicités : les services extérieurs de l'Etat, la DGLDT, la DIV dans le cadre des CAP ou de DSU (DSQ - Contrat ville), la délégation à l'Insertion des jeunes (ML ou PAIO), le FAS, les collectivités territoriales (conseil général et communes), les caisses d'assurance-maladie qui peuvent depuis 1989 financer jusqu'à 10% des actions de prévention de la toxicomanie, des fonds privés qui sont investis dans des opérations de mécénat ou de sponsorisation, enfin des instances internationales qui interviennent dans le cadre de projets multinationaux ou de programmes particuliers d'autres organisations internationales. Ainsi, par exemple, la DIV y a consacré, en 1991 dans le département des Yvelines, 224 500 francs dans le cadre des CAP touchant 10 villes et 10 actions.

On observe encore que la multiplicité des acteurs et des sources de financement dans le dispositif de la prévention de la toxicomanie rend une évaluation locale très difficile à saisir.

Depuis 1990, dans certains départements, ont été développés des contrats départementaux de lutte contre la toxicomanie. Il s'agit de la mise à disposition des préfets des départements très touchés par la toxicomanie d'une enveloppe budgétaire globale, destinée à donner une cohérence à l'ensemble des programmes de prévention déjà mis en oeuvre par l'Etat. Ces fonds donnent aux préfets la possibilité de coupler l'action de l'Etat avec les actions de prévention et

d'insertion des collectivités territoriales. Cette participation de l'Etat a généré de nouveaux financements de la part des départements et de certaines communes qui ont abouti au doublement de l'enveloppe initiale. En outre, ces contrats départementaux rendent plus aisée l'évaluation des dépenses engagées au titre de la prévention de la toxicomanie au niveau du département.

En l'absence de tel contrat départemental et de la possibilité d'une évaluation quantitative précise de la toxicomanie dans le département, l'évaluation des dépenses relatives à la prévention de la toxicomanie dans le département des Yvelines peut se faire par la méthode des quotas. En effet, les chiffres produits par les services qui quantifient l'activité liée à la toxicomanie (police et gendarmerie, justice, douanes, services sanitaires et sociaux) ne recouvrent pas toujours la même réalité ; de plus, les indicateurs d'activité existent souvent au niveau national mais sont plus difficiles à obtenir au niveau local, d'autant que les différents découpages administratifs ne se recouvrent pas entre eux. La lutte contre la toxicomanie relève de la compétence de l'Etat dans ses aspects sanitaire et répressif. La prévention spécialisée relève du département. L'insertion est du ressort de l'Etat et du département. La prévention locale est mise en oeuvre par les communes, à travers les CCPD qui financent les actions de prévention de la toxicomanie au moyen des CAP, avec le concours des institutions et des associations concernées.

Pour ce qui est de la part du département, il est possible de recueillir auprès du conseil général le montant des dépenses effectuées au titre de la prévention de la toxicomanie : 0,7 MF pour le conseil général des Yvelines.

Pour ce qui est de la part de l'Etat, plusieurs modes d'évaluation sont envisageables, à partir du budget global (272,3 MF).

- On peut, par exemple, ramener ce budget global au nombre d'habitants du département (Yvelines : 2,3% de la population française), en supposant qu'il n'y a pas plus de toxicomanes parmi les habitants des Yvelines que parmi les habitants de l'ensemble des autres départements.

- On peut aussi ramener le budget au nombre de toxicomanes du département des Yvelines. Mais ce chiffre est difficile à appréhender : doit-on prendre le nombre de toxicomanes ayant eu recours aux services sanitaires et sociaux du département, le nombre de toxicomanes appréhendés par les services de police ou de gendarmerie, ou encore le nombre de toxicomanes jugés dans le département ?

- Face à ces difficultés, nous avons choisi de ramener le budget global de l'Etat en matière de lutte contre la drogue à la moyenne de l'effort consenti par l'Etat en matière de prévention de la délinquance dans le département des Yvelines par rapport à l'ensemble de la France.

Ainsi, en étudiant, par exemple, les dépenses de l'Etat en matière d'opérations prévention-été ou de contrats action-prévention, on observe que, globalement, les différents ministères concernés consacrent au département des Yvelines 4 à 5,5% de leur budget total.

Nous avons donc décidé de retenir un quota de 5% pour évaluer les dépenses de l'Etat en matière de

prévention de la toxicomanie dans le département des Yvelines.

Ces dépenses s'élèvent alors à 13,6 MF.

Au total, on peut évaluer les dépenses relatives à la prévention de la toxicomanie à 14,3 MF pour l'Etat et le département.

Tableau 19 : **Dépenses liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance pour l'Etat et le département**

En millions de francs		
	Etat	Département
- O.P.E.	1,1 MF	0,6 MF
- C.A.P.	1,8 MF	0,3 MF
- Toxicomanie	13,6 MF	0,7 MF
TOTAL	16,5 MF	1,6 MF
Source : CESDIP		

3.2 Les communes

Il s'agit d'évaluer ici les dépenses engagées par les communes sur leur propre budget dans un programme de prévention de la délinquance.

* Les Opérations Prévention-été.

Les OPE peuvent être comptabilisées sous différents chapitres dans le compte administratif d'une commune : très souvent, sous le chapitre 945 "Sports et Beaux Arts", quelquefois sous les chapitres 941

"Justice", 942 "Sécurité et Police", 951 "Services sociaux". C'est pourquoi il est préférable de travailler à partir des questionnaires.

On peut alors estimer les dépenses relatives aux opérations prévention-été à 0,5 MF.

* Les CAP

En 1990, peu de communes des Yvelines disposaient d'un CCPD et avaient conclu un CAP. C'est pourquoi le montant des dépenses engagées à ce titre n'est pas significatif. Depuis cette date, en revanche, sous l'impulsion donnée par la Politique de la Ville, de nombreuses communes de ce département se sont dotées de CCPD et ont pu alors conclure un certain nombre de CAP. C'est pourquoi il conviendrait de retenir aujourd'hui les sommes engagées par les communes dans cette procédure, en prenant soin toutefois de ne retenir que les actions des CAP ayant pour objectif spécifique la prévention de la délinquance. De l'analyse des questionnaires il ressort en effet que certaines actions inscrites dans les CAP n'ont quelquefois qu'un rapport très éloigné avec la prévention de la délinquance - même si, légalement, ces derniers doivent contenir un tel volet- mais s'intègrent plutôt dans une action de prévention sociale plus globale. Ainsi, par exemple, en 1990, les actions prévues dans le CAP de la ville de M... concernent l'économie sociale et familiale, un centre de loisirs, des ateliers d'éveil sur les quartiers, ou encore un projet d'auto-école. De même, l'étude du financement des programmes des CAP de la ville de C..., en 1991, donne une idée des sommes réellement consacrées à la prévention spécifique de la délinquance :

Programmes	Coût total	Sommes accordées	Part Ville	Part Etat
Ingénierie de la prévention	100 000	100 000	50 000	50 000
Prévention sociale	380 814	196 000	170 000	23 000
Prévention de proximité	-	-	-	-
Prévention de la récidive	10 000	10 000	5 000	5 000
Prévention des toxicomanies	243 726	70 000		70 000
Communication	-	-	-	-

De l'ensemble de ces programmes, seuls nous semblent pouvoir être retenus ceux relatifs à la prévention de la récidive et à la prévention de la toxicomanie. Les sommes engagées sur ces deux programmes représentent 80 000 F sur un budget total de 376 000 F, soit à peine un quart (21%).

Les actions engagées sous le programme prévention sociale concernent, en effet, la pré-scolarisation des enfants, des opérations Jobs d'été de la Mission Locale, enfin des animations sportives et culturelles.

En 1992, la ville de P... met en oeuvre 15 actions dans le cadre du CAP : sur ces 15 actions, 3 seulement nous semblent s'inscrire dans une politique de prévention de la délinquance : accueil jeunes, lutte contre la toxicomanie, aide aux jeunes sortant de prison. Les autres actions ont un objet beaucoup plus large : par exemple, soutien scolaire, ateliers lecture, projet de ski, projet jeune musique, aide aux devoirs, projet musique rap etc...

* La prévention de la toxicomanie

La lutte contre la toxicomanie passe très fréquemment, dans les communes observées, par l'attribution de subventions aux associations. On peut alors tenter de les repérer dans l'annexe du compte administratif, mais là encore les réponses données au questionnaire seront plus précises.

En fonction des réponses données, on peut estimer les dépenses des communes en matière de prévention de la toxicomanie à 0,2 MF.

Au total donc, il nous semble préférable, dans l'optique d'une réplification de l'enquête, d'abandonner l'examen des comptes administratifs pour ne retenir que les réponses données dans le questionnaire.

Tableau 20 : Dépenses liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance pour les communes

En millions de francs	
OPE	0,5
CAP	
Toxicomanie	0,2
Source : CESDIP	

4 Les dépenses liées aux autres actions de prévention d'initiative publique

Il s'agit ici d'évaluer les dépenses communales liées à des actions de prévention de la délinquance, mais qui ne s'inscrivent pas dans un programme spécifique de prévention de la délinquance. L'intérêt

du questionnaire est, précisément, de permettre une telle évaluation.

L'hétérogénéité des réponses reçues nous a contraint à établir une fourchette étroite, répondant à des critères stricts, du concept de prévention de la délinquance, sous peine d'en noyer le particularisme dans la politique d'action sociale globale de la commune. Ce risque d'un amalgame entre prévention de la délinquance et prévention sociale générale est bien illustré par les propos du maire de la commune de V... :

"La commune mène une politique de prévention globale rendue nécessaire par la jeunesse de sa population, et possible par la diversité des services offerts de la petite enfance au scolaire, du sport à l'animation culturelle, du psychologue au social mais aussi par des interventions plus ciblées telles que celles du Service Municipal Jeunes, d'associations para-municipales comme J... qui organise des séjours pour les adolescents, la C... qui initie les plus jeunes à la vie en collectivité, l'E... qui anime mercredis, samedis ainsi que des stages aux vacances scolaires. Le tout enrichi par une importante vie associative sur la commune à qui est accordé outre des subventions, des facilités en matière de locaux et prêts de matériel, mais aussi un service social (CCAS) à l'écoute des plus démunis et les aidant avec les autres services municipaux à rechercher un emploi, un logement. C'est cet ensemble de structures et services complémentaires qui "préviennent" les risques en apportant une réponse aux demandes et préoccupations des jeunes et des adultes et ce, en les éduquant et encadrant dans un environnement préservé et une urbanisation maîtrisée. Dans ces conditions, le coût

des services précités représente 70% du budget de fonctionnement¹⁰.

On observe ainsi que selon la définition que l'on donne de la notion de prévention de la délinquance, ses limites et, par voie de conséquence ses coûts, ne seront pas les mêmes.

Il est donc intéressant d'envisager une fourchette plus large des dépenses communales de prévention de la délinquance, qui tienne compte d'abord d'une partie de l'aide sociale attribuée par la commune à ses habitants, ensuite des représentations assez larges de la notion de prévention de la délinquance chez les acteurs locaux.

C'est pourquoi on peut proposer trois évaluations des dépenses communales concernant la prévention de la délinquance.

4.1 Evaluation étroite, liée à une définition stricte de la prévention de la délinquance

Nous avons donc décidé, pour respecter le double objectif d'une enquête suffisamment précise pour ne chiffrer que les dispositifs communaux relatifs à la prévention de la délinquance au sens strict et suffisamment systématisée pour être répliquable dans d'autres départements, de ne retenir dans les comptes administratifs que certains chapitres :

- chapitre 941 "Justice",
- chapitre 942 "Sécurité et Police",
- l'annexe "Subventions aux associations".

10 - Souligné par nous.

Toutefois, l'examen des comptes administratifs ne permet pas d'isoler l'effectif du personnel de police communale ainsi que son coût -qui n'est pas toujours individualisé dans le chapitre 931 "Personnel permanent"-, ou de distinguer, parmi l'ensemble des associations, celles qui mènent une action spécifique de prévention de la délinquance.

C'est pourquoi l'examen du compte administratif doit être complété par le dépouillement et l'analyse des questionnaires retournés par les communes qui seul permet :

- de préciser le nombre et le coût du personnel communal affecté aux tâches de sécurité et de police dans les communes ;
- de recenser le nombre et le montant des contrats éventuellement conclus par les communes avec des entreprises privées de gardiennage ;
- d'évaluer le montant des subventions communales versées aux associations perçues comme participant directement à une action générale ou spécifique de prévention de la délinquance ;
- de prendre en compte les effets du changement du dispositif de gestion des crédits "politique de la Ville", en 1991, sur la mise en place de nouvelles actions.

En outre, nous avons exclu du champ le chapitre 955 "Aide sociale", et notamment l'article 955-9 consacré au CCAS en raison de la difficulté de distinguer, parmi l'ensemble des actions de ce centre, celles qui s'inscrivent précisément dans la prévention de la délinquance. On peut encore justifier cette exclusion en observant que dans le questionnaire, sous le chapitre 955 "Aide sociale", les acteurs locaux ne font pas figurer des actions du CCAS parmi les actions

spécifiques ou générales de prévention de la délinquance.

* Résultats

a - Subventions aux associations

Compte tenu de la définition restrictive de la notion de prévention de la délinquance que nous avons retenue, on peut évaluer le montant des subventions versées aux associations par les communes à la somme de 17,4 MF¹¹.

Cette définition est sans doute plus restrictive que celle de la DIV. Elle l'est sûrement encore davantage que celle avancée par les acteurs locaux. L'un d'entre eux affirme, en effet, que si, dans la commune, "il n'existe pas d'actions spécifiques de prévention de la délinquance, en action générale on peut mettre la piscine, mais à ce moment là, dans d'autres chapitres, pourquoi ne pas mettre les écoles (une bonne scolarité limite la délinquance), le centre de Secours Pompiers (pour ses interventions auprès des toxicomanes), le mobilier urbain (certains éclairages autour des gares, par exemple, peuvent baisser le sentiment d'insécurité, voire repousser des tentatives d'actes délictueux), etc..., etc".

b - Police municipale

Pour les 31 communes de plus de 10 000 habitants ayant répondu au questionnaire, 29 emploient des polices municipales, soit au total plus de 200 agents, pour une somme de 42 MF.

11 - Les sommes versées aux CEP en sont exclues.

Une enquête statistique réalisée par le Bureau des Libertés publiques du ministère de l'Intérieur dénombrait, en 1990 dans le département des Yvelines, 59 communes dotées de police municipale et 232 agents.

c - Dépenses de gardiennage

Nous avons comptabilisé sous cette rubrique le coût des contrats passés par la commune avec des entreprises privées de gardiennage et le coût des équipements de sécurité (télé-alarme, par exemple).

Pour 1990, ces dépenses s'élèvent à la somme de 1 MF.

Tableau 21 : **Autres dépenses de prévention d'initiative publique**

En millions de francs	
Subventions aux associations	17,4
Police municipale	42
Gardiennage	1
TOTAL	60,4
Source : CESDIP	

Il faut signaler, enfin, que dans certains cas, on peut trouver des initiatives communales qui n'ont pas une incidence financière directement mesurable : par

exemple, la commune de C... prend en charge des tâches administratives (liées à la délivrance des cartes d'identité et des passeports) pour décharger le commissariat de police.

4.2 Evaluation plus large des dépenses communales

Aux sommes déjà retenues, on peut ajouter une partie du budget du CCAS, dont les attributions ont été considérablement élargies avec l'introduction du RMI.

