

**DEPREZ PEGGY
DEA DE SCIENCE POLITIQUE
ANNEE UNIVERSITAIRE 2000 – 2001**

**LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA
DELINQUANCE DE LA VILLE DE LILLE : UN
EXEMPLE DE CONTRACTUALISATION
D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE.**

DIRECTEUR DE MEMOIRE : MONSIEUR MATHIOT PIERRE.

**UNIVERSITE DE LILLE 2 : FACULTE DES SCIENCES
JURIDIQUES , POLITIQUES ET SOCIALES ;**

Plan détaillé :

Section 1 : La contractualisation comme méthode d'élaboration et d'organisation de la politique de prévention de la délinquance .

A. les principes de la contractualisation.

1. Les Contrats d'Action de Prévention, la « gestion par programme ».

- a. Diagnostiquer et élaborer.
- b. Dé tailler l'intervention.
- c. Les limites de la « gestion par programme ».

2. La mise en réseau des acteurs.

- a. La mise en réseau pour décloisonner les rapports entre acteurs.
- b. La mise en réseau pour une action plus efficace.

3. La négociation comme fondement de l'élaboration de la politique de prévention de la délinquance.

- a. La négociation comme manifestation de la gouvernance urbaine.
- b. La négociation comme méthode d'élaboration de l'action publique.

B. Les effets de la contractualisation sur l'organisation.

1. Le CCPD, un service hybride.

- a. Présentation du CCPD de la mairie de Lille.
- b. Un secrétariat hybride.

2. La place des élus municipaux animateurs et coordinateurs de l'action publique .

- a. Les co-présidents des groupes de travail.
- b. Le maire coordinateur et animateur de la démarche contractuelle.

Section 2 : Le fonctionnement du dispositif lillois.

A. La politique de prévention de la délinquance : un territoire et un champs spécifique.

1. Le quartier comme cadre de référence de l'intervention.

- a. La proximité pour une meilleure connaissance.
- b. La communication et la médiation pour lutter contre le sentiment d'insécurité.

2. La prévention, un champs spécifique d'intervention.

- a. au-delà de la proximité, un projet de réinsertion dans la société.
- b. Les définitions de la prévention.

B. les limites de la démarche contractuelle.

1. la mise en relation de cultures différentes.

- a. L'adaptation à de nouvelles logiques.
- b. Des temps d'interventions décalés.
- c. Des interconnexions pas toujours évidentes.

2. la routinisation de la démarche contractuelle.

- a. les phénomènes de path dependence.
- b. Le manque d'évaluation des CAPS.

Présentation des personnes rencontrées lors des entretiens :

| Nom Prénom | Profession | Fonction au CCPD | Délégation municipale | Titre du CAPS | Autres |
|-------------------------------|--|--|---|---|---|
| Rougerie Marie- Thérèse | Fonctionnaire d'autorité du ministère de l'Intérieur à la retraite | Coprésidente du groupe Aide aux victimes et à la médiation | Conseillère municipale déléguée Médiation et projets associatifs | | Présidente- fondatrice de la Maison de la Médiation Présidente du conseil de quartier Lille-Centre |
| Marchand Frédéric | Ancien attaché parlementaire | Coprésident du groupe Jeunesse et structures de proximité | Adjoint Fête- Animation, Jeunesse et intégration | | |
| Richert Norbert | Ancien éducateur spécialisé | Directeur du CCPD | | | |
| Maucourt Roger | Chargé de mission | Attaché au CCPD | | | |
| Bernard Charles | | Animateur de la cellule de vielle de Lille-Sud | Président du conseil de quartier de Lille-Sud | | |
| Godelle Patrick | Educateur spécialisé, président de l'association Itinéraires | Membre du groupe Prévention de la délinquance juvénile- jeunesse et proximité | | Mise en place de groupes socio- éducatifs sur 5 quartiers lillois | Participation à la cellule de vielle inter-quartier |
| Largillière Françoise | Présidente de l'association Contact | Membre du groupe Parentalité | | Rencontres entre parents d'enfants homosexuels et jeunes gays et permanences téléphoniques | |
| Guide Françoise | Chargée de mission à la préfecture | | | | |

INTRODUCTION

Aujourd'hui, les élections se jouent sur un certain nombre d'enjeux mobilisateurs. Dans les années 1980, l'émergence du Front national fait apparaître l'insécurité et la petite délinquance comme des problèmes majeurs et préoccupants pour de nombreux électeurs. Le sentiment d'insécurité joue désormais un rôle de catalyseur lors des consultations électorales. Dans notre démocratie, nous sommes passés de la notion de sûreté de l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui protégeait les citoyens contre l'arbitraire du pouvoir royal à la notion de sécurité présente dans les discours des hommes politiques. Ce droit à la sécurité doit permettre à chacun de vivre tranquillement et d'aller et venir en toute liberté sans craindre pour son bien-être physique et moral. Selon la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* ». Le domaine de la sécurité publique est devenu un secteur légitime d'intervention de la puissance publique. L'Etat garant des droits fondamentaux doit exercer sa puissance régaliennne pour assurer la protection de chacun.