En effet, le CCAS est compétent :

- pour l'établissement et la transmission des dossiers de demande d'aide sociale légale ;
- pour le versement de prestations d'aide sociale facultative qu'il attribue discrétionnairement à certains habitants de la commune ;
- pour la gestion des services sociaux et médico-sociaux ;
- pour la réception et l'instruction des demandes d'allocation de revenu minimum d'insertion.

Il est évidemment assez difficile de distinguer, pour chaque commune du département, la part du budget du CCAS consacré à des actions qui toucheraient la prévention de la délinquance.

C'est pourquoi, comme nous l'avons fait pour l'aide sociale émanant du département, nous avons décidé de retenir forfaitairement un tiers du budget des CCAS.

Les dépenses communales en matière de prévention de la délinquance peuvent alors être évaluées à :

Tableau 22 : **Evaluation large des dépenses communales**

En millions de francs	
Total prévention de la délinquance au sens strict	60,4
Budgets des CCAS (quota)	27
TOTAL	87,4
Source : CESDIP	

4.3 Evaluation extensive des dépenses communales

On peut retenir une évaluation encore plus large des dépenses communales si l'on considère, comme certains acteurs locaux, que la prévention de la délinquance passe aussi par une amélioration de l'éclairage public, par le développement des équipements sportifs et culturels, ou encore par la prise en charge d'une partie de la population -les jeunes essentiellement- pendant leur temps de loisirs.

On peut alors estimer, comme l'un de nos interlocuteurs nous y invite, que les actions relatives à la prévention de la délinquance représentent 70% du budget de fonctionnement de la commune.

Les dépenses communales concernant la prévention de la délinquance sont alors évaluées à 3500 MF.

C Actions de protection d'initiative privée

1 Dépenses privées de sécurité

Ce sont les dépenses faites par les entreprises et les ménages pour prévenir les actes délinquants ou réparer leurs conséquences.

On peut distinguer les dépenses de protection préventive faites pour se protéger contre les actes délinquants (comme le recours au gardiennage ou à des systèmes de protection) des dépenses d'assurance qui, à l'inverse des premières, ne se situent pas en amont mais en aval de l'incident et visent à une indemnisation du préjudice subi.

1.1 Les dépenses de protection

On retient ici deux types de dépenses : le gardiennage et le transport de fonds, les systèmes de protection mécanique, électronique ou informatique.

* Les entreprises de gardiennage

Donner le chiffre exact des dépenses relatives aux entreprises de gardiennage suppose une investigation assez lourde sur le terrain.

En effet, les sociétés de surveillance agréées par la préfecture des Yvelines n'ont pas toutes leur siège social dans le département ; certaines n'y possèdent qu'un établissement secondaire. Il est alors assez difficile d'en évaluer l'effectif précis.

On dénombre encore 57 sociétés de surveillance ayant leur siège social dans le département des Yvelines et 15 sociétés dont le siège social se situe dans un autre département, mais qui ont un établissement secondaire dans les Yvelines. L'effectif des personnels est de 1 133 pour les premières, et de 1 307 pour les secondes.

La méthode de chiffrage la plus économique est de procéder par quota, à partir des données nationales.

Sur la base des données recueillies par F.Ocqueteau (Ocqueteau, 1992) à partir du recensement des agréments préfectoraux pour la France entière, on évalue, en 1991, les effectifs des employés des sociétés de surveillance à 73 346.

Le total des effectifs des sociétés de surveillance agréées par la préfecture des Yvelines se monte à 2 440, soit 3,32% des effectifs de la France entière.

Une estimation réalisée dans l'étude "Coût du crime" au niveau national (Godefroy et Laffargue, 1993) à partir d'une évaluation faite par l'INSEE en 1989,

établit le chiffre d'affaires de ces sociétés à 9 100 MF pour 1990.

On peut alors évaluer le montant des dépenses de surveillance dans le département des Yvelines en rapportant le chiffre d'affaires national aux effectifs du département, et en ôtant les dépenses engagées par les communes à ce titre.

Ce montant peut alors être estimé à 300 MF.

* Les systèmes de protection

Pour connaître le montant exact des dépenses relatives aux systèmes de protection, il serait nécessaire de dénombrer toutes les entreprises et tous les ménages du département des Yvelines ayant engagé de telles dépenses.

Ici encore, il semble plus économique de raisonner par la méthode des quotas.

L'étude "Coût du crime" au niveau national a permis d'évaluer les dépenses relatives aux systèmes de protection à 7 140 MF pour la France entière.

En supposant que les entreprises et les ménages du département des Yvelines s'équipent de façon à peu près identique à la moyenne, on peut alors rapporter les dépenses évaluées pour la France entière à la population du département.

Ces dépenses sont donc estimées à 165 MF (2,31% de 7 140).

1.2 Les dépenses d'assurance

A la différence des dépenses précédentes, il ne s'agit pas de mesures de protection visant à empêcher l'évènement de se produire mais d'une mesure de prévention visant à obtenir une réparation du préjudice subi.

Les assurances contre le vol peuvent être considérées comme des dépenses de protection de la part des entreprises ou des particuliers. Les primes d'assurance de la branche automobile posent un problème plus délicat d'imputation. Seule doit être prise en compte la part des primes protégeant les possesseurs d'automobile contre les dommages subis à la suite d'infractions pénales (vol, incendie volontaire, accident ayant engagé la responsabilité pénale de son auteur).

L'étude "Coût du crime" au niveau national a pu, à partir de données produites par le Centre de Documentation et d'Information des Assurances, et en retenant un quota forfaitaire de un quart du montant des primes d'assurances de la branche automobile comme base d'évaluation, estimer le montant total des dépenses d'assurances pour la France entière à 24 100 MF dont 6 700 MF pour les primes d'assurance contre le vol et 17 400 MF pour les primes d'assurance auto.

On peut alors évaluer les dépenses d'assurances dans le département des Yvelines, en rapportant le montant de ces dépenses pour la France entière à la population des Yvelines.

Les dépenses d'assurances sont donc estimées à 557 MF dont 155 MF pour les primes d'assurance contre le vol et 402 MF pour les primes d'assurances auto.

**Tableau 23 : Dépenses privées de sécurité dans le
département
des Yvelines en 1990.**

En millions de francs		
	France	Yvelines
Dépenses de protection	16 240	465
dont :		
Entreprises de surveillance	9 100	300
Systèmes de protection	7 140	165
Dépenses d'assurances	24 100	557
dont :		
Assurance vol	6 700	155
Assurance auto	17 400	402
TOTAL	1024	
Source : CESDIP		

2 Les agents des entreprises de transports publics

2.1 La RATP

D'après les données fournies par la Coordination Générale à la Sécurité du Département Environnement et Sécurité de la RATP, on peut estimer le coût de la prévention de la délinquance supporté par la régie à 3,6 MF en 1990.

Les dépenses se ventilent de la façon suivante :

- le coût des agents de sécurité se monte à 1,5 MF,
- la RATP a subventionné des opérations-été pour 0,4 MF et a dépensé 1,7 MF au titre de différentes opérations de prévention.

En 1991, ces dépenses s'élèvent à 4,4 MF.

2.2 La SNCF

Les données ont été recueillies auprès du Département des Opérations de la Direction des services régionaux de voyageurs Ile-de-France.

En l'absence de données départementales, la SNCF a fait une estimation des coûts de la prévention et de la répression de la délinquance en procédant à une ventilation des dépenses globales en fonction de deux critères : le nombre de gares du département et le nombre de voyageurs fréquentant ces gares.

Le coût de la prévention et de la répression de la délinquance dans le département des Yvelines est estimé par la SNCF à 31,7 MF dont :

- Traitement antigraffiti et enlèvements : 4,9 MF,
- Gardiennage, clôture : 2,1 MF,
- Bornes d'appel, vidéo surveillance : 1,9 MF,
- Locaux d'appui dans les gares à disposition du personnel SNCF et Brigade spéciale des chemins de fer (Police de l'Air et des Frontières) : 1,8 MF,
- Coût personnel (Brigade spéciale des chemins de fer, Surveillance générale de la SNCF, Groupe de contrôle Banlieue) : 21 MF.

Tableau 24 : **Dépenses des entreprises de transports publics en matière de sécurité**

En millions de francs	
RATP	3,6
SNCF	31,7
TOTAL	35,3
Source : CESDIP	

**TABLEAUX RECAPITULATIFS
DES DEPENSES DE SECURITE
DANS LE DEPARTEMENT DES YVELINES**

ACTIONS	FINANCEMENT			
	Etat	Département	Communes	Fonds privés
A MISE EN OEUVRE DE LA REPRESSION PENALE				
1 Maintien de la sécurité et de l'ordre public				
Police Nationale (Police Urbaine, Police Judiciaire, CRS)	186			
Gendarmerie	47			
Autres agents de maintien de la sécurité et de l'ordre public (Police municipale, agents des administrations et des entreprises de transports publics, agents privés de sécurité)			p.m	p.m
2 Jugements et décisions de justice				
Tribunaux de Police	5			
Tribunaux Correctionnels	40			
Cours d'appel	7			
Frais de justice et aide judiciaire	3,2			
3 Exécution des décisions de justice				
Maisons d'Arrêt	41			
Comités de Probation et d'Assistance aux Libérés	0,3			
Protection Judiciaire de la Jeunesse	8,8	8,1		

B ACTIONS PUBLIQUES A VISEE DE PREVENTION	Etat	Département	Communes	Fonds privés
1 Actions mises en oeuvre par les acteurs pénaux				
Police nationale	114			
Gendarmerie	32			
Protection judiciaire de la Jeunesse	12,2	26,7		
2 Actions liées à la mise en oeuvre de la prévention spécialisée				
Clubs et équipes de prévention		9,7	2,5	
Aide Sociale à l'Enfance		137		
Assistance éducative en milieu ouvert		12,6		
Actions socio-éducatives (ASEL)		0,1		
Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale	16,5			
Sans Domicile de Secours	10			
3 Actions liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance				
Opérations Prévention-Eté	1,1	0,6	0,5	
Contrat Action Prévention	1,8	0,3	ns	
Prévention Toxicomanie	13,6	0,7	0,2	
4 Autres actions de prévention d'initiative publique				
Subventions aux associations	p.m (1)	p.m (1)	17,4	
Police municipale			42	
Contrats avec entreprises privées de gardiennage			1	

En millions de francs				
C ACTIONS DE PROTECTION D'INITIATIVE PRIVEE	Etat	Département	Communes	Fonds privés
Assurances				557
Systèmes de protection				165

Entreprises privées de gardiennage, de transports de fonds				300
Agents des entreprises de transports publics (2)				35,3

(1) Les subventions versées aux associations par l'Etat et le Département ont été comptabilisées dans les actions liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance.

(2) On tient compte ici de la catégorie économique de ces agents, et non de leur statut juridique.

**Les dépenses de prévention et de répression de la
délinquance
dans le département des Yvelines**

	Etat	Départem ent	Communes	Fonds privés	TOTAL
Préventi on	201,2	187,7	63,6	1 057,3	1 509,8
Répressi on	338,3	8,1			346,4
TOTAL	539,5	195,8	63,6	1 057,3	1 856,2

CONCLUSION

La recherche a porté sur l'étude des conditions de faisabilité d'une grille de recueil de données sur des coûts locaux permettant de cerner l'ensemble des dépenses effectuées, tant sur un financement national que local, pour le contrôle du phénomène criminel.

Il s'est agi d'abord de recenser et de sélectionner les acteurs et les institutions impliqués dans les actions de prévention et de répression de la délinquance puis de construire des méthodes d'estimation des sommes engagées.

L'intérêt de cette étude des coûts de la prévention et de la répression de la délinquance au niveau local se justifie par le développement d'une action collective, menée conjointement par l'Etat et les collectivités locales, qui se traduit par la mise en place de politiques locales très diversifiées et puisant à diverses sources de financement.

Ainsi, la décentralisation des politiques et de leur financement, comme l'émergence du rôle des villes dans la politique de sécurité, rendent nécessaire la construction d'un instrument d'évaluation afin d'apprécier le montant de l'ensemble des moyens affectés aux actions de prévention et de répression de la délinquance.

En raison de la diversité des situations, ce type d'information serait très difficile à recueillir au niveau national.

La recherche menée sur le terrain permet de tirer un certain nombre d'enseignements quant à la méthode à suivre et aux résultats obtenus.

1 La méthode

Ce travail a permis de valider la méthode.

Le niveau local d'observation retenue, le département, constitue le meilleur champ d'observation. Il est très fréquemment l'élément moteur et fédérateur des politiques de prévention.

L'enquête sur le terrain a montré la nécessité de raisonner en termes d'actions et non en termes d'acteurs. Actions et acteurs se recouvrent rarement : un même acteur peut participer à des actions différentes ou différents acteurs peuvent participer à une même action.

Les évaluations monétaires des actions se révèlent cependant souvent assez difficiles. Les sources dont on peut disposer sont le plus souvent des données budgétaires. Ces données comptables permettent rarement d'imputer les dépenses selon les classifications que nous avons retenues. Nous avons souvent procédé par méthode d'estimation et de quotas. Certes cette méthode ne permet qu'une approximation des dépenses réelles engagées, mais elle est inévitable en raison de la diversité des tâches des différents acteurs.

Cette méthode et les choix faits nous ont permis de construire un outil : une grille de recueil des données. Elle permet de croiser les diverses actions engagées pour le contrôle du phénomène criminel : "mise en oeuvre de la répression pénale", "actions publiques à visée de prévention", "actions de protection d'initiatives privées" avec les différentes sources de financement : nationale, départementale, communale et privée.

La répllication dans d'autres départements de cette grille de recueil apparaît possible.

Toutefois, la multiplicité des acteurs et des sources de financement représente un investissement assez lourd pour le recueil des données.

On pourrait utilement coupler approche nationale et locale :

- par une péréquation des données nationales pour les financements nationaux des actions "mise en oeuvre de la répression pénale" et "actions de protection d'initiative privée" ;
- par un recueil essentiellement local pour le programme "actions publiques à visée de prévention". Ce recueil devrait s'appuyer sur des questionnaires spécifiques adressées aux communes et au département, seuls moyens de faire émerger les limites que l'on donne de la notion de prévention et par voie de conséquence les différents coûts.

En effet, les problèmes de méthode de calcul, pour les données d'ordre national ou local, sont de nature différente :

- pour les données nationales : les notions de répression et de sécurité privée posent moins de problèmes de définition. Les acteurs et actions sont mieux individualisés. On peut appliquer au territoire concerné les chiffres nationaux, au moyen, notamment des statistiques d'activités (pour les administrations centrales) ou de la population du département (par exemple, pour les dépenses privées de sécurité).
- pour les données locales : les activités du département et des communes qui relèvent de la

prévention de la délinquance ont des contours moins définis et n'apparaissent pas de façon individualisée dans les budgets. Le recours à des questionnaires, tant pour les communes que pour le département, s'il ne lève pas totalement les ambiguïtés permet d'éclairer les choix en fonction du discours des acteurs et des financements effectivement accordés. On peut ainsi procéder à une évaluation étroite ou plus large des dépenses de prévention de la délinquance.

2 Les résultats

Le choix du département retenu ne vise évidemment pas à une quelconque représentativité. Il s'agit seulement d'un bon terrain exploratoire. On peut cependant formuler quelques observations.

- Les dépenses privées de sécurité apparaissent largement supérieures aux dépenses publiques. Il faut ajouter toutefois que ces dépenses privées sont peut-être surévaluées, en raison de la méthode adoptée pour leur calcul.