Depuis l'après deuxième-guerre mondiale, nous avons assisté à une évolution de la violence et des faits de délinquance. Les crimes de sang ont laissé une large place aux petits délits et aux actes d'incivilités. Nous sommes entrés dans l'ère des Blousons Noirs et des phénomènes de bandes. De nos jours, l'âge de l'entrée en délinquance est de plus en plus précoce ce qui en fait un phénomène encore plus inquiétant. La société des Trente Glorieuses des années 1960 et 1970 permettait aux classes sociales ouvrières une promotion sociale et l'accès à la propriété. Les banlieues étaient vécues comme des lieux de passage temporaire et étaient synonymes de confort et de modernité. La crise

économique des années 1980 met fin à ce schéma et engendre une société à plusieurs vitesses où une partie de la population semble exclue d'une augmentation générale du niveau de vie. La notion de quartier difficile fait son apparition pour repérer géographiquement ces populations en marge de la croissance économique et victime du chômage. Les banlieues et les grands ensembles d'habitats des agglomérations deviennent des lieux de ghettoïsation. Ces populations défavorisées économiquement le sont aussi souvent socialement. En effet, aux difficultés économiques s'ajoute souvent un manque d'intégration sociale. Le faible niveau de qualification et la faiblesse du capital culturel en font les candidats idéaux pour une relégation sociale. Cette dernière est souvent accentuée par une relégation spatiale symbolisée par les quartiers périphériques des centres urbains des grandes villes ou par les banlieues. Ce sentiment de frustration et de malaise social serait ainsi selon certaines explications à l'origine d'actes de violences et de petites carrières délinquantes. La manifestation la plus flagrante faisant apparaître ces problèmes sociaux sont les émeutes urbaines du début des années 1980, les événements des Minguettes marquent ainsi le début d'une prise de conscience civile et politique. Les hommes politiques firent face à de nouveaux problèmes qu'il fallut gérer. Le problème de la délinquance se double d'un sentiment de peur et d'angoisse pour quelques fractions de la population. La criminalité et la délinquance engendrent un sentiment d'insécurité qui s'insinue dans les représentations sociales de la population. La peur qu'elle fait naître contribuerait à dissoudre le lien social en mettant à mal les valeurs de solidarité et tolérance. Ainsi selon François Dieu dans son ouvrage, Politiques publiques de sécurité,¹ « *L'insécurité est en nous, l'insécurité est partout : c'est un phénomène totalitaire qui tend à affecter le corps social dans son ensemble, dans chacune de ses composantes* ». Pour remédier à cette extension de l'insécurité, le politique a développé depuis le début des années 1990, un discours et une politique de sécurité intérieure. Cette politique publique peut se décomposer en trois volets. Le premier volet est celui de la sécurité publique qui recouvre les actions préventives et répressives menées contre les différentes formes que peuvent recouvrir les atteintes à l'ordre public. Le second volet concerne la sécurité civile, il s'agit ici des moyens déployés lors des accidents ou catastrophes naturelles. Le

¹ Dieu François, Politiques Publiques de sécurité, L'Harmattan, Paris, 1990.

dernier volet se rapporte aux mesures prises par les particuliers afin d'assurer leur sécurité ainsi que celle de leurs biens. Dans cette étude nous nous intéresserons uniquement au premier volet, c'est-à-dire à la politique publique de sécurité et plus précisément aux politiques de prévention mise en œuvre pour restreindre les actes de la petite délinquance urbaine.