- Les dépenses de l'Etat sont présentes plus lourdement en matière de répression de la délinquance, tandis que les dépenses du département sont consacrées à la prévention de la délinquance, à travers une partie de l'action sociale et la prévention spécialisée.

- Les dépenses des communes vont d'abord au profit de la police municipale puis dans des actions sociales générales (si l'on prend une conception moins stricte de la prévention), dans lesquelles la prévention de la délinquance n'est qu'un objectif parmi d'autres.

- En matière de prévention, les dépenses sur financements locaux dépassent les dépenses sur financement d'Etat.

- Globalement, les dépenses de prévention de la délinquance sont supérieures aux dépenses de répression, même si l'on retient une conception restrictive de la notion.

Ces résultats ont certes une portée limitée ; on peut cependant s'interroger sur une redistribution éventuelle des compétences entre Etat et collectivités locales, le premier recentrant son action sur des activités de répression, les secondes développant des actions de prévention (au sens large), quelles qu'en soient les sources de financement.

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1 :** Nombre de crimes et de délits constatés par les polices urbaines dans les Yvelines et taux de criminalité
- Tableau 2 :** Dépenses de police en matière de prévention et de répression de la délinquance dans le département des Yvelines
- Tableau 3 :** Gendarmerie et répression : unités participant à l'exercice de la police judiciaire dans le département des Yvelines
- Tableau 4 :** Gendarmerie et répression : unités spécialisées dans la police judiciaire dans le département des Yvelines
- Tableau 5 :** Gendarmerie et prévention : unités de gendarmerie des Yvelines dans le domaine de la prévention
- Tableau 6 :** Dépenses de gendarmerie en matière de prévention et de répression de la délinquance dans le département des Yvelines
- Tableau 7 :** Activité de la Cour d'appel de Versailles
- Tableau 8 :** Activité du Parquet de Versailles
- Tableau 9 :** Effectifs des magistrats affectés au sein des TGI et nombre de jugements rendus par les Tribunaux Correctionnels
- Tableau 10 :** Ventilation des dépenses entre la Cour d'appel et les juridictions de première instance
- Tableau 11 :** Dépenses des services judiciaires en matière de répression dans le département des Yvelines
- Tableau 12 :** Ensemble des dépenses des juridictions en matière pénale
- Tableau 13 :** Effectifs des condamnés suivis par le CPAL de Versailles

- Tableau 14 :** Dépenses de l'Administration pénitentiaire dans le département des Yvelines
- Tableau 15 :** Dépenses de la Protection Judiciaire de la Jeunesse en matière de prévention et de répression de la délinquance dans le département des Yvelines
- Tableau 16 :** Evolution des crédits alloués aux Clubs et Equipes de Prévention par l'Aide Sociale à l'Enfance dans le département des Yvelines
- Tableau 17 :** Evolution des crédits alloués aux Clubs et Equipes de Prévention par les municipalités dans le département des Yvelines
- Tableau 18 :** Dépenses de prévention spécialisée dans le département des Yvelines
- Tableau 19 :** Dépenses liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance pour l'Etat et le département dans les Yvelines
- Tableau 20 :** Dépenses liées à la mise en oeuvre d'un programme de prévention de la délinquance pour les communes du département des Yvelines
- Tableau 21 :** Autres dépenses de prévention d'initiative publique dans le département des Yvelines
- Tableau 22 :** Evaluation large des dépenses communales
- Tableau 23 :** Dépenses privées de sécurité dans le département des Yvelines
- Tableau 24 :** Dépenses des entreprises de transports publics en matière de sécurité dans le département des Yvelines
- Tableau 25 :** Crédits spécifiques du Développement Social
- Tableau 26 :** Urbain
- Tableau 27 :** Crédits contractualisés (DSU)
Autres crédits ministériels

BIBLIOGRAPHIE

ACADIE TEN, sous la direction de S. Rosenberg ACADIE et M. Verdié TEN, RMI. Les Yvelines et ses territoires d'insertion, rapport de recherche , MIRE, Mars 1991.

Associations de prévention spécialisée des Yvelines, Cartographie des interventions de prévention spécialisée dans le département des Yvelines, Bilan et perspectives. Document réalisé avec le soutien du Comité National de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée, Mai 1989 à mai 1990.

CEGOS, Etude d'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires des greffes, Paris, ministère de la Justice, 1993.

CHEVALIER (G.), L'intérêt central pour le local, analyse des politiques socio-préventives entre 1981 et 1986, Paris, CESDIP, 1987.

D'ANDREA (G.), Les violences dans la rue et les quartiers. Les réponses de la RATP, Sauvegarde de l'Enfance, n°3-4, 1992.

DONZELOT (J.), ESTEBE (Ph.), LAGRANGE (H.), MONJARDET (D.), ZAUBERMAN (R.), Diagnostic local de sécurité. Eléments de cahier des charges. D.I.V., 1990.

DUPREZ (D.), LAMARCHE (C.), Les politiques locales d'ordre dans la cité, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°2, 1990.

FAGET (J.), Le rhizome pénal, milieu ouvert et décentralisation de la politique criminelle, Bordeaux, Institut de sciences criminelles, GERICO, 1989.

GLEIZAL (J-J.), Sécurité, modernisation et institutions, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°2, 1990.

GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), Les coûts du crime en France, données 1984, 1985, 1986 et 1987 Paris, CESDIP, 1989.

GODEFROY (Th.), LAFFARGUE (B.), Les coûts du crime en France. Les dépenses de sécurité. Données pour 1988 à 1991. Paris, CESDIP, 1993.

JOEL (M-E.), CHARVET-PROTAT (S.), Analyse économique de la protection judiciaire de la jeunesse, CTNERHI, Ministère de la Justice, Conseil de la recherche, 1991.

LAZERGES (Ch.), Les publics privilégiés par les contrats d'action prévention, ERPC, U. de Montpellier I, 1991.

LORIT (J.F.), CHARLES (S.), Rapport sur le traitement et le suivi des appels et plaintes à caractère non-pénal reçus par les services de police, Inspection générale de l'administration, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Paris, Février 1985.

Ministère de la Justice, "La justice de proximité. Les maisons de justice et du droit", Direction des affaires criminelles et des grâces. Note d'orientation, Paris, 1992.

Actes du colloque organisé par le Centre de Recherches de Politique Criminelle sur la médiation, 25 octobre 1991, Archives de politique criminelle, 1992, n°14.

MONJARDET (D.), Une mission sur un territoire. De la difficulté des policiers à entrer dans les politiques de prévention de la délinquance ; in Assurer la

sécurité par la déconcentration ou la décentralisation des polices, Maison des Collectivités Locales, Journée d'étude, 27 octobre 1992.

OCQUETEAU (F.), Gardiennage, surveillance et sécurité privée (commerce de la peur et/ou peur du commerce ?), Paris, CESDIP, 1992.

ROBERT (Ph.) (Ed.), Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international. Paris, L'Harmattan, 1991.

ROBERT (Ph.), Les chercheurs face aux politiques de prévention, in ROBERT (Ph.), (Ed.), Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche, Paris, L'Harmattan, 1991...

ROBERT (Ph.), RENOUARD (J-M.), Bilan des connaissances en France, in ROBERT (Ph.), (Ed.), Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche, Paris, L'Harmattan, 1991.

SCHWINT (R.), Le problème des polices municipales : l'exemple de la ville de Besançon, in Assurer la sécurité par la déconcentration ou la décentralisation des polices, Maison des collectivités locales, Journée d'étude, 27 octobre 1992.

VOURC'H (C.), Synthèse des débats, in ROBERT (Ph.), (Ed.), Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche, Paris, L'Harmattan, 1991...

COLLECTION
ETUDES ET DONNEES PENALES

- 1 - Robert (Ph.), Vagabondage et mendicité, schéma de base, Paris, SEPC, 1968, épuisé.
- 2 - Robert (Ph.), Saudinos (D.), La médecine légale en France, Paris, SEPC, 1968, épuisé.
- 3 - Robert (Ph.), La réforme de la justice criminelle, Paris, SEPC, 1969, épuisé.
- 4 - Robert (Ph.), L'emprisonnement dans le système français de justice pénale, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 5 - Robert (Ph.), Recherche criminologique et réforme du code pénal, Note n° 1, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 6 - Robert (Ph.), Gabet-Sabatier (C.), Le statut des jeunes adultes délinquants, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 7 - Robert (Ph.), Faugeron (C.), Kellens (G.), Les attitudes des juges à propos des prises de décision, (pré-recherche exploratoire), Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 8 - Robert (Ph.), L'avenir en milieu ouvert, Paris, SEPC, 1972, épuisé.
- 9 - Faugeron (C.), Recherche criminologique et casier judiciaire, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 10 - Lascoumes (P.), Langage et justice, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 11 - Faugeron (C.), Note sur la diversification des sentences, Paris, SEPC, 1973, épuisé.
- 12 - Robert (Ph.), Note de politique criminelle, Paris, SEPC, 1973, épuisé.

13 - Lambert (Th.), Aubusson de Cavarlay (B.), Robert (Ph.), La justice pénale et sa "clientèle", quelques données statistiques succinctes, Paris, SEPC, 1974, épuisé.

14 - Robert (Ph.), Lascoumes (P.), La crise de la justice pénale et sa réforme, Paris, SEPC, 1974, épuisé.

15 - Aubusson de Cavarlay (B.), La prévision de l'évolution des condamnations à partir des différences géographiques, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

16 - Godefroy (Th.), Le coût du crime en France, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

17 - Godefroy (Th.), Alcoolisme et coût du crime, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

18 - Weinberger (J.C.), La perception de la gravité relative à des infractions dans la population française, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

19 - Faugeron (C.), L'image de la justice pénale dans la société, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

20 - Robert (Ph.), Moreau (G.), La presse française et la justice pénale, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

21 - Faugeron (C.), Les femmes, les infractions, la justice pénale : une analyse d'attitudes, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

22 - Lascoumes (P.), Moreau (G.), L'image de la justice pénale dans la presse, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

23 - Godefroy (Th.), Une analyse programmatique du système de justice pénale dans un arrondissement judiciaire, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

24 - Aubusson de Cavarlay (B.), Lambert (Th.), Condamnations, âges et catégories socio-professionnelles, analyse et prévision, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

25 - Weinberger (J.C.), La perception de la gravité des infractions. Une étude des divergences dans la population française, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

26 - Huré (M.S.), Aubusson de Cavarlay (B.), Evolution des condamnations par nationalités et par professions, Paris, SEPC, 1975, épuisé.

27 - Godefroy (Th.), Le coût du crime en France en 1972 et 1973, Paris, SEPC, 1976, épuisé.

28 - Weinberger (J.C.), La perception de la gravité des infractions. Une étude du consensus dans la population française, Paris, SEPC, 1976, épuisé.

29 - Lambert (Th.), Sélection et orientation des affaires pénales, Paris, SEPC, 1977, épuisé.

30 - Godefroy (Th.), Le coût du crime en France en 1974 et 1975, Paris, SEPC, 1977, épuisé.

31 - Laffargue (B.), L'image de la justice criminelle dans la société. Le système pénal vu par ses "clients", Paris, SEPC, 1977, épuisé.

32 - Robert (Ph.), Mémoire présenté à la Commission de révision du code pénal (document réservé), Paris, SEPC, 1977, épuisé.

33 - Robert (Ph.), Mémoire sur l'état de la justice pénale (document destiné et réservé au Comité national de prévention), Paris, SEPC, 1978, épuisé.

34 - Robert (Ph.), Les tendances lourdes du système pénal (document destiné et réservé à la Commission de pré-planification Justice-VIIIe Plan), Paris, SEPC, 1978, épuisé.

35 - Aubusson de Cavarlay (B.), Note sur les condamnations par défaut, Paris, SEPC, 1979, non publié.

36 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Le coût du crime en France en 1976-1977, Paris, SEPC, 1980, épuisé.

37 - Laffargue (B.), La détention provisoire et le contrôle judiciaire au cours de ces dix dernières années, Paris, SEPC, 1980, non publié.

38 - Lascoumes (P.), Moreau-Capdevielle (G.), Délinquance d'affaires et justice pénale, Paris, SEPC, 1980, épuisé.

39 - Godefroy (Th.), Huré (M.S.), Laffargue (B.), Statistiques sur les morts violentes, Paris, SEPC, 1981, épuisé.

40 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Le droit de grâce et la justice pénale, Paris, SEPC, 1981.

41 - Faugeron (C.), Femmes victimes, femmes délinquantes. Etat des données, Paris, SEPC, 1981.

42 - Lévy (R.), Zauberman (R.), La pratique du sursis en France depuis 1960. Données juridiques et approche statistique, Paris, SEPC, 1982, épuisé.

- 43 - Gortais (J.), Pérez-Díaz (C.), Stupéfiants et justice pénale ; enquête pour l'année 1981, Paris, SEPC, 1983.
- 44 - Gortais (J.), La médecine légale en France, Paris, SEPC, 1983.
- 45 - Lombard (F.), Les systèmes d'indemnisation des victimes d'actes de violence, Paris, SEPC, 1983.
- 46 - Tournier (P.), La population carcérale. Dimension, structure et mouvements, Paris, CESDIP, 1984.
- 47 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Les coûts du crime en France. Données 1980, 1981 et 1982, Paris, CESDIP, 1984.
- 48 - Lévy (R.), Du flagrant délit à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984), Paris, CESDIP, 1985.
- 49 - Tournier (P.), Leconte (B.), Meurs (D.), L'érosion des peines : analyse de la cohorte des condamnés à une peine de trois ans et plus, libérés en 1982, Paris, CESDIP, 1985.
- 50 - Barré (M.D.), Tournier (P.), Coll. Leconte (B.), Le travail d'intérêt général. Analyse statistique des pratiques, Paris, CESDIP, 1986, épuisé.
- 51 - Lévy (R.), Pérez-Díaz (C.), Robert (Ph.), Zauberman (R.), Profils sociaux de victimes d'infractions ; premiers résultats d'une enquête nationale, Paris, CESDIP, 1986, épuisé.

52 - Hertrich (V.), Faugeron (C.), Les élèves-surveillants de 1969 à 1985, données statistiques, Paris, CESDIP, 1987.

53 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Justice pénale et contentieux du travail, Paris, CESDIP, 1987.

54 - Ocqueteau (F.), Pérez-Diaz (C.), L'évolution des attitudes des Français sur la justice pénale (rapport intérimaire), Paris, CESDIP, 1988.

55 - Barré (M.D.), Fréquence du recours à des peines privatives de liberté dans les pays du Conseil de l'Europe, Paris, CESDIP, 1988, épuisé.

56 - Tournier (P.), Réflexion méthodologique sur l'évaluation de la récidive, Paris, CESDIP, 1988, épuisé.

57 - Faugeron (C.), Le Boulaire (J.M.), La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958, Paris, CESDIP, 1988.

58 - Chevalier (G.), Consensus et clientèles : les politiques socio-préventives locales en 1985 et 1986, Paris, CESDIP, 1989.

59 - Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Les coûts du crime en France. Données 1984, 1985, 1986, 1987, Paris, CESDIP, 1989.

60 - Seyler (M.), L'isolement en prison. L'un et le multiple, Paris, CESDIP, 1990.

61 - Faugeron (C.), Le Boulaire (J.M.), Prisons et peines de prison : éléments de construction d'une théorie, Paris, CESDIP, 1991.

62 - Tournier (P.), La détention des mineurs : observation suivie d'une cohorte d'entrants, Paris, CESDIP, 1991.

63 - Macioszek (J.), Tournier (P.), Base de données "SEPT", représentations graphiques, Paris, CESDIP, 1991.