En 1982 à la suite des événements dans le quartier des Minguettes à Lyon où les violences urbaines firent surgir le problème de délinquance urbaine, le gouvernement de Pierre Mauroy charge un groupe d'élus locaux d'étudier les causes de la délinquance et de l'insécurité en France et particulièrement dans les quartiers difficiles. Le Président de cette commission des maires est Gilbert Bonnemaïson, le député maire d'Epinay sur Seine, son approche du sujet relance la nécessité de mener durablement des politiques préventives de la délinquance. Aux débuts des années 1980, il semble que le modèle répressif soit essoufflé et n'aboutit pas à éradiquer l'augmentation des crimes et des délits. Le rapport Bonnemaïson instaure ce qu'on appelle la politique de prévention « à la française ». La prévention vise à réduire les comportements incriminés par la loi pénale mais aussi les incivilités, qui elles ne sont pas toujours des délits, en recourant à d'autres solutions que la sanction pénale. La politique de prévention de la délinquance instaurée par Bonnemaïson ne consiste pas seulement à élaborer de nouvelles méthodes de gestion des problèmes mais aussi à organiser par la mise en relation des différents intervenants un travail en réseau des acteurs présents sur le terrain. Ces acteurs peuvent être institutionnels comme la police, la justice, l'Education Nationale, les élus locaux, les services municipaux ou il peut s'agir également d'acteurs sociaux comme les associations, les clubs de prévention ou les travailleurs sociaux. Ce type de prévention favorise les échanges et le partenariat entre des services et des institutions traditionnellement cloisonnés. De plus sa particularité réside aussi dans le fait d'engager des actions en direction des auteurs (potentiels ou récidivistes) d'actes délinquants et d'incivilités. Il consiste à essayer d'infléchir les effets de l'environnement social. La politique de prévention de la délinquance comporte trois niveaux. Le niveau primaire consiste à agir sur l'environnement social, le niveau secondaire est une intervention sur les groupes, et pour le niveau tertiaire, il s'agit d'engager des actions individuelles de

réadaptation sociale. Ces politiques de prévention de la délinquance apparaissent pour Gilbert Bonnemaïson comme un complément indispensable à une politique sécuritaire répressive

Son rapport, « *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité* » institue des instances locales et nationales de concertation, les Conseils Communaux de la Prévention de la Délinquance, les Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance et le Conseil National de Prévention de la Délinquance. La commune paraît être le meilleur échelon pour appréhender les problèmes de délinquance et d'insécurité. Le maire est selon ce rapport l'élue de proximité le mieux à même d'avoir une connaissance profonde des réalités locales. La commune doit avoir en charge l'élaboration de sa politique face aux problèmes de délinquance. Les CCPD ont pour mission originelle d'améliorer la concertation et la coordination entre les élus, les travailleurs sociaux, les associations présentes sur le terrain et les administrations en charge de ces problèmes sociaux afin de déterminer les voies les plus efficaces et nouvelles pratiques de la politique préventive de la délinquance. Gilbert Bonnemaïson nous présente les CCPD dans son ouvrage *la Sécurité en toutes libertés*² comme un lieu de discussion, de réunion entre les différents acteurs. Les CCPD sont sous la présidence du maire qui convie régulièrement ses partenaires institutionnels. En 1983, 18 villes pilotes établissent ce nouveau dispositif au sein de leurs services municipaux, en 1990, selon François Dieu plus de 850 communes étaient dotées d'un CCPD. Les Conseils Communaux peuvent se regrouper et créer un Conseil intercommunal de prévention de la délinquance afin de maximiser les échanges et les expériences entre communes voisines, et de lutter ainsi plus efficacement contre les comportements délictueux ou incivils. A l'échelon national, un Conseil National de la Délinquance est créé en même temps que les CCPD par le décret du 8 juin 1983. Le CNPD est un organe de réflexion, de consultation et d'impulsion pour les communes. En 1985, ce premier dispositif se voit renforcé par les Contrats d'Action et de Prévention pour la Sécurité de la ville, les CAPS. Ces politiques contractuelles depuis 1990 sont conclues entre l'Etat représenté par le préfet, le département et la commune dotée d'un CCPD. Ce dispositif a pour

objectif d'apporter des conseils et des soutiens principalement financiers à des réseaux d'acteurs. En 1988, le CNPD est incorporé au sein du Comité interministériel de la Ville, l'un des trois organes distincts du dispositif de la politique de la Ville mis en place par le décret du 28 octobre 1988. En 1991, un ministère de la Ville est constitué, les premiers Contrats de ville sont élaborés dans lesquels les Contrats d'actions et de prévention pour la sécurité sont intégrés. Les CCPD sont la tutelle de la délégation interministérielle à la ville, la DIV depuis sa création en octobre 1988. Cette administration de mission est placée sous l'autorité du ministre délégué à la ville. C'est la DIV qui assure notamment le suivi et l'exécution des contrats de ville.