64 - Tournier (P.), Démographie des prisons françaises ; toujours plus ?, Paris, CESDIP, 1992.

65 - Faugeron (C.), Le Boulaire (J.M.), Quelques remarques à propos de la récidive, Paris, CESDIP, 1992.

66 - Godefroy (Th.) et Laffargue (B.), Les coûts du crime en France. Données pour 1988 à 1991, Paris, CESDIP, 1993.

67 - Tournier (P.), Jeunes en prison. Données statistiques sur la détention des moins de 21 ans, en France métropolitaine, Paris, CESDIP, 1993.

68 - Lombard (F.), Godefroy (Th.), Laffargue (B.), Les "Coûts du crime", Prévention et répression, une approche locale, Paris, CESDIP, 1993.

ISBN 2 - 907370 - 32 - 4

MINISTERE DE LA JUSTICE

CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT
ET LES INSTITUTIONS PENALES
(Unité de recherche associée au C.N.R.S.)

4, rue de Mondovi - 75001 PARIS

Tél : (1) 44.77.78.42. - Fax : (1) 44.77.78.77.

LES "COUTS DU CRIME"
PREVENTION ET REPRESSION
une approche locale

(A N N E X E S)

1993 - n° 68

TOME 2

Françoise LOMBARD
Thierry GODEFROY
Bernard LAFFARGUE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

ANNEXE 1 : DESCRIPTION DES DISPOSITIFS	7
Acteurs et outils de la prévention et de la répression de la délinquance	9
1 Les acteurs	9
1.1 Les acteurs de la prévention sociale générale	9
A Les acteurs de la politique de la ville, en 1990-1991	9
B Le Fonds d'Action Sociale	11
C Les collectivités territoriales	12
1.2 Les acteurs de la prévention spécialisée	14
A L'Etat	14
B Les collectivités territoriales	21
C Les autres agents de protection	28
1.3 Les acteurs de la répression pénale	29
2 Les outils de la prévention et de la répression de la délinquance	30
2.1 Les actions	30
2.1.1 La politique contractuelle du ministère de la Ville	30
A La convention de développement social des quartiers	30
B La convention de quartier	31
C La convention ville-habitat	31
D Le contrat de ville	31
E Le contrat d'action-prévention	32
F Les contrats départementaux	33
G Les opérations prévention-été	34
H Les Pact Urbains de l'Arc Nord-Est	36
2.1.2 La politique générale de prévention sociale des autres ministères	36
2.1.3 La politique de prévention sociale du Fonds d'Action Sociale	37
2.1.4 La politique de prévention sociale des collectivités territoriales	37
A Le conseil général	37

	B Les communes	38
2.1.5 La politique liée à la répression de la délinquance	A Le contrôle judiciaire socio-éducatif	39
	B Les permanences d'orientation pénale	40
	C Le travail d'intérêt général	40
détenus	D Les placements extérieurs de	41
2.2 Les sources de financement		41
2.2.1 L'Etat	A Les crédits ordinaires mis en oeuvre par les ministères	41
et la répression	concernés par la prévention de la délinquance	41
développement	B La politique de la ville et du social urbain	42
solidarité" de	C Le programme "Développement la Caisse des dépôts	46
postérieurs à 1990	D Les nouveaux financements	47
	2.2.2 Le Fonds d'Action Sociale	47
	2.2.3 Les collectivités territoriales	48
	A Le conseil général	48
	B Les communes	50
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE		53

ANNEXE 1

DESCRIPTION DES DISPOSITIFS

DESCRIPTION DES DISPOSITIFS

Acteurs et outils de la prévention et de la répression de la délinquance

1 Les acteurs

1.1 Les acteurs de la prévention sociale générale

A - Les acteurs de la politique de la ville, en 1990-1991

* Le ministre d'Etat, ministre de la Ville

Il est chargé de préparer et de mettre en oeuvre la politique de la ville : il anime et coordonne l'action du gouvernement en ce domaine (décret du 11/01/91) ; il développe l'action concertée entre Etat et collectivités locales, ainsi qu'entre secteur public et secteur privé, veille à la cohérence des actions conduites dans chaque quartier par les différentes administrations de l'Etat et fait en sorte que les moyens engagés convergent dans le temps et dans l'espace.

Par délégation du Premier ministre, il préside le Comité interministériel des villes. Il s'appuie pour conduire son action sur la Délégation interministérielle à la Ville.

* Le Conseil national des villes (CNV)

C'est le lieu de concertation, d'impulsion et de suivi de la politique de la ville. Présidé par le Premier ministre ou par le ministre à la ville, il est composé d'élus nationaux et locaux, de personnalités

qualifiées représentants les milieux économiques et sociaux, de représentants des associations d'habitants ou de professionnels et de membres du gouvernement.

* Le Comité national d'évaluation

Il a été créé en 1991 sous l'égide du Conseil national des villes. Il regroupe 18 membres et met en oeuvre un programme d'évaluation de la politique de la ville et du développement social urbain.

* Le Comité interministériel des villes (CIV)

Il a pour rôle de définir et de coordonner, au niveau national, l'action de l'Etat en matière de politique de la ville, et est également chargé de la mise en oeuvre technique et financière des programmes interministériels. Il décide, notamment, de l'attribution du Fonds Social Urbain (FSU) et des crédits consacrés à la prévention de la délinquance. Enfin, il procède à la répartition régionale des crédits contractualisés du Développement Social des Quartiers (DSQ).

* La Délégation Interministérielle à la Ville et au développement social urbain (DIV)

Créée en 1988, elle constitue le bras séculier du secrétariat d'Etat à la Ville, du CNV, et du CIV dont elle prépare et suit les travaux. Elle coordonne la mise en oeuvre des différents programmes et s'assure du dialogue entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat. Elle favorise l'élaboration conjointe des projets avec les élus et leurs partenaires sur le terrain.

* Les ministères

De nombreux ministères, notamment les ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires Sociales, de l'Education, de la Jeunesse et des Sports, concourent directement à la politique de la ville au titre de leurs attributions propres.

* L'administration déconcentrée

Le préfet de région a pour mission de programmer les crédits mobilisés par l'Etat en faveur de la politique de la ville, d'assurer l'animation et l'évaluation des actions et, plus généralement, de susciter une politique coordonnée des villes à l'échelle de la région.

Le préfet de département a la charge de la préparation des dossiers, de leur négociation en liaison avec les collectivités locales et du suivi de leur mise en oeuvre. La négociation des contrats territoriaux de développement social urbain incombe au préfet de département, en liaison avec les collectivités locales concernées.

En mars 1991, le gouvernement a nommé 13 sous-préfets chargés spécialement de conduire la politique de la ville dans les 13 départements les plus urbanisés de France. Ils ont pour mission, sous l'autorité des préfets de département, de coordonner la politique mise en oeuvre, d'impulser l'action de l'Etat, d'animer et de coordonner l'action des acteurs publics ou privés du développement social urbain. Ces 13 départements pilotes sont dotés d'une cellule composée d'un correspondant judiciaire, d'un représentant de l'administration pénitentiaire et d'un correspondant de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces cellules permettent d'assurer une meilleure concertation entre les services de la justice, impulsent et coordonnent

des actions spécifiques en liaison avec les autres services de l'Etat et le sous-préfet spécialisé.

* Les commissions locales de développement social urbain

Chaque convention de développement social des quartiers s'accompagne de la création d'une commission locale de développement social urbain. Celle-ci rassemble tous les partenaires concernés par le projet local : maires et services municipaux, représentants des services de l'Etat, organismes bailleurs, organismes sociaux, associations, représentants des habitants, etc...

Un chef de projet, co-financé par l'Etat et la collectivité locale, assisté d'une équipe opérationnelle, a pour mission d'animer et de coordonner sur le quartier les différents acteurs et les actions engagées.

B - Le Fonds d'Action Sociale (FAS)

Le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles est un établissement public national à caractère administratif, créé en 1958. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé des immigrés et du ministère du Budget.

Instigateur de nombreux dispositifs d'insertion, il contribue à mettre en oeuvre la politique d'insertion décidée par le gouvernement, en finançant des organismes qui mènent les actions sur le terrain et en assurant la coordination administrative entre les différents intervenants, publics et privés, plus particulièrement au sein des dix régions où il est implanté.

Pour développer les facteurs de l'insertion, le FAS déploie ses moyens dans trois domaines principaux :

- le logement (45% du budget du FAS est consacré à la gestion des foyers et à l'équipement mobilier) ;
- la formation (formation à dominante linguistique et formation à visée professionnelle) ;
- l'action sociale et culturelle (mise en oeuvre d'actions variées en direction de publics prioritaires : les enfants, les femmes, les jeunes ou encore les détenus, avec les principales administrations concernées, telles que l'Education Nationale, Jeunesse et sports ou le ministère de la Justice).

Logement, formation, action sociale et culturelle s'adressent, par définition, aux publics immigrés ou d'origine immigrée. Le FAS est impliqué, au travers des contrats de plan et d'agglomération, dans le développement social des quartiers.

C - Les collectivités territoriales

* Le département

Le département constitue une portion du territoire dans les limites de laquelle des autorités administratives particulières sont habilitées à exercer des compétences qui leur sont conférées par la loi. Le département remplit une double fonction : d'une part, il constitue une circonscription administrative de l'Etat soumise à une même organisation sous l'autorité d'un préfet, agent déconcentré du pouvoir central ; d'autre part, le département constitue une personne morale, distinct de l'Etat, qui personnifie la collectivité des personnes habitant cette portion de

territoire pour tous les droits et intérêts qu'ils ont en commun.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982, complétée par différents grands textes législatifs (loi du 10 juillet 1982, loi du 7 janvier 1983, loi du 22 juillet 1983, loi du 29 décembre 1983, loi du 6 janvier 1986, loi du 19 août 1986), a profondément bouleversé le paysage des collectivités territoriales.

Les transformations essentielles introduites par les lois de décentralisation concernent :

- les structures : le président du conseil général devient, à la place du préfet, l'organe exécutif du département : c'est désormais le président du conseil général qui assume toutes les attributions autrefois exercées par le préfet en sa qualité d'exécutif départemental. Certains services de la préfecture sont ainsi transférés au conseil général, d'autres sont mis à la disposition du département ;

- les attributions : celles-ci sont singulièrement élargies au profit du département qui reçoit de nouvelles compétences, en particulier en matière de logement, de planification, de développement économique ; en matière d'enseignement public, en matière sociale et de santé, d'environnement et d'action culturelle. Le régime des dotations financières du département est aussi profondément modifié ;

- les contrôles : tous les systèmes antérieurs de "tutelle" sur les actes des organismes départementaux disparaissent au profit d'un système de "contrôle" très assoupli.

Les lois de 1983 ont opéré un transfert de compétence de l'Etat au département dont le plus caractérisé concerne l'action sanitaire et sociale : c'est dans le domaine de l'action sociale essentiellement que les actions de prévention peuvent être multiples.

* Les communes

Si le département est, depuis les lois de décentralisation, la collectivité publique qui détient une compétence de droit commun en matière d'action sociale, les communes exercent également d'importantes attributions dans ce domaine, qui ont d'ailleurs été peu modifiées par le transfert de compétences.

L'exercice des compétences détenues par les communes en matière d'action sociale s'effectue principalement par l'intermédiaire du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), établissement public local à caractère administratif dont toute commune doit être dotée (article 136 du code de la famille).

La commune peut également adhérer à un centre intercommunal d'action sociale, cette solution très souple étant particulièrement adaptée aux communes à faible population.

La loi du 6 janvier 1986 a élargi notablement le champ d'intervention des CCAS au titre de l'aide sociale facultative et des actions de prévention et de développement social, notamment en ne subordonnant plus leurs possibilités d'intervention à l'absence ou à la carence des initiatives publiques ou privées.

Le CCAS, présidé de droit par le maire, est doté d'un conseil d'administration composé paritairement de

membres élus en son sein par le conseil municipal et de membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention ou de développement social sur le territoire de la commune concernée.

1.2 Les acteurs de la prévention spécialisée

A - L'Etat

* Les agents du maintien de la sécurité et de l'ordre public

Outre leur participation à la répression pénale, la police nationale (police urbaine, police judiciaire, CRS) et la gendarmerie assurent aussi une mission de prévention de la délinquance. La mission de prévention assignée à la police nationale peut prendre plusieurs formes :

- améliorer l'accueil du public dans les commissariats de police d'une façon générale, l'informatisation des commissariats permet, par la diminution des tâches administratives, de libérer les fonctionnaires et d'accroître leur disponibilité auprès des usagers. Le plan de modernisation de la police, adopté en 1985, a permis d'affecter des moyens budgétaires à cette entreprise à laquelle les CCPD ont d'ailleurs pris part, au moyen des contrats d'action prévention (CAP) ;
- développer les relations avec les établissements scolaires (campagnes d'informations dans le domaine de la sécurité routière, des toxicomanies, etc...) ;
- participer aux opérations de prévention (opérations prévention-été, par exemple).

Des instructions du ministre de l'Intérieur, en date du 4 août 1990, précisent que la police nationale doit prendre part activement aux travaux des CDPD et des CCPD :

- d'une part, en communiquant à ces structures toutes informations statistiques sur l'état de la délinquance dans le département ou la commune concernés ;
- d'autre part, en exposant, au sein de ces instances, les projets d'actions préventives des services locaux de police.

La police nationale doit également être représentée dans les instances de quartier issues, dans certaines communes, du CCPD.

De même, les services de police doivent s'impliquer dans les contrats de plan et être, notamment, associés aux travaux coordonnés à l'échelon local par les chefs de projet du développement social des quartiers. Ils doivent assurer la représentation de la police nationale au sein de la commission locale de concertation.

Enfin, dès la phase du diagnostic préalable au contrat de ville, les représentants de la police nationale doivent fournir tous les éléments d'analyse et de proposition.

Surtout, au niveau local, l'accent est mis sur le développement et le renforcement de l'îlotage. L'îlotage, qui consiste à assurer une présence personnalisée, régulière et ostensible des agents de la police nationale, contribue à prévenir la commission d'infractions. L'activité des îlotiers est donc essentiellement préventive et dissuasive, même si des interventions dans le domaine répressif ne sont pas

exclues (interpellation des auteurs d'infractions, recueil d'informations utiles à une enquête en cours, etc...). Une note du directeur central des polices urbaines, en date du 11 décembre 1990, confie au chef de circonscription l'élaboration d'un plan d'îlotage. Ce plan doit tenir compte de la géographie des quartiers et leur réalité sociologique. Deux types d'organisation de l'îlotage peuvent être mis en place, en fonction de la taille des services :

- les îlotiers peuvent être affectés, au sein du corps urbain ou de la sécurité générale, à l'unité de jour. Dans ce cas, l'îlotage est un aspect du service général et l'autorité hiérarchique appartient à un chef de service ayant de multiples attributions ;
- le service d'îlotage peut être distinct des autres activités du service général. Dans ce cas, il bénéficie alors d'une hiérarchie propre.

L'îlotage s'inscrit dans les politiques de développement social urbain. La note du directeur central des polices urbaines insiste donc sur la nécessité de :

- favoriser la participation des îlotiers aux travaux des CCPD ;
- associer aussi les responsables d'îlots aux initiatives partenariales prises dans les quartiers ;
- consulter régulièrement les îlotiers dans le cadre de la participation aux projets de rénovation urbaine mis en oeuvre au titre des contrats de plan ou des conventions de quartiers.

Selon les chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur, 319 des 363 sites DSQ implantés en zone de police étatisée sont actuellement "îlotés".

Sur le terrain, toutefois, des études font état des résistances auxquelles se heurte le développement de l'îlotage (Monjardet, 1992 ; Duprez et Lamarche, 1990 ; Gleizal, 1990).

Les CCPD sont faiblement associés à la mise en place de l'îlotage.

De même, le "Bilan des 64 propositions du rapport de la commission des maires sur la sécurité (1982-1992) souligne que les questions liées à la formation des policiers subsistent, notamment en ce qui concerne les possibilités de stage de sensibilisation aux problèmes sociaux, culturels et économiques de la ville dans laquelle va exercer le policier. Le rapport Bonnemaïson souhaitait que le CDPD prît part aux actions de formation de la police, en liaison avec le CCPD. Le Bilan observe que les réalisations de cet objectif sont restées très modestes : les actions référencées "police" sont relativement rares parmi les CAP, et encore portent-elles plus souvent sur une aide matérielle aux commissariats (informatisation, mise à disposition de locaux, par exemple) que sur la définition concertée des moyens propres à modifier en profondeur le fonctionnement de l'institution policière. Toutefois, le plan local de formation (PLF), expérimenté à partir de 1991, pourrait permettre, dans le cadre de la formation continue, d'atteindre cet objectif.

L'emploi des Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS) en mission de prévention faisait partie des 16 mesures de lutte contre la délinquance annoncées par le ministre de l'Intérieur, le 16 octobre 1990. Actuellement, 4 unités de CRS sont mises à la disposition des préfets des petites et grandes

couronnes parisiennes, en renforts d'appoint aux fonctionnaires des polices urbaines.

Les opérations de sécurisation sont orientées vers la lutte contre les phénomènes de bandes ou la surveillance de certains lieux : centres commerciaux, lieux publics, transports en commun, etc... Ces missions de sécurisation illustrent la part croissante des activités prises par la lutte contre la petite et moyenne délinquance au sein de l'activité globale des CRS. En dehors de ces opérations, certains CRS s'impliquent dans des actions de prévention de la délinquance : OPE, par exemple.

* Les agents du système judiciaire

- Certains magistrats, participent à la prévention spécialisée : ainsi, les procureurs de la république sont membres de droit des CCPD ; y sont également représentés certains magistrats du siège (juges des enfants, juges d'application des peines) qui proposent éventuellement la désignation, en qualité des personnes qualifiées ou de représentants d'association, des membres des organismes privés qui collaborent avec eux.

- La mission de certains magistrats se distribue entre répression et prévention : c'est, notamment, le cas du juge des enfants à travers les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO).

- Certaines structures relativement nouvelles s'inscrivent dans une politique de prévention de la délinquance. C'est le cas de la médiation pénale, des maisons de justice.

La maison de justice, composée d'une équipe de travailleurs sociaux et animée par un magistrat du

parquet, doit répondre aux objectifs suivants (Ministère de la Justice, 1992) :

- permettre l'accueil, l'aide et l'information des justiciables du quartier ou de la commune concernée, soit pour les informer de leurs droits, soit pour leur permettre de les exercer effectivement, soit pour leur apporter une aide liée à leur qualité de victimes d'infractions ;

- répondre, de manière plus adéquate à la petite délinquance quotidienne, en évitant deux pôles extrêmes : le classement sans suite ou les poursuites systématiques. Il appartient donc au parquet d'apporter une réponse non juridictionnelle mais toutefois adaptée. La pratique de la médiation pénale semble répondre à cet objectif : la médiation pénale -il serait sans doute plus exact de mettre le terme au pluriel, tant les formes qu'elle peut revêtir sont diverses (Colloque du CRPC, 1992) - permet de rechercher avec l'aide d'un tiers une solution amiable entre la victime et le délinquant. Cette pratique n'est pas spécifique à la maison de justice, mais l'effet de proximité lui donne une autre portée et les collectivités locales peuvent activement y contribuer.

Elle ne peut être mise en oeuvre que pour les petits litiges de la vie quotidienne et doit respecter certaines règles : association avec l'autorité judiciaire, neutralité du médiateur, possibilité de revenir à la procédure judiciaire à tout moment. Selon les cas, la médiation peut être confiée soit à une association spécialisée, soit à un service public.

Comme l'observe la note d'orientation, l'efficacité de la médiation suppose que le parquet soit bien saisi des faits délictueux relevant de la

petite délinquance. L'instauration de liaisons plus étroites avec les commissariats et brigades existant sur le quartier doit être l'occasion de rappeler aux services de police judiciaire que toute plainte doit faire l'objet d'un procès-verbal transmis au parquet. La présence judiciaire sur les lieux facilite aussi les signalements de la part des services préfectoraux, des administrations, des mairies, des îlotiers, des policiers municipaux avec lesquels le parquet se trouve être directement en contact et lui permet de connaître des actes de délinquance qui jusque là lui échappaient.

Grâce à des crédits spécifiques, le ministère de la Justice a pu, en 1990 et 1991, assurer l'aide au démarrage, dans la plupart des sites urbains en difficulté, d'un certain nombre d'expériences de médiation mises en oeuvre par des associations d'aide aux victimes et de contrôle judiciaire.

* La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)

Des représentants de la PJJ siègent au sein des CCPD et participent aux OPE. En outre, son directeur départemental fait partie de la cellule départementale chargée d'articuler l'action de la justice à la politique de la ville.

La Protection Judiciaire de la Jeunesse (Joël et Charvet-Protat, 1991) développe, en liaison étroite avec les juridictions, des réponses spécifiques à partir de ses propres institutions (secteur public ou secteur associatif habilité justice). Elle comprend donc toutes les institutions et tous les travailleurs sociaux qui, dans le cadre d'une procédure initiée principalement par le juge des enfants, concourent à prendre en charge la population des jeunes, délinquants

ou mineurs en danger et des jeunes majeurs. La notion d'enfance en danger est liée à l'interprétation des travailleurs sociaux. Par la suite, elle est aussi comprise différemment selon les juges des enfants.

La demande adressée au juge des enfants est formulée par les familles, les travailleurs sociaux ou les équipes éducatives. Le juge des enfants dispose d'outils éducatifs très divers : prise en charge en milieu ouvert, placement en établissement, placement familial.

Enfin, il faut surtout noter que la protection judiciaire de la jeunesse s'est développée d'abord autour de l'enfance délinquante, en faisant appel aux juges des enfants et aux services de l'Education Surveillée. L'ordonnance du 2 février 1945 affirme la primauté de la mesure éducative sur la sanction pénale. Postérieurement, l'ordonnance du 23 décembre 1958 et la loi du 4 juin 1970 ont conféré aux juges des enfants des pouvoirs importants dans le domaine de la protection judiciaire de l'enfance : le juge des enfants peut intervenir pour tout mineur dont la santé, la sécurité, la moralité ou les conditions d'éducation sont compromises, et, à titre exceptionnel, pour de jeunes majeurs sur leur demande.

Or, parallèlement, s'est développée depuis la décentralisation une protection administrative, sous l'autorité du président du conseil général. L'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale assigne au service de l'aide sociale un but très similaire à celui assigné au juge des enfants : une mesure peut être prise pour tout mineur ou jeune majeur confronté à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. Aussi, la mesure d'AEMO administrative ne se distingue-t-elle pas toujours

clairement de la mesure d'AEMO judiciaire. Il existe donc une perméabilité entre les deux systèmes dont il faut tenir compte. Ainsi, les mesures ordonnées par les magistrats peuvent être exercées par le secteur public de la PJJ, le secteur associatif habilité ou le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

La loi du 6 janvier 1986 relative aux transferts de compétence en matière d'aide sociale a fixé les compétences de l'Etat en ce qui concerne la PJJ destinées à garantir l'effectivité des décisions judiciaires :

- compétences propres : le chapitre 2 de la loi institue un principe général de contrôle des personnes, services ou établissements désignés par l'autorité judiciaire pour mettre en oeuvre l'ensemble des mesures éducatives ordonnées. Le contrôle est exercé par l'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du Garde des Sceaux. En conséquence, tout service public ou privé qui met en oeuvre une mesure ordonnée par un magistrat peut être contrôlé par la juridiction et les services de PJJ ;

- compétences conjointes : la loi du 6 janvier 1986 a, par exception au principe "qui paye, décide", instauré des compétences conjointes entre l'Etat et le conseil général chaque fois que l'autorité judiciaire confie directement et habituellement des mineurs pour :

- la création ou la transformation des établissements et services du secteur privé ;
- la tarification ;
- la partie du schéma départemental qui concerne les établissements et services auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement les mineurs.

Depuis 1986 des relations techniques se sont donc instaurées entre les directeurs régionaux et départementaux de la PJJ et les services du conseil général.

B - Les collectivités territoriales

* Les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD)

Les conseils départementaux de prévention de la délinquance ont été institués par un décret du 8 juin 1983. Créés dans chaque département et placés sous la présidence du préfet, ils étaient composés, jusqu'à la récente adoption d'un nouveau décret du 1er avril 1992, de neufs élus (maires et conseillers généraux), neuf fonctionnaires de l'Etat, ainsi que des représentants des juridictions et services du ministère de la Justice, des personnalités qualifiées ou des représentants d'associations et, le cas échéant, de représentants de CCPD. Ces différents représentants n'avaient d'ailleurs que voix consultative.

La révision de la composition des CDPD assure une meilleure représentation des conseillers généraux. Le conseil départemental est désormais composé de 12 élus au lieu de 9, dont une moitié de conseillers généraux. Le président du conseil général se voit attribuer de droit le titre de vice-président du CDPD, l'autre vice-présidence restant détenue, comme en 1983, par le procureur de la république.

Le décret du 1er avril 1992 a été l'occasion de préciser les missions du CDPD :

- étudier dans le département les diverses formes de délinquance ainsi que leur perception par la population ;
- établir chaque année un rapport sur l'état de la délinquance et les mesures prises pour en atténuer les effets ;
- proposer aux pouvoirs publics les mesures adaptées aux réalités locales ;
- encourager les initiatives de prévention et d'aide aux victimes ainsi que la mise en oeuvre des travaux d'intérêt général dans le département et de faciliter la confrontation des expériences conduites en la matière.

* Les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD)

Depuis le décret du 8 juin 1983, les communes peuvent créer un CCPD. Aux termes du décret, le CCPD doit "conduire la politique de prévention au plus près des réalités locales, en rapprochant l'ensemble des acteurs concernés". Il existe aujourd'hui environ 680 CCPD.

Le CCPD n'est pas doté d'une personnalité juridique propre. Sa structure est simple : présidé par le maire, il rassemble en nombre égal des représentants de l'Etat et de la commune auxquels s'ajoutent un juge des enfants et un juge d'application des peines, des représentants d'associations et des personnalités qualifiées pouvant siéger à titre consultatif.

Le rôle du CCPD consiste à analyser la situation locale et décider des actions à mener. Les domaines d'intervention des CCPD peuvent être très divers. Le "Bilan des 64 propositions du rapport de la commission

des maires sur la sécurité (1982-1992)" observe que les CCPD peuvent être classés en 3 groupes principaux :

- les CCPD présentant l'aspect de "coquilles vides" ;
- les CCPD fonctionnant comme des outils de concertation de la municipalité et de ses partenaires. Ce second cas de figure se rencontre notamment dans les villes non concernées par un programme de développement social urbain. La spécificité "prévention de la délinquance" de la politique mise en oeuvre n'est pas toujours évidente, comme en témoigne le faible nombre d'actions référencées "police" ou "justice" dans les CAP ;
- les CCPD dont la fonction essentielle est d'alimenter les actions socio-culturelles (OPE, soutien scolaire, alphabétisation, etc...) du tissu associatif municipal ou para-municipal, dans une perspective de prévention dite "globale" ou "primaire".

Cette troisième voie l'emporterait largement sur la seconde. Aussi, comme l'observe le rapport de la commission des maires, une critique essentielle est fréquemment formulée : le CCPD ne constituerait qu'un guichet supplémentaire au service d'associations municipales ou para-municipales en quête de subventions. La simple addition de mesures, reconduites d'une année sur l'autre, tiendrait lieu de projet d'ensemble.

* Les clubs et équipes de prévention (CEP)

Les clubs et équipes de prévention ont pour mission d'aller au devant des jeunes en difficultés dans un secteur géographique restreint. Ils apportent

une aide à travers des actions d'accompagnement, individuelles et collectives.

Institutionnalisée au début des années 1960 (Comité national des clubs et équipes de prévention contre l'inadaptation sociale de la jeunesse), la prévention spécialisée dépend aujourd'hui des conseils généraux, au titre de l'action sociale. Engagées dans des actions locales, ces équipes doivent être agréées pour travailler sur tel ou tel quartier.

Avec la loi de décentralisation du 6 janvier 1986, c'est donc le conseil général qui hérite de la tutelle et du financement de la prévention spécialisée.

La loi institue une procédure d'habilitation -qui se substitue à l'agrément- qui confère un large pouvoir d'appréciation au président du conseil général. L'habilitation peut être refusée "lorsque les coûts de fonctionnement sont manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec ceux des établissements fournissant des services analogues" ou "lorsqu'ils sont susceptibles d'entraîner pour les budgets des collectivités publiques (...) des charges injustifiées ou excessives compte tenu des conditions de satisfaction de la population (...)" (Art.11-1).

Ce régime d'habilitation est toutefois tempéré par la possibilité de passer une convention entre l'association qui gère la prévention spécialisée et sa tutelle départementale. Cette convention détermine principalement les objectifs poursuivis, les critères d'évaluation des actions conduites et les modalités financières.

Comme l'observe le "Bilan des 64 propositions du rapport de la commission des maires sur la sécurité",

la situation de la prévention spécialisée varie sensiblement d'un département à un autre. Si la structure associative des CEP a été maintenue, les modalités de collaboration avec le département et les communes oscillent entre deux pôles extrêmes :

- celui d'une prévention spécialisée entièrement intégrée à la politique d'action sociale du département ;
- celui d'une "municipalisation" de droit ou de fait de la prévention spécialisée.

Le rapport note que cette "municipalisation" revêt elle-même deux formes différentes. Elle est tantôt utilisée par les municipalités comme support d'opérations innovantes, du type OPE, dont les financements sont pourtant négociés au niveau départemental : dans ce cas, les CEP reçoivent leur budget de fonctionnement des conseils généraux et recherchent des financements complémentaires auprès des municipalités.

Dans d'autres cas, les villes créent leurs propres CEP en les finançant elles-mêmes. Ce dernier cas de figure, note le rapport, ne va pas sans poser problème parce qu'il s'accompagne généralement d'une "déqualification" de la profession : certaines équipes ont recours à des "animateurs socio-culturels", personnel nettement moins qualifié que les éducateurs spécialisés, tandis que des communes embauchent des "animateurs en milieu difficile" dépourvus de toute formation spécifique préalable, mais effectuant un véritable travail de prévention spécialisée dans des quartiers difficiles.

Les équipes de rue sont représentées auprès du ministère de la Solidarité par un Comité technique de

la prévention spécialisée (CTPS). Cet organisme consultatif et interministériel a été créé en 1972, en même temps que sont parus les textes définissant le cadre d'action des clubs de prévention.

* Le service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)

D'une façon générale, l'aide sociale est destinée aux personnes qui, en raison de leur maladie, de leur âge ou de leur handicap, ont des ressources insuffisantes pour faire face à leurs besoins.