Le Contrat de ville selon le ministère de la ville est défini comme « *un dispositif de politique publique concernant les communes qui connaissent des difficultés importantes de ségrégation urbaine et sociale, qui manifestent une volonté de s'engager conjointement avec l'Etat dans cette politique* ». Les problèmes de sécurité publique et de délinquance sont directement abordés par le Contrat de ville. Il oriente les actions à suivre du CCPD et il définit les objectifs d'actions à la suite d'un diagnostic de la situation locale. Le Contrat de ville n'est pas le seul dispositif contractuel à intervenir dans le champ de la sécurité publique et de la réduction de la délinquance, depuis la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997, il est complété par le Contrat Local de Sécurité. Le CLS est l'outil directement en charge de cette politique publique. La ville de Lille et plus particulièrement le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance sont les relais en charge d'appliquer les directives issues de ces contractualisations Etat-collectivités locales.

Le Contrat de ville de Lille- Métropole fut signé le 05 juillet 2000, il concerne les 86 communes de la Communauté urbaine de Lille ce qui représente une population de 1 086 815 habitants, les pôles principaux de cette agglomération sont Lille, Roubaix, Tourcoing. Le Contrat de ville de l'agglomération Lille-Métropole est signé entre l'Etat représenté par la préfecture du Nord, la Région Nord-Pas-de-Calais, le Département du Nord, la Communauté urbaine de Lille-Métropole et le FAS, le fond d'Action Sociale

² Bonnemaïson Gilbert, *la Sécurité en toute liberté*s, PUF, 1987.

pour les travailleurs immigrés et leurs familles. Selon le texte « *il a pour objectif principal de conduire conjointement une politique de la ville au profit des populations et des territoires de l'agglomération cumulant les plus grandes difficultés* ». Le Contrat de ville ne concerne donc pas tous les quartiers lillois mais ceux jugés en grande difficulté sociale. La ville de Lille comprend 6 quartiers prioritaires (la ville en comprend au total 10). Il s'agit des quartiers de Bois-Blancs, Faubourg de Béthune, Lille-Sud, Wazemmes, Moulins et Fives. Le Contrat de ville comprend neuf thématiques directement attachées à des secteurs de politique publique. L'une de ces thématiques intitulée *la sécurité et la prévention de la délinquance* a pour objectif de prendre en compte l'enjeu de la sécurité et de la prévention de la délinquance à l'échelle de l'agglomération en développant une articulation plus efficace notamment au niveau de l'agglomération entre des dispositifs de prévention et de lutte contre l'insécurité qui se sont développés au niveau communal. Les CCPD sont directement concernés par les directives et les orientations du Contrat de ville, les Conseils communaux de prévention de la délinquance sont chargés de mettre en oeuvre les directions envisagées. Le volet « *la sécurité et la prévention de la délinquance* » fournit l'un des cadres de références à l'action du CCPD de la mairie de Lille.

L'autre cadre de référence est offert par le Contrat Local de sécurité. La ville de Lille et la commune associée d'Hellemmes ont procédé à la signature d'un Contrat Local de Sécurité le 05 mars 1999 en partenariat avec la préfecture du Nord, représentant l'Etat, le Procureur de la République, Monsieur Claude Mathon, représentant le ministère de la Justice ainsi que le Recteur de l'Académie, émissaire de l'Education Nationale. Le Contrat Local de Sécurité consiste à organiser une collaboration réelle entre tous les participants locaux qui contribuent à la sécurité, notamment les maires et les acteurs de la vie sociale. Il contient la plupart du temps une définition précise des objectifs locaux élaborés à partir d'un diagnostic local et un état des lieux des moyens engagés par chacun des partenaires signataires. Le Contrat Local de Sécurité signé par la commune lilloise s'articule autour de 4 objectifs centraux « *Mieux prévenir et traiter la délinquance des mineurs* », « *Mieux anticiper et gérer les violences urbaines* », « *Mieux répondre et prévenir les actes et comportements*

d'incivilité » et « Mieux traiter les publics difficiles en particulier en termes de toxicomanie, sans domiciliation fixe, gens du voyage et prostitution ». Le contrat local de sécurité est un complément aux objectifs du contrat de ville.

Avant d'aborder les problématiques de notre sujet, il convient de faire un état des lieux de la criminalité et de la délinquance rencontrées sur le territoire de la ville de Lille afin de clarifier le champ d'intervention de la politique de prévention de la délinquance et de la sécurité publique. Il nous est avéré difficile d'obtenir un constat chiffré et précis de la délinquance et de son évolution de la commune de Lille. Les élus locaux tout comme les techniciens du CCPD ne veulent fournir de données chiffrées sur les problèmes de délinquance, les chiffres peuvent souvent paraître alarmistes et révélateurs de graves problèmes. Quant aux services du ministère de l'Intérieur ils pratiquent ce qu'on peut appeler un droit de réserve. Nous sommes conscients que l'état des lieux de la délinquance sur la commune de Lille manque dès lors en précision. Cependant nous ne pouvons faire l'impasse sur une présentation de la criminalité et de la délinquance qui sévissent sur ce territoire. Afin de réaliser ce dernier nous nous appuyerons sur les statistiques nationales ou départementales parues lors des années précédentes, sur les quelques éléments recueillis lors des entretiens effectués et sur les quelques publications imprimées par les services municipaux. Le département du Nord est l'un des départements le plus touchés par la délinquance et la criminalité. Selon les statistiques de 1998 publiées par le ministère de l'Intérieur concernant la criminalité et la délinquance constatées, le Nord arrive en douzième position avec 71,73 crimes et délits pour mille habitants (la moyenne nationale étant de 61,3 pour mille). La ville de Lille en tant que grand centre urbain concentre une part élevée de ce pourcentage. Il semble que l'un des problèmes majeurs de la ville de Lille de part sa situation géographique réside dans les délits liés à la vente et l'usage de produits stupéfiants. L'autre problème est lié à la montée de la délinquance juvénile et des incivilités. Les faits commis par cette population sont de plus en plus grave. Actuellement la tranche d'âge qui pose problème dans les quartiers est celle des 10-15 ans. Selon les faits la fourchette des mineurs impliqués dans la délinquance de voie publique varie de 30 % à 60 %. Selon une note du CCPD pour cette année 2001, il apparaît que Lille-Intra-Muros

représente 66 % de la délinquance enregistrée en 2000 par la police nationale sur la circonscription de sécurité publique de Lille qui couvrent 28 communes de l'arrondissement. Sur les 33 500 faits perpétrés près 22 000 le sont sur Lille même. Ces infractions se répartissent de telle manière : un peu de moins de la moitié sont des vols à la roulotte et des vols de voitures et des 2 roues, puis viennent par ordre décroissant les cambriolages, les infractions aux stupéfiants et les vols avec violence. Deux phénomènes connaissent aussi une forte augmentation les faits d'atteinte aux mœurs et les incivilités (dégradations volontaires et incendies). Lors de la séance plénière de février 2001, le commissaire divisionnaire de la circonscription de Lille faisait le constat de la délinquance répertoriée au cours de l'année écoulée. La délinquance est en baisse dans tous les quartiers sauf dans deux quartiers Wazemmes/Faubourg de Béthune, et Fives/Saint Maurice. Les mois les plus chargés en délinquance sont avril, mai et juin et décembre. En revanche les mois d'hiver sont les plus calmes. La délinquance se commet davantage en fin de semaine qu'en début de semaine et davantage la nuit que le matin. Il semble qu'il y ait une évolution de la délinquance. La délinquance de voie publique est en baisse régulière. Cela est dû notamment à la diminution des cambriolages et des vols de véhicules automobiles. Cependant ce type de délinquance représente encore 60 % des infractions. Les vols par ruse sont en baisse. Les vols à la roulotte depuis trois ans connaissent une baisse ils sont passés de 13 000 à 11 000 faits par an, de même les vols de voiture sont en chute avec un effectif qui passent de 6 500 à 4 900 sur trois ans. Les faits les plus violents notamment les vols à main armée et les vols avec violence connaissent une relative stabilité. En effet comme à l'échelle nationale on assiste à recrudescence de ce type d'activité délinquante due notamment aux vols à l'arraché de téléphones portables. Enfin ce qui contribue conjointement à l'aggravation des statistiques et du sentiment d'insécurité selon ce sont les augmentations récurrentes des incivilités et l'implication de mineurs de plus en plus jeune. En trois ans la circonscription de Lille est passée d'un taux de 19 % de mineurs mis en cause dans des affaires judiciaires à plus de 24 %. La ville de Lille connaît des problèmes de sécurité publique comme toute grande métropole attractive. L'enjeu de la prévention de la délinquance semble plus trouver toute sa signification devant l'essor de la délinquance juvénile.

Notre étude consiste à étudier la politique de prévention de la délinquance de la ville de Lille. Il s'agit de voir comment un grand centre urbain gère au quotidien un problème devenu épineux. Les questions de sécurité publique sont devenues le ressort d'un double enjeu. D'une part le sentiment d'insécurité et l'atteinte aux personnes physiques et à la propriété posent aujourd'hui la question de vivre ensemble. L'insécurité met à mal les valeurs de solidarité et de tolérance. La recherche de bouc-émissaire et la conviction d'une impunité envers une partie de la population dissout le fondement du lien social. Le deuxième enjeu découle de cet enjeu politique, il s'agit de l'enjeu électoral que représente désormais le discours sécuritaire. Mobilisant les angoisses de la population, le thème de l'insécurité n'est pas seulement un choix de politique publique, il peut être une porte ouverte à une surenchère allant jusqu'à la démagogie.