Depuis le 1er janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la décentralisation (loi du 22 juillet 1983), la quasi totalité de l'aide sociale a été transférée aux départements. Les dépenses d'aide sociale gardent leur caractère de dépenses obligatoires. L'Etat garde une compétence d'exception pour certaines prestations. L'aide sociale à l'enfance (ASE) présente un caractère plus spécifique : la loi insiste plus sur les missions de protection de l'enfant et de sa famille que sur les conditions d'octroi de prestations ou de moyens à mettre en oeuvre. Les services de l'ASE sont placés sous la responsabilité du président du conseil général. L'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale énonce les missions dont est investi le service de l'ASE :

- apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leurs familles, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;

- organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives

visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ;

- pourvoir à l'essentiel des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaborant avec leur famille ou leur représentant légal.

Pour assurer ces missions, le service de l'ASE peut déployer toute une gamme d'interventions, baptisées "prestations" qui seront fonction de l'effort consenti par la collectivité départementale. Les prestations peuvent prendre des formes diverses :

- l'aide à domicile (art.42 code de la famille) ;
- la prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse (art.45) ;
- l'entretien et l'hébergement des mineurs et des mères isolées avec leurs enfants (art.46).

Ces prestations présentent un volet de prévention spécialisée. Aussi, les rôles respectifs de l'administration et du judiciaire sont rappelés, notamment en matière de placement d'enfants confiés au service de l'ASE sur décision du juge des enfants.

Pour mettre en oeuvre ces missions, il revient à chaque département de disposer d'établissements et services adaptés dont le financement est approuvé annuellement à l'occasion du vote du budget départemental et dont l'activité est contrôlée par les services du conseil général. L'art. 41 du code de la famille dispose ainsi que le service de l'ASE peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités. Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue

d'assurer les conditions matérielles et morales de leur placement.

Le service de l'ASE concourt également à d'autres actions spécifiques : notamment, il organise le recueil des signalements d'enfants en danger (et notamment d'enfants victimes de mauvais traitements) destinés au procureur de la république ou au juge des enfants.

En outre, le département et l'Etat peuvent se retrouver sur des actions communes telles que les opérations de prévention de la délinquance, ou le développement social des quartiers, qui contribuent aux objectifs généraux de prévention sociale.

* Les polices municipales

Les polices municipales se sont développées au cours de ces dernières années, sans que leur mission ne soit très précisément définie.

A partir des conclusions du rapport Lalanne, le gouvernement a fait adopter, en 1987, un projet de loi en première lecture au Sénat. Mais ce projet de loi n'a jamais été voté par l'Assemblée Nationale. Un nouveau rapport, le rapport Clauzel, devait inspirer le chapitre du projet de loi "sur la sécurité intérieure" consacré aux polices municipales annoncé au conseil des ministres du 21 mai 1991, mais l'examen de ce texte au Parlement a été plusieurs fois reporté depuis lors. Aussi, pour l'instant, les attributions de la police municipale ne font pas l'objet d'une définition précise.

On peut néanmoins estimer qu'en qualité d'agents de police judiciaire adjoints, les policiers municipaux ont une mission de prévention de la délinquance. Mais

leurs moyens d'action sont limités : ils n'ont pas compétence pour procéder à des contrôles d'identité et ne peuvent constater par procès-verbal qu'un nombre très limité de contraventions (stationnement pour l'essentiel). Il reste toutefois que très fréquemment, les maires des communes ont la volonté d'utiliser leur police municipale comme réponse aux problèmes posés par la petite délinquance.

Certaines expériences locales mettent en évidence ces missions de prévention dans certains domaines, et notamment celui de l'îlotage, quelquefois sur des bases définies d'un commun accord avec les services de la police nationale (Schwint, 1992).

La question de la coordination des actions des polices municipales, de la police nationale et de la gendarmerie a connu quelques développements, en mai 1992, avec l'institution, par le ministère de l'Intérieur, des projets locaux de sécurité (PLS) dont l'élaboration est laissée à l'initiative des préfets en concertation avec tous les partenaires locaux. Cette démarche, obligatoire dans 27 départements considérés comme sensibles, repose sur une approche globale de la prévention, associant les collectivités locales, les administrations et aussi les habitants. A partir d'un "diagnostic local de sécurité", doivent émerger des objectifs et les actions à mettre en oeuvre pour les atteindre. Le secrétariat d'Etat à la Ville a encouragé tous les maires, présidents des CCPD à s'engager dans l'élaboration de tels projets.

Il reste que le statut des policiers municipaux continue de poser problème : devenus fonctionnaires territoriaux à part entière depuis la loi du 26 janvier 1984, ils connaissent des conditions statutaires très variables d'une municipalité à une autre. Or, dans bien

des localités, la police municipale fait office de "police de proximité".

C - Les autres agents de protection

Face à l'augmentation de la petite et moyenne délinquance, de simples particuliers ainsi que certaines entreprises privées, et, parfois, des établissements publics et des collectivités locales, mettent en oeuvre des actions de protection afin de se préserver des atteintes contre leurs biens ou leur personne et défendre leurs intérêts quand ils ont été victimes d'une infraction.

* RATP, SNCF

La RATP et la SNCF engagent, chaque année, des dépenses liées à la commission d'infractions.

En 1989, C. Blanc, président de la RATP a décidé de mettre en place un plan de lutte contre l'insécurité dans les transports en commun s'articulant autour de deux axes : prévention-dissuasion et répression. Pour s'occuper de la prévention, un comité a été créé, réunissant les partenaires de la société civile, administrative et politique ayant en charge, au sein de l'Ile-de-France, les problèmes liés à la sécurité. Plus de cent mille jeunes en difficulté sociale ont bénéficié des actions du comité de prévention et de sécurité (D'Andréa, 1992). Un tryptique a été mis en place avec les trois volets suivants :

- loisirs, culture, sport ;
- instruction et éducation ;
- formation, emploi.

Des actions ont également été conduites en direction des sans-abris.

* Simples particuliers

Les particuliers engagent des dépenses de protection de plus en plus importantes : il en est ainsi, par exemple, de l'assurance contre le vol ou encore du développement de l'équipement en systèmes d'alarme divers. D'autre part, les entreprises privées de gardiennage et de transports de fonds ont connu un important développement. Les entreprises privées, notamment, ont été invitées par les compagnies d'assurances à se prémunir contre un nombre croissant de risques (vols, fraudes, etc...) : elles ont donc fait appel à des services spécialisés de gardiennage. Cependant, aujourd'hui, l'appel à des prestations de gardiennage et de télésurveillance concerne aussi de nombreux établissements publics et collectivités territoriales.

Devant le développement de ces entreprises privées de gardiennage, qui se sont diversifiées et structurées, le législateur, en 1983 puis en 1986, a posé les premiers jalons d'une réglementation. Comme on l'a fait observer (Ocqueteau, 1992), l'apport principal du dispositif fut de confier aux préfetures le soin d'agréeer a priori les entreprises prestataires, après deux sortes de vérifications :

- la mise en conformité avec le principe de spécialité ;
- la vérification du bulletin du casier judiciaire n°2 des dirigeants et employés, débouchant sur agrément ou rejet.

1.3 Les acteurs de la répression pénale

Les acteurs de la mise en oeuvre de la répression pénale peuvent se regrouper autour de trois pôles distincts. En effet, la mise en oeuvre de la répression pénale concerne :

- d'une part, les agents de maintien de la sécurité et de l'ordre public ; on vise ici les agents de la police nationale (police urbaine, police judiciaire, CRS) et la gendarmerie, c'est-à-dire tous les agents qui ont compétence à "constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte" (art. 14 du Code de procédure pénale). A côté de ces fonctionnaires de police judiciaire au sens strict, il faut faire place à d'autres agents de maintien de la sécurité et de l'ordre public qui, sans avoir des pouvoirs de police judiciaire, peuvent néanmoins concourir au déclenchement de la répression pénale, quoique leur fonction soit essentiellement préventive. Figurent alors dans cette catégorie : les agents de police municipale, les agents des administrations et des entreprises de transports publics, les agents privés de sécurité ;
- d'autre part, les acteurs du système de justice pénale stricto sensu, c'est-à-dire les magistrats siégeant au sein des tribunaux de police, tribunaux correctionnels, cour d'Assises et cour d'appel ;
- enfin, les agents d'exécution des décisions de justice : juges d'application des peines établissements pénitentiaires, comités de probation et d'assistance aux libérés, protection judiciaire de la jeunesse , trésor public.

2 Les outils

2.1 Les actions

2.1.1 La politique contractuelle du ministère de la Ville

La politique de la ville se met essentiellement en oeuvre dans le cadre de contrats territorialisés. Afin d'apporter une réponse mieux adaptée aux dysfonctionnements locaux, les conventions ou contrats passés entre l'Etat et les collectivités locales ont, depuis leur origine, pris différentes formes.

Pour l'avenir, le Gouvernement a décidé, dans un souci de simplification, que le contrat de ville serait l'unique cadre contractuel de la politique de la ville pour le XIe plan (1994-1998).

A - La convention de développement social des quartiers

La signature de la première convention de développement social des quartiers (convention DSQ) remonte à 1982. Fin 1992, 300 conventions DSQ ont été signées. Elles ont pour objectif de faire converger les efforts de l'Etat et des collectivités locales sur un quartier marqué par de lourds handicaps sociaux, économiques, culturels et urbains.

Les conventions DSQ sont inscrites dans les contrats de plan Etat-Région 1989-1993.

La signature d'une convention DSQ signifie la réalisation d'un diagnostic précis de tous les dysfonctionnements d'un quartier, puis la définition des actions à mener et la programmation des moyens

nécessaires à leur réalisation dans les cinq années à venir. Chaque convention DSQ s'accompagne de la création d'une commission locale de développement social des quartiers qui rassemble tous les partenaires concernés par ce projet local : le maire, les services municipaux, l'Etat et ses services, les organismes bailleurs, les associations et les représentants des habitants. Un chef de projet, entouré d'une équipe opérationnelle, a pour mission d'animer et de coordonner sur le terrain les différents acteurs et les actions engagées.

Outre l'Etat, la commune concernée et la Région, d'autres partenaires peuvent éventuellement signer cette convention, par exemple, le département ou la Caisse d'Allocations Familiales (CAF).

B - La convention de quartier

A la différence de la convention DSQ, la convention de quartier (CQ) n'est pas inscrite dans le contrat de plan Etat-Région. Elle concerne, en effet, très souvent des quartiers nécessitant une action de prévention moins lourde. Les engagements pris par les collectivités locales et l'Etat valent pour 3 ans. Fin 1992, une centaine de conventions de quartiers ont été signées.

C - La convention ville-habitat

Mises en place à partir de 1989, les conventions ville-habitat associent l'Etat aux communes qui souhaitent harmoniser et améliorer les politiques d'habitat et d'aménagement urbain au sein d'une même agglomération.

Ces conventions, signées pour 3 ans, présentent de multiples aspects : politique de patrimoine et gestion locative du parc HLM, amélioration du parc privé ancien, logement des personnes défavorisées, aménagement urbain, équipements de proximité, circulation et transports, par exemple. Depuis 1989, 120 conventions ville-habitat ont été signées.

D - Le contrat de ville

Les contrats de ville ont été créés en 1989 pour prolonger et amplifier à l'échelle de l'agglomération la politique de développement social des quartiers (conventions DSQ et CQ) ; 13 contrats, à vocation expérimentale, ont été approuvés. D'une durée de 3 ans, ils impliquent l'Etat, représenté par le préfet de département, les maires ou présidents d'établissements de coopération intercommunale.

Les contrats de ville donnent lieu à l'élaboration d'un projet global de développement à l'échelle d'une agglomération, traitant de l'habitat, de l'aménagement urbain, de l'action sociale et culturelle, des politiques de formation et des actions de prévention de la délinquance. Les engagements portent sur des programmes d'action, des financements et des dispositifs de mise en oeuvre. Une instance de pilotage, composée du représentant du préfet et des maires donnent les impulsions alors que le chef du projet et son équipe assurent la mise en oeuvre opérationnelle.

E - Le contrat d'action prévention

Dans le cadre de la prévention de la délinquance, les villes dotées d'un conseil communal de la prévention de la délinquance (CCPD) peuvent passer un

contrat d'action prévention (CAP) avec l'Etat, représenté par le préfet, sur un programme d'actions prioritaires. Ces contrats signés pour une période de 3 ans doivent notamment comprendre la conduite d'actions tentant à éviter la récidive. Contrairement aux OPE, les CAP s'appliquent uniquement là où existent des CCPD. A l'origine, l'Etat s'engageait conjointement, sur une base annuelle, sur un programme de prévention auquel les associations spécialisées étaient également parties prenantes. Cependant, comme le note le "Bilan des 64 propositions du rapport de la commission des maires sur la sécurité", la procédure des CAP a fait l'objet de diverses critiques (Lazerges, 1991) : guichet supplémentaire pour les associations, programmes imprécis et insuffisamment ciblés, absence de diagnostic préalable, suivi insuffisant entraînant la reconduction automatique des financements, etc... Afin d'encourager l'élaboration de plans d'ensemble, les CAP sont, depuis 1991, bâtis pour une période de 3 ans.

Une circulaire du ministère de la Justice, en date du 8 octobre 1990, rappelle que 369 contrats action-prévention ont été passés en 1990, entre les collectivités locales et l'Etat qui a consacré 71,5 millions de francs à cette action. Le rapport de la commission des maires estime que la contribution des autres partenaires a été de 4 à 5 fois supérieure à celle de l'Etat. Beaucoup plus rares -une dizaine seulement- sont les contrats départementaux signés entre les conseils généraux et l'Etat. Toutefois, la circulaire observe que, malgré une hausse du nombre des projets agréés, il apparaît que les actions présentées ne sont pas totalement satisfaisantes à deux points de vue : nombre d'entre elles ont un caractère socio-culturel traditionnel qui n'appelle pas, a priori, un financement de cette nature ; de plus, les projets

présentés privilégient trop l'action ponctuelle et ne peuvent alors qu'avoir des effets limités.

La circulaire traduit la volonté de relancer, en 1991, le programme en le recentrant sur son objet initial, à savoir la prise en compte des publics les plus marginalisés, et notamment, des populations prises en charge par la justice. Aussi, à partir de 1991, tout contrat devra obligatoirement comprendre des actions mises en oeuvre avec les juridictions et les services extérieurs, en particulier dans le domaine de la prévention de la récidive. En outre, les CCPD devront désormais élaborer des plans pluriannuels dans lesquels devront s'inscrire des contrats de 3 ans entre l'Etat et les collectivités locales ; un avenant précisera chaque année les conditions de l'engagement financier des différents partenaires. Enfin, l'ensemble des crédits relatifs au financement des actions -jusqu'ici gérés principalement au plan national- seront déconcentrés en 1991 au niveau des préfets de région.

Ainsi, de plus en plus, la procédure de financement des CAP est déconcentrée : c'était le cas pour 75% des crédits en 1991. Sur proposition du préfet de région, et après accord de la Conférence administrative régionale, l'enveloppe régionale des crédits prévention est déléguée au préfet de département.

Une circulaire "Prévention de la délinquance" du Premier ministre, en date du 21 novembre 1991, observe que les actions de prévention au sens large (éducation, insertion sociale et professionnelle, accès à la culture, aux sports et aux loisirs) doivent être orientées vers les financements de droit commun. Les actions de prévention de la récidive restent encore toutefois insuffisamment développées, l'obligation de

leur inscription dans les CAP n'étant pas toujours respectée. Il en va de même des actions de prévention de proximité (rapprochement entre police et habitants, protection des biens).

F - Les contrats départementaux

Bien que les CDPD soient, en 1990, présidés par le préfet, les conseils généraux ont la possibilité de signer des contrats avec l'Etat.