La contractualisation repose sur le partenariat, l'échange des moyens et des expériences et le dialogue, ces éléments sont le cœur de cette nouvelle forme de gestion des politiques publiques. Ce mode d'administration des politiques publiques s'est développée au cours des vingt dernières années. On assiste à un renouvellement de la décision politique et de l'ordre institutionnel dans le sens où l'Etat n'est plus la seule institution source de décision et la seule détentrice des missions régaliennes. Ce décloisonnement de la décision publique a eu pour conséquence le développement de méthodes mettant la médiation au cœur de leur principe, on a ainsi parlé « d'une nouvelle culture de la négociation ». Dans son ouvrage, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*³, Jean-Pierre Gaudin estime que le développement de la contractualisation des politiques publiques réunissant un nombre d'acteurs croissants privés ou publics est la conséquence de trois évolutions. La crise économique des années 1980 semble être une manifestation des limites de l'organisation de l'Etat français qui reposait pleinement sur une tutelle centralisatrice. L'un des moyens d'y remédier furent les lois de décentralisation de 1982, elles placèrent les collectivités

³ Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

locales en interlocutrices et en actrices par le biais des transferts de compétence. Cependant la décentralisation et la redistribution des compétences qu'elle entraîna ne sont pas la seule cause de la promotion de la négociation et de la contractualisation dans la décision publique. L'avènement du libéralisme économique a entraîné une modernisation de l'administration qui passait par un décloisonnement et la recherche de nouveaux partenaires. L'intégration européenne facilita aussi le développement du contrat, de la négociation comme méthode de décision. Les régions peuvent avec la construction européenne contourner le centralisme étatique français et conclure des contrats avec de nombreux interlocuteurs. « *Les contrats ouvrent ainsi la porte à des interlocuteurs diversifiés et à des niveaux territoriaux multiples* ». Les politiques de la ville obéissent essentiellement à ce mode de gestion. La politique de prévention de la délinquance est un secteur de la politique de la ville.

Dans notre recherche, il s'agit d'étudier la contractualisation comme nouveau d'administration des politiques publiques. Frank Bachelet⁴ dans son article « Les réseaux » nous expose le fait que « *la politique publique est considérée comme un système de relations, il appartient au chercheur de dégager en quoi la spécificité des acteurs et leur relation contribuent à caractériser la politique* ». Nous nous appuyons sur ce postulat pour étudier la politique de prévention de la ville de Lille. Nous étudierons les principes de la contractualisation mise en œuvre pour définir les actions de politiques publiques de prévention de la délinquance pour comprendre et étudier les spécificités ainsi que les effets de cette politique publique.

Pour répondre aux interrogations de notre étude nous avons réalisé une série d'entretiens semi-directifs afin de recueillir les informations et les représentations sociales des acteurs en charge de cette politique. La délinquance et le sentiment d'insécurité font l'objet d'une sur médiatisation et engendrent de nombreux clichés avec lesquels il nous fallait rompre. Les discours des hommes politiques sont loin d'être dépourvus de manipulations et de précautions de langage. Avec les entretiens, nous

⁴ Bachelet Frank, « Les réseaux » dans Marcou G., Rangeon F., Thiébaud J-L, La coopération contractuelle et le gouvernement des villes, Paris, L'Harmattan, 1997.

voulions dépasser ce discours officiel. Il nous fallait effectuer une rupture épistémologique avec la sociologie spontanée et le sens commun en construisant le sujet. Nous avons élaboré un guide d'entretien articulé sur trois axes. Nous voulions éclairer les modalités de contractualisation des différentes conventions pour mettre à jour la place du réseau d'action publique dans la politique de prévention de la délinquance pour en arriver enfin à comprendre à partir des deux premiers axes la spécificité de cette politique publique. Les solutions mises en œuvre, les remèdes préconisés par les élus et les acteurs de la politique de prévention de la délinquance ne sont pas des données toutes faites au même titre que l'explication des causes de la délinquance. Il nous a fallu adopter une démarche scientifique en conquérant, en construisant et en constatant les faits sociaux.

Dans une première partie nous étudierons les principes sur lesquels repose la démarche contractuelle. Nous verrons qu'il s'agit d'une nouvelle forme d'administration publique alliant travail en réseau et négociation d'où découlent des nouvelles normes d'organisation. Dans un deuxième temps nous étudierons les principes de fonctionnement du dispositif lillois de prévention de la délinquance. Nous constaterons que malgré la spécificité du cadre et du champ d'intervention, les limites de la contractualisation posent un certain nombre de problèmes.

Section 1 : la contractualisation comme fondement de la politique de prévention de la délinquance.

Le processus contractuel s'est développé fortement dans les années 1980. Il marque la célébration des lois de décentralisation. La contractualisation est le mode de régulation qui permet aux collectivités territoriales d'accéder aux rôles de partenaires et de co-décideurs des actions publiques à l'œuvre sur leur territoire. Le contrat de ville permet de définir de manière globale les problèmes rencontrés sur le territoire de la commune et de regrouper les orientations à suivre dans les divers secteurs de la politique urbaine. Avec la méthode contractuelle, nous passons du principe de la règle générale à celui de la convention spécifique. Il s'agit de renforcer et d'améliorer les interventions publiques là où les besoins s'en font ressentir particulièrement dans les quartiers dits difficiles. L'objectif du contrat de ville est essentiellement d'introduire de la cohérence dans les interventions des différents acteurs de la ville. La Délégation interministérielle à la Ville définit le contrat de ville en ces termes, il « *constitue l'acte d'engagement par lequel une ou des collectivités locales et l'Etat décident de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel de développement social urbain à l'échelle de l'agglomération ou de la commune concernée, destiné au traitement prioritaire des quartiers les plus difficiles* ». Le contrat de ville représente un effort de globalisation et une recherche d'efficacité. Il s'agit d'étudier dans cette première partie cette démarche contractuelle dans le cadre de la politique de prévention de la ville de Lille.

La ville de Lille est encadrée par le contrat d'agglomération signé par la métropole lilloise. Le contrat d'agglomération est doté d'un but spécifique par rapport au contrat de ville, celui de promouvoir des programmes locaux d'intégration. C'est pourquoi au côté des partenaires institutionnels classiques, nous trouvons la présence du Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles. L'objectif du contrat d'agglomération cosigné pour la période 2000-2006 est clairement défini dans le

préambule du document. « *Il a pour objectif principal de conduire conjointement une politique de la ville au profit des populations et des territoires de l'agglomération cumulant les plus grandes difficultés* ». La coordination et la coopération entre acteurs sont le souci des partenaires signataires du contrat. Il s'agit de mettre en place un partenariat non seulement institutionnel lors de l'élaboration mais aussi une collaboration avec les acteurs de la vie associative lors de la mise en œuvre des décisions. La politique de la ville définie globalement dans le contrat de ville donne lieu à des politiques locales de la ville. La politique de prévention de la délinquance est l'une de ces politiques locales négociées et coordonnées au sein d'un réseau de politique publique.

Nous allons donc étudier dans cette partie comment se déroule l'élaboration d'une politique publique contractuelle. Deux points principaux se dégagent. La politique de prévention de la délinquance repose d'une part sur un contrat négocié par un réseau d'acteurs. D'autre part la contractualisation entraîne une série d'effets sur l'organisation du CCPD et sur les normes d'actions des élus locaux.

A. LA DEMARCHE CONTRACTUELLE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION.

Le contrat permet d'adapter les décisions politiques aux conditions locales. Si chaque partenaire peut orienter les actions en fonction de ces besoins, la contractualisation doit cependant comporter plusieurs critères pour être définie comme telle. En examinant les Contrats d'Actions de Prévention signés par le CCPD et ses partenaires, ils répondent aux trois critères de formes de la démarche contractuelle définis par Jean-Pierre Gaudin. En effet si l'auteur note le fait que le terme de politique contractuelle ne relève « *d'aucun principe central fortement énoncé* ». Pour donner un contour spécifique aux politiques contractuelles, (qu'il appelle « contrats d'action

publique », il faut cependant la réunion de trois critères de formes « *qui permet de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation* ».

Nous constatons en étudiant les fiches techniques du « Plan d'action lillois de Prévention de la délinquance et de Lutte contre la toxicomanie de 2001 », la présence d'un accord négocié sur des objectifs d'action avec le détail des objectifs précis et du public concerné par la démarche. Le deuxième critère est un engagement pris sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit dans un terme moyen entre l'annualisation budgétaire et l'horizon lointain de la planification. Les contrats de prévention signés sont d'une durée d'un an et pour chacun d'entre eux un planning détaillé de l'action figure sur la fiche technique. Les apports conjoints des partenaires signataires à la réalisation des objectifs en terme de financement ou de compétences humaines ou techniques fournissent le troisième critère. Les dossiers comprennent le détail des financements, l'énumération des partenaires engagés dans l'action prévue, les moyens mis en œuvre par l'association, souvent le maître d'œuvre de la démarche et le détail du budget alloué à l'association. Nous pouvons donc constater que la politique de prévention de la délinquance est une politique de nature contractuelle. Nous pouvons dès lors étudier les logiques de son élaboration.

1. Les contrats d'action de prévention : « la gestion par programme »

Les contrats d'actions de prévention pour la sécurité définissent le « Plan d'action lillois de Prévention de la délinquance et contre la toxicomanie ». Ils sont réunis dans 7 dossiers thématiques :

- _ Lutte contre les violences à l'école.
- _ Aides aux Victimes et Médiation.

- _ Prévention de la délinquance juvénile, Jeunesse et Proximité.
- _ Lutte contre l'Insécurité.
- _ Lutte contre les drogues : tabac, alcool et toxicomanies-Prévention des conduites à risque.
- _ Parentalité.
- _ Prévention et Lutte contre la Prostitution.

Le principe du « Plan d'action lillois » peut se rapprocher du concept de « la gestion par programme ». En effet, l'intervention lilloise correspond aux trois objectifs qui définissent cette nouvelle forme d'administration des politiques publiques. Elle repose sur un diagnostic de la situation locale afin d'élaborer un programme d'action efficace. Elle permet de détailler les interventions, le tout en optimisant et en simplifiant la gestion du budget alloué.

a. diagnostiquer et élaborer :

La politique de prévention de la délinquance est élaborée par l'équipe de techniciens du CCPD en fonction des orientations du contrat d'agglomération et du diagnostic annuel effectué par la ville de Lille. Il s'agit d'une note d'orientation, un appel à projet à destination des associations et des partenaires en charge des populations concernées par les difficultés sociales. En fonction des résultats du traitement des statistiques de la police et des données des services de Transpole transmises dans le cadre du groupe de travail intercommunal CLS-Transport, l'équipe du CCPD établit l'orientation des actions à suivre réparties entre les différents groupes de travail. Le CCPD définit les priorités apparues au cours de l'année en matière de prévention de la délinquance. Le directeur du CCPD nous présente cet appel à projet :

« alors tous les ans on euh c'est bien organisé, on édite ce que l'on appelle une note d'orientation dans laquelle on va y trouver pour l'année euh

...globalement ce qui nous semble important des travaux de l'ensemble des groupes de travail et on extrait de l'ensemble de ces travaux ce qui nous semble important d'y voir figurer c'est-à-dire qui va faire l'objet, ça on va leur donner aux associations, les associations vont répondre... »

Dans son article « la contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique », Bernard Dolez⁵ présente l'intérêt majeur de la contractualisation pour les décideurs politiques en ces termes, *l'idée essentielle est que les administrateurs locaux sont soumis à la contrainte du court terme et à la pression d'intérêts particuliers souvent contradictoires qui les empêchent d'avoir une vision claire de l'avenir. La démarche contractuelle les oblige, au contraire, à prendre le temps d'élaborer un diagnostic et de formuler un projet afin d'améliorer l'offre des services publics ou la qualité des politiques publiques mises en œuvre.* La contractualisation a donc pour mission d'établir un plan d'action optimum et de faire des collectivités locales les gestionnaires et les initiateurs de la politique mise en œuvre sur leur territoire. Elle entend mettre fin à la logique du guichet en faisant des pouvoirs locaux un interlocuteur négociant ces projets et non plus un simple quémandeur. Dans le cas de notre étude, la « gestion par programme » s'effectue sur deux niveaux. Les pouvoirs locaux vont élaborer dans un premier temps un programme d'action avec les associations puis dans un deuxième temps soumettre aux collectivités locales et aux services de la préfecture les interventions envisagées. Il s'agit d'optimiser les ressources financières mises à disposition pour la politique de prévention de la délinquance en attribuant pour chaque action une enveloppe fixe. Cette méthode veut en finir avec le principe de l'enveloppe globale sans attribution précise. Les associations en réponse à l'appel d'offre lancé par la Mairie de Lille définissent des projets en adéquation avec les besoins, il leur revient donc la tâche de justifier un financement. Les associations sont les maîtres d'œuvre de la politique de prévention de la délinquance, ce sont elles qui occupent le terrain. Elles deviennent des partenaires à part entière du CCPD. Elles apportent la logistique nécessaire au CCPD pour justifier les crédits demandés. Les

⁵ Dolez Bernard, « la contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique » dans, La coopération contractuelle et le gouvernement des villes, Marcou G., Rangeon F., Thiébault J.L (s.dir), Paris, L'Harmattan.

associations optimisent leurs compétences techniques en les négociant contre des ressources financières

b. détailler l'intervention :

« La gestion par programme » permet de planifier l'action publique, c'est la Mairie qui détient la maîtrise du calendrier. Selon Bernard Dolez