On recensait, à l'époque une dizaine de contrats départementaux, initiés :

- soit par le conseil général quand il lance une action ;
- soit par le conseil général quand il met en place plusieurs actions, de caractère départemental ou localisées sur des sites particuliers ;
- soit par l'Etat qui peut agréer des actions hors contrat, pour des opérations de caractère départemental, ou pour des initiatives soutenues par le conseil général.

G - Les opérations prévention-été (OPE)

Initiées en 1982, les OPE se déroulent pendant les vacances scolaires. Elles sont pilotées au niveau local par les Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD) et peuvent concerner les communes qui n'ont pas de Conseil Communal de Prévention de la Délinquance (CCPD). En 1990, le dispositif concerne 24 départements parmi les plus urbanisés. L'Etat y consacre 27 millions de francs.

La coordination nationale des OPE est assurée par une cellule interministérielle que préside le Premier

ministre. Celui-ci adresse chaque année une circulaire aux préfets des départements concernés. Cette circulaire fait l'objet d'une large diffusion auprès des municipalités (500 se sont mobilisées en 1990) et des opérateurs locaux.

La procédure d'agrément et de financement des projets soumis par les municipalités et les associations est déconcentrée auprès du préfet. Dans son département, le préfet met en place une "cellule opérationnelle" animée par un groupe restreint de fonctionnaires. Cette cellule assure le pilotage concret du dispositif. Outre un représentant de la préfecture et du département, la cellule opérationnelle regroupe les représentants de ; diverses administrations : DDASS, DDJS, DDPJJ, FAS, CAF... L'implication de la DDPJ et des magistrats est variable selon les départements. Le fonctionnement et l'animation du dispositif départemental relève du CDPD. Les municipalités, dont le rôle ne cesse de croître dans la mise en oeuvre du dispositif, sont fréquemment sollicitées pour des financements complémentaires ou pour aider à l'organisation des projets.

Le "Bilan des 64 propositions du rapport de la commission des maires sur la sécurité (1982-1992)" observe que si la place des CCPD reste généralement discrète dans le dispositif, l'attention particulière que portent les cellules départementales aux communes qui disposent d'un CCPD, et les avantages financiers qui peuvent en découler, ont pu inciter certaines localités à en créer un.

L'animation des OPE sur le terrain est assurée par l'ensemble des institutions publiques et privées qui interviennent habituellement auprès des jeunes en difficultés : associations municipales ou para-

municipales, associations de jeunes issus de l'immigration, clubs de prévention, Missions locales et PAIO, associations d'aide aux détenus, centres sociaux. Ces divers intervenants sont parfois rejoints par des policiers, lesquels sont souvent îlotiers ou animateurs d'un centre de loisir jeunes (CLJ).

Les OPE sont, très souvent, tournées vers des activités de type socio-culturel et sportif. Le volet insertion professionnelle ne semble pas suffisamment développé.

Aussi, une circulaire du Premier ministre du 8 mars 1991 précisent que les OPE, concernant prioritairement les jeunes de 13 à 18 ans, doivent s'appuyer sur les objectifs suivants :

- privilégier une double démarche reposant à la fois sur une approche globale de prévention exercée sur les quartiers sensibles et celle, au niveau de la ville, d'une action plus déterminée en faveur des jeunes les plus marginalisés connus des travailleurs sociaux ;
- faire appel à un encadrement associant à la fois une expérience dans le domaine de la prévention, une connaissance concrète des quartiers et des jeunes et une maîtrise des techniques socio-éducatives, culturelles et sportives, cet encadrement pouvant être complété par des leaders issus des groupes de jeunes des quartiers, ce travail pouvant servir de formation ;
- promouvoir des projets et des activités négociés avec les jeunes et fondés sur une exigence éducative et, notamment, soutenir les projets en direction des jeunes détenus, en vue de préparer leur sortie et de prévenir la récidive.

H - Les PACT URBAINS de l'Arc Nord-Est

Cités ici simplement pour mémoire, ces programmes d'aménagement concerté du territoire ont été lancés en 1989 par la DATAR et la DIV. Engagés dans 28 bassins d'emploi, ces PACT URBAINS font l'objet d'une contractualisation quinquennale entre l'Etat et les huit régions de l'Arc Nord-Est.

2.1.2 La politique générale de prévention sociale des autres ministères

En 1990, de nombreux ministères concourent à la politique de la ville au travers d'actions très diverses.

Il en est ainsi :

- du ministère de l'Equipement, logement, transports et espace (planification urbaine, agences d'urbanisme, études PLH, résorption de l'habitat insalubre RHI, primes à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et Occupation Sociale) ;
- du ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (entreprises d'insertion, missions locales et PAIO) ;
- du ministère de la Jeunesse et des sports (opérations prévention-été, équipements sportifs de proximité dans les quartiers défavorisés) ;
- du ministère de l'Education Nationale (zones d'éducation prioritaire) ;
- du ministère des Affaires sociales et de l'intégration (contrats d'agglomération, lutte contre

l'alcoolisme, lutte contre la drogue, opérations
prévention-été) ;

- du ministère de la Justice (maisons de la justice,
médiation pénale, opérations prévention-été, protection
judiciaire de la jeunesse).

2.1.3 La politique de prévention sociale du Fonds d'Action Sociale (FAS).

En 1990, le FAS participe aux DSQ, aux sites pilotes pour l'intégration et aux opérations prévention-été.

2.1.4 La politique de prévention sociale des collectivités territoriales

A - Le conseil général

Depuis la loi du 22 juillet 1983, le conseil général doit adopter un règlement départemental d'aide sociale, définissant les conditions d'attribution des prestations versées par le département. Celles-ci peuvent être plus favorables que celles prévues par les règlements nationaux, mais si le règlement départemental peut prévoir des mesures plus favorables, il ne peut au contraire prévoir des mesures moins favorables.

Le conseil général établit un schéma départemental des besoins sociaux et des établissements et services sociaux et médico-sociaux. L'article 2-2 de la loi du 30 juin 1975 concernant l'élaboration des schémas départementaux dispose que ces schémas doivent préciser dans chaque département la nature des besoins sociaux et les moyens nécessaires à leur prise en compte ; ils doivent comporter des critères d'évaluation des actions conduites et dégager les modalités de collaboration et de coordination susceptibles d'être établies avec d'autres collectivités afin de satisfaire tout ou partie des besoins recensés. Ces schémas sont arrêtés par les présidents des conseils généraux. Toutefois, en tant qu'il concerne les établissements et services

auxquels l'autorité judiciaire confie directement ou habituellement des mineurs, il est prévu une signature conjointe du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département.

En effet, les prestations relevant du département sont attribuées par le président du conseil général : celui-ci doit respecter les pouvoirs de l'autorité judiciaire (placements d'enfants), du préfet, et des diverses commissions (commissions d'admission à l'aide sociale, par exemple).

Enfin, le président du conseil général est compétent pour autoriser la création, la transformation et l'extension des établissements sociaux et médico-sociaux recevant habituellement des mineurs relevant du Code de la famille, des maisons d'enfants à caractère social, des centres de placements familiaux.

B - Les communes

Dans le domaine de l'action sociale légale, les communes sont chargées de l'établissement et de la transmission des demandes d'admission à l'aide sociale, compétence exercée par le CCAS (article 137 du Code de la famille). La commune est, par ailleurs, compétente en matière d'action sociale facultative, cette compétence pouvant être assurée directement, par convention avec des associations, ou par l'intermédiaire du CCAS. Les missions ainsi dévolues au CCAS sont donc très larges, l'article 137 du code de la famille lui attribuant compétence pour animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en coordination avec les institutions publiques et/ou privées. Ces missions ont, par ailleurs considérablement évolué avec

l'introduction du RMI. Les attributions essentielles du CCAS peuvent être regroupées en quatre catégories :

- l'établissement et la transmission des dossiers de demandes d'aide sociale légale ;

- l'institution de prestations d'aide sociale facultative et le versement de prestations remboursables ou non remboursables, le CCAS étant compétent pour décider discrétionnairement l'attribution de telles aides. Cette faculté, qui permet d'aider rapidement des personnes en situation de précarité, est largement utilisée ;

- la gestion des services sociaux et médico-sociaux. Le CAS est habilité à créer et à gérer tout établissement ou service social ou médico-social. Il en est de même pour les logements et tout équipement à but social ou médico-social, tels que crèches, garderies d'enfants, permanences sociales, centres sociaux, centres d'activités culturelles et manuelles à but de prévention sociale ;

- la réception et l'instruction des demandes d'allocation de revenu minimum d'insertion. La demande d'allocation peut être déposée auprès du CCAS, celui-ci étant, dans ce cas, chargé de l'instruction administrative et sociale du dossier. Mais, dans tous les cas, le CCAS est tenu informé des demandes déposées par les personnes ayant leur résidence dans la commune concernée. Le CCAS joue donc un rôle important dans la mise en oeuvre du dispositif du revenu minimum d'insertion.

Enfin, de façon plus générale, la commune peut inscrire à son budget différentes actions de prévention :

- soit des actions de prévention spécifique : notamment en affectant une partie du personnel communal aux tâches de sécurité et de police, en passant des contrats avec des entreprises privées de gardiennage ou encore en versant des subventions à des associations tournées vers la prévention de la délinquance ;

- soit des actions de prévention plus générale, par exemple en améliorant l'éclairage public ou en aménageant des équipements sportifs ou des espaces verts.

2.1.5 La politique liée à la répression de la délinquance

Des réformes se sont engagées visant à développer des solutions alternatives au fonctionnement traditionnel de la justice pénale. En amont de la procédure existent le contrôle judiciaire socio-éducatif et les permanences d'orientation pénale. En aval de la décision de justice, s'est développé le travail d'intérêt général. Pour les détenus, la formule des placements extérieurs est relancée. Bref, des solutions alternatives à l'incarcération se mettent en place : visant à prévenir la récidive et susceptibles de favoriser l'insertion sociale des condamnés, elles consistent en un suivi de l'intéressé qui se soumet à un contrôle, en contrepartie de sa prise en charge éducative.

A - Le contrôle judiciaire socio-éducatif

Il s'agit d'une mesure de sûreté alternative à la détention provisoire. Elle permet au prévenu, dans l'attente du jugement, d'entreprendre une démarche

d'insertion en respectant certaines obligations (traitement médical, par exemple).

Le contrôle judiciaire a été institué en 1970 : il fonctionne sous la responsabilité, soit du comité de probation et d'assistance aux libérés, soit d'associations habilitées. Une série de textes réglementaires est venue préciser les modalités de collaboration du secteur associatif avec l'administration judiciaire, ainsi que les obligations déontologiques qui s'imposent aux associations, lesquelles sont regroupées, depuis 1981, au sein d'un comité de liaison des associations socio-éducatives de contrôle judiciaire (CLCJ). Ces structures sont notamment invitées à signer un protocole relatif à la mise en oeuvre du contrôle judiciaire.

B - Les permanences d'orientation pénale

Elles concernent les prévenus âgés de 18 à 21 ans qui ont fait l'objet d'une demande de mise en détention provisoire ou d'un mandat de dépôt au parquet. Elle consiste à examiner la situation de l'intéressé et à proposer au magistrat une solution alternative à la prison. Cette procédure, calquée sur le système qui s'applique aux mineurs, est obligatoire depuis 1990 dans chaque tribunal de grande instance : un représentant de l'administration pénitentiaire ou d'une association habilitée se renseigne sur le jeune adulte, s'entretient avec lui, puis formule des propositions le concernant dans l'attente du jugement.

C - Le travail d'intérêt général

Créé en 1983, le TIG est une peine alternative à la prison : le condamné effectue des tâches utiles à la société (travaux de rénovation du patrimoine, nettoyage

des espaces verts, action sociale, par exemple) pour le compte d'une collectivité locale, d'un établissement public ou d'une association, pour une durée de 40 heures minimum et de 240 heures maximum ; 60% des postes proposés ont trait à l'amélioration de l'environnement ; la réparation des actes de vandalisme commis à l'encontre du patrimoine tend à se développer dans le cadre, notamment, de la lutte contre les graffitis. Récemment, en liaison avec la RATP, les tribunaux ont proposé aux taggeurs d'effacer leurs dessins à l'occasion d'un TIG.

La loi du 10 juillet 1987 permet aux tribunaux de prononcer, à titre de peine supplémentaire, l'accomplissement d'un TIG à l'encontre de conducteurs coupables d'infractions graves au Code de la route (conduite en état d'ivresse, notamment). Ces TIG sont effectués principalement dans les centres hospitaliers spécialisés dans les soins aux accidentés de la route. Le TIG s'applique dans deux cas :

- soit il remplace l'emprisonnement totalement ou partiellement ;
- soit il accompagne le sursis avec mise à l'épreuve.

Le TIG est effectué sous le contrôle du juge d'application des peines et du comité de probation. Le juge d'application des peines en fixe les modalités, sauf si le condamné relève de la juridiction des mineurs, auquel cas ces attributions sont dévolues au juge des enfants. Le TIG ne peut s'appliquer qu'avec le consentement du prévenu et il n'est pas rémunéré. L'Administration pénitentiaire est considérée comme employeur au sens de la réglementation de la Sécurité Sociale. Elle assure le règlement des cotisations sociales.

On observera toutefois que le TIG ne constitue pas la sanction alternative à la prison la plus répandue : le sursis avec mise à l'épreuve arrive loin devant le TIG.

D - Les placements extérieurs de détenus

Le condamné à une peine de prison reste privé de liberté, tout en effectuant à l'extérieur des travaux utiles à la collectivité.

2.2 Les financements

2.2.1 L'Etat

A - Les crédits ordinaires mis en oeuvre par les ministères concernés par la prévention et la répression de la délinquance

Les dépenses de prévention et de répression de la délinquance s'appuient, au premier chef, sur les crédits ordinaires mis en oeuvre par les différents ministères concernés (Intérieur, Justice essentiellement).

B - La politique de la ville et du développement social urbain

Les dépenses de prévention et de répression puisent, en outre, sur l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville et du développement social urbain.

Le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD), a été créé par le décret du 8 juin

1983. Administration de mission instituée auprès du Premier ministre et présidée par lui, le CNPD réunit 35 maires, 3 députés, 2 sénateurs et 28 personnalités qualifiées, représentants d'associations et de syndicats. 12 ministres représentant les principales fonctions de l'Etat sont membres de droit de ce conseil.

Le CNPD est chargé d'analyser les formes de la délinquances et leur évolution, de proposer des mesures propres à en réduire les effets, d'examiner les résultats des mesures prises par les ministères intéressés et de sensibiliser l'opinion. Il ne dispose pas de fonds spécifiques.

Jusqu'en 1985, le CNPD a été soumis au régime de la taxation de différents ministères. Les budgets 1983, 1984, 1985 résultent, en effet, de la taxation imposée aux ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales, de la Justice, Jeunesse et sports, Urbanisme, Industrie, Culture et Education. Les crédits n'étaient pas soustraits des chapitres concernés mais débloqués en fonction des décisions du CNPD. Ce système fut à l'origine d'un fonctionnement particulier entraînant des délais de paiement incompatibles avec l'urgence de certaines situations.

En 1985, les crédits d'intervention du CNPD ont été regroupés sur une ligne unique du budget du Premier ministre : le CNPD disposait ainsi d'une enveloppe spécifique "prévention de la délinquance". En 1988, la fusion du CNPD et de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers a donné naissance à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV).

Le budget de la prévention de la délinquance a alors été intégré dans l'ensemble des efforts

financiers consacrés à la politique de la ville. Les contrats relevant de la politique de développement social urbain -contrat de ville, convention de quartier, convention ville-habitat- sont dès lors assortis d'un volet "prévention de la délinquance".

L'effort budgétaire de l'Etat en faveur de la politique de la ville est passé de 3 milliards en 1990 à 7,2 milliards en 1993, soit une multiplication des crédits par près de 2,5 en quatre ans. Le financement d'une telle politique puise à des sources diverses :

* Les crédits spécifiques du développement social urbain

Les crédits spécifiques sont les crédits directement mis en oeuvre par le Secrétariat d'Etat à la Ville. Pour les années 1990, 1991 et 1992, ces crédits se répartissent ainsi :

Tableau 25 : Crédits spécifiques du développement social urbain.

En millions de francs			
	1990	1991	1992
ETAT et FAS			
Crédits spécifiques			
Fonds Social Urbain	285,1	347	342
Prévention de la délinquance	71,5	109,5	119,5
Fonctionnement de la DIV et animation des programmes	25	27,6	32,3
CAS Fonds pour aménagement Ile-de-France	-	-	155
Services publics de quartiers	-	-	120
TOTAL	381,6	484,1	768,8
Source : Projet de loi de finances pour 1992. Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain.			

Dans le projet de loi de finances pour 1993, ces crédits s'élèvent à 1,2 milliards de francs.

Les crédits spécifiques sont destinés à initier les programmes, accompagner leur mise en place ou à traiter des problèmes particuliers. Ces crédits sont fortement déconcentrés, c'est-à-dire gérés directement par les préfets.

* Les crédits provenant de divers ministères et contractualisés dans des contrats ou conventions de développement social urbain.

Le caractère interministériel de la politique de la ville se concrétise par l'engagement financier d'une

douzaine de ministères, au côté du Secrétariat à la Ville, dans la mise en oeuvre des différentes conventions et contrats de développement social urbain.

Tableau 26 : **Crédits contractualisés (DSU).**

En millions de francs			
	1990	1991	1992
DSQ actions d'accompagnement	307,5	304,6	301,6
DSQ réhabilitation logements sociaux	541	541	541
Arc Nord-Est	39,8	23	40
Contrats de ville	313,4	714,7	714,7
Conventions de quartier	115,9	141,8	124,7
Conventions ville-habitat	167,8	258,8	287,8
Source : Projet de loi de finances pour 1992. Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain.			

Pour l'année 1993, ces crédits représentent plus de 2 milliards de francs. Par rapport à 1992, ils enregistrent une hausse de 18% qui s'explique par une montée en puissance des contrats de ville.

* Les autres crédits ministériels concourant à la politique de la ville

D'un montant de 2,3 milliards de francs en 1993, ces crédits participent aux différents objectifs de la politique de la ville (développement de l'îlotage, soutien des entreprises d'insertion, résorption de l'habitat insalubre, par exemple). Entre 1990 et 1993, les crédits destinés à ces actions ont doublé.

Tableau 27 : **Autres crédits ministériels.**

En millions de francs			
	1990	1991	1992
Equipement	224,1	244,8	254,4
Culture	-	17,8	29
Intérieur	-	10,2	10,2
Travail, Emploi, Formation professionnelle	283,4	424	483
Education nationale	61	256	417
Jeunesse et sports	6,9	138	165
DOM-TOM	44,3	73,4	73,4
Solidarité	413,6	612,9	610,4
Justice	16	22,1	22,9
FAS	82,3	104,2	64,2
Source : Projet de loi de finances pour 1992. Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain.			

L'action en faveur de la ville demeure un objectif essentiel en 1993¹².

L'effort financier consacré par l'Etat à la politique des villes et du développement social urbain qui s'élevait à 6,2 milliards de francs en 1992 doit

12 - Projet de loi de finances pour 1993. Les Notes Bleues, numéro spécial, Octobre 1992.

atteindre près de 7 milliards de francs en 1993. Les moyens d'engagement affectés au développement social urbain s'élèvent à 545 MF dont 370 MF affectés au FSU (contre 81 MF en 1988). 872 MF sont destinés aux interventions en faveur du développement social des quartiers. Un effort particulier est consacré à la région Ile-de-France où sont concentrés les quartiers concernés par les programmes de développement social. Les crédits du compte d'affectation spéciale Ile-de-France sont augmentés de 10%, soit 170 MF en 1993.

Enfin, un ensemble diversifié d'interventions des différents ministères permet de mobiliser plus de 2 milliards de francs. De même, 104 MF sont consacrés à l'adaptation des services publics aux besoins spécifiques des quartiers d'habitat social.

Les crédits de prévention et d'animation en faveur des jeunes doivent augmenter de 10%. Afin d'aider la jeunesse délinquante ou en difficulté, il est prévu de renforcer les équipes éducatives, d'ajuster de 90 MF les dotations pour l'entretien des mineurs, enfin de développer la formation des personnels chargés de la PJJ (+ 3,5 MF) et d'accroître de 9 MF les crédits de fonctionnement pour permettre l'ouverture de centres d'hébergement et le renforcement des services en milieu ouvert.

Les contrats de ville et conventions de quartier ou ville-habitat permettront, en 1993, de mobiliser plus de 1300 MF de concours de l'Etat.

C - Le programme "Développement solidarité" de la Caisse des dépôts

La Caisse des dépôts a décidé de reconduire pour 3 ans (1992-1994) le programme "Développement solidarité" qu'elle a lancé en 1989. Ce programme affiche 3

priorités : développement urbain, insertion par l'habitat et par l'activité économique. Pour atteindre ces objectifs, la Caisse des dépôts intervient sous trois formes différentes :

- l'aide à l'investissement : les prêts projets urbains (PPU), accordés sur 15 ans à un taux privilégié de 7% permettent aux collectivités locales de mobiliser des financements deux à trois fois supérieurs afin de pouvoir financer des opérations lourdes de requalification urbaine. Sur la période 1989-1994, l'enveloppe budgétaire réservée aux PPU représente 7 milliards de francs.

- l'aide à l'ingénierie : la Caisse des dépôts s'engage à ce titre sur ses fonds propres, afin de soutenir financièrement des programmes d'actions mais aussi de les faire bénéficier de sa capacité d'expertise.

- l'aide au développement : dans le cadre de l'insertion par l'économique, la Caisse des dépôts soutient des projets capables de trouver rapidement leur autonomie.

Pour la période 1989-1994, l'effort financier de la Caisse des dépôts sur ses fonds propres s'élève à 1,5 milliards de francs.

D - Les nouveaux financements postérieurs à 1990

- * Les dotations mises en oeuvre par le dispositif de solidarité urbaine

Les mécanismes institués par la loi du 13 mai 1991 sont destinés à aider les communes les plus démunies en participant au financement de leur développement. En 1993, la dotation de solidarité urbaine (DSU), la

dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) et le fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France représentent un total de 1,7 milliards de francs.

2.2.2 Le Fonds d'Action Sociale (FAS)

Le FAS oeuvre à l'insertion et à la réinsertion des communautés immigrées par des actions qu'il finance et qui sont menées par des organismes publics, para-publics ou privés.

Les dossiers nationaux relèvent de la compétence du conseil d'administration ou du directeur en raison de leur impact national. Les dossiers régionaux sont présentés par les régions dotées d'une Commission Régionale pour l'Insertion des Populations Immigrées (CRIPI). Ils font l'objet d'une instruction par la délégation régionale du FAS. En 1989, la répartition du budget par secteurs d'intervention était la suivante :

- logement : 520 millions ;
- formation : 340 millions ;
- action sociale et culturelle : 330 millions ;
- divers (essentiellement actions de réinsertion) : 40 millions.

Enfin, en 1990, le FAS participe au financement des DSQ (22 millions), des sites pilotes pour l'intégration (80 millions) et des opérations prévention-été (2,3 millions).

2.2.3 Les collectivités territoriales

A - Le conseil général

Avant la réforme de 1983, les dépenses d'aide sociale étaient partagées entre l'Etat, les

départements et les communes. Dans le nouveau système issu des lois de décentralisation de 1983, l'Etat prend en charge les prestations et actions relevant de la solidarité nationale ou d'une politique menée au plan national, le département ayant une compétence de droit commun pour tous les domaines qui doivent faire l'objet d'actions menées localement.

L'Etat n'a donc plus qu'une compétence d'attribution : aide sociale quand les prestations sont liées à des prestations de Sécurité Sociale ; prestations de subsistance, telles que les allocations aux personnes âgées ou aux adultes handicapés ; aide sociale lorsqu'il s'agit de solidarité nationale (frais afférents à l'allocation d'IVG, frais d'hébergement, d'entretien et de formation des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle, frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail, de même que les mesures en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale pour réfugiés, vagabonds, anciens détenus) ; en matière sanitaire, l'Etat prend en charge la protection de la santé mentale, la lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme, la répression du trafic de substances vénéneuses.

C'est donc le département qui devient le responsable de droit commun de toutes les prestations légales de l'aide sociale (sous réserve des exceptions prévues par la loi et de la participation financière des communes). Ainsi, le département prend en charge les dépenses relatives à l'aide médicale (articles 179 et suivants du Code de la famille) et à l'aide sociale, à l'aide sociale à l'enfance (ASE) telle qu'elle est prévue aux articles 40 et suivants du Code de la famille, comprenant aussi la prévention spécialisée. Par conséquent, dans le cadre des mesures d'assistance

éducative ordonnées par l'autorité judiciaire se ventilent de façon diverse :

- les mesures d'investigation (enquêtes, expertises, etc...) confiées au secteur public de l'Education Surveillée ou au secteur associatif habilité sont à la charge de l'Etat ;
- Les mesures de "prise en charge" concernent trois catégories de jeunes : les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs. La loi de décentralisation n'a eu d'incidence financière que sur l'une de ces catégories : les mineurs en danger.

En effet, la prise en charge des mineurs en danger est assurée :

- soit directement par les établissements de l'Etat (Education Surveillée) et financée par l'Etat ;
- soit par des établissements ou personnes privées et financée par le département.

Jusqu'à la loi de décentralisation, ces mesures étaient financées par le budget du département, lui-même remboursé à hauteur d'environ 80% par l'Etat (ministère des Affaires sociales). Ainsi, en dernier recours, c'était l'Etat qui supportait l'essentiel de cette charge.

Ce sont désormais les départements seuls qui prennent en charge le financement des mesures ordonnées au titre de l'assistance éducative pour des mineurs en danger et confiés à des associations ou au service de l'ASE.

En revanche, les mineurs délinquants sont pris en charge :

- soit directement par des établissements de l'Etat et financés par l'Etat ;
- soit par des associations privées auxquelles l'Etat paye selon des modalités diverses, les prix de journées. C'est le ministère de la Justice qui finance ces mesures avant comme après la décentralisation.

De même, les mesures concernant les jeunes majeurs sont prises en charge :

- soit par les institutions de l'Education Surveillée et financées par l'Etat ;
- soit par des associations privées habilitées et financées par le ministère de la Justice. Là encore, la loi de décentralisation n'a opéré aucun changement dans ce domaine.

Le déplacement est compétent pour l'aide sociale aux familles (article 150 du Code de la famille), sauf pour les allocations à la charge de l'Etat (telles que celles liées aux soutiens de famille). Il l'est aussi pour l'aide aux personnes âgées (articles 157 et suivants du Code de la famille) et l'aide aux personnes handicapées. Enfin, le conseil général participe au financement des opérations prévention-été.

B - Les communes

Les compétences importantes détenues par les communes dans le domaine de l'aide sociale justifient le maintien du principe d'une participation financière des communes aux dépenses légales d'action sociale et de santé relevant de la compétence des départements. Les règles de calcul de la contribution des communes aux dépenses d'aide sociale et de santé du département sont fixées par un décret.

La participation globale demandée aux communes est arrêtée chaque année par le conseil général pour l'exercice suivant, sur la base de la contribution en cours. Son taux d'évolution ne peut être supérieur à celui des dépenses d'aide sociale obligatoires du département pour la même période. Rien n'empêche la collectivité départementale de diminuer le montant des participations.

La ventilation entre communes repose ensuite sur un dispositif scindé en deux parties. La première est répartie au prorata des contributions communales de l'exercice, la seconde l'est en fonction de critères évolutifs définis par décret.

En outre, d'autres dépenses de prévention peuvent être inscrites au budget communal, acte par lequel le conseil municipal prévoit et autorise l'ensemble des recettes et des dépenses de la commune pour l'année, l'exercice budgétaire correspondant à l'année civile.

Son adoption constitue un acte fondamental de la gestion communale car c'est à travers lui que prennent corps les choix et les projets des élus : c'est en effet, par la mise en place des moyens financiers nécessaires que ces projets deviennent la mesure de l'action du conseil municipal sur les conditions de vie quotidienne dans la commune.

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRE

QUESTIONNAIRE

Section FONCTIONNEMENT

*** Chapitre 941 : Justice**

- Pouvez-vous préciser la nature des dépenses engagées sous ce chapitre ?
- Pouvez-vous préciser l'origine et l'emploi des subventions y figurant éventuellement ?

Réponses :

*** Chapitre 942 : Sécurité et police**

- Pouvez-vous préciser la nature des dépenses engagées sous ce chapitre ?
- Pouvez-vous préciser l'origine et l'emploi des subventions y figurant éventuellement ?
- Quel est le nombre du personnel communal affecté aux tâches de sécurité et de police dans la commune ?
- Quel est le coût total de ce personnel ?
- La commune a-t-elle passé des contrats avec des entreprises privées de gardiennage ou de sécurité ? Si oui, pouvez-vous en préciser l'objet et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 951 : Services sociaux**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 955 : Aide sociale**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

- Quel est le montant total des frais de personnel affecté directement aux tâches de prévention de la délinquance ?

Réponses :

*** Chapitre 943 : Enseignement**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?
- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 944 : Oeuvres sociales scolaires**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?
- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 945 : Sports et Beaux-Arts**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?
- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 961 : Interventions économiques générales**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?
- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 964 : Interventions socio-économiques**

- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action spécifique de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?
- Existe-t-il, sous ce chapitre, une ou plusieurs dépenses communales affectées directement à une action plus générale de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous en préciser la nature et le montant ?

Réponses :

*** Chapitre 932 : Ensembles immobiliers et mobiliers**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

*** Chapitre 936 : voirie communale**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

Section INVESTISSEMENT

*** Chapitre 903 : Equipement scolaire et culturel**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

*** Chapitre 904 : Equipement sanitaire et social**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

*** Chapitre 908 : Urbanisme et habitation**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

*** Chapitre 900 : Hôtel de ville et autres bâtiments administratifs**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

*** Chapitre 901 : Voirie et espaces verts**

- La commune a-t-elle engagé, sous ce chapitre, des dépenses directement liées à une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions (nature, montant...) ?

Réponse :

*** Subventions aux associations**

- Quelles sont les associations que vous subventionnez, dont vous estimez qu'elles participent directement à une action générale ou spécifique de prévention de la délinquance ?
- Quel est le montant total des subventions versées par la commune à ces associations ?

Réponses :

* Des actions de prévention nouvelles ont-elles été entreprises en 1991 avec un financement de la commune ? (par exemple : création d'un Comité Communal de Prévention de la délinquance, Contrat Action Prévention, subventions à de nouvelles associations, etc...).

Réponse :

- A côté des chapitres visés dans ce questionnaire, estimez-vous que certaines dépenses engagées par la commune, présentes dans des chapitres non cités, s'inscrivent dans une action de prévention de la délinquance ? Si oui, pouvez-vous donner quelques précisions ?

Réponse :

ISBN 2 - 907370 - 32 - 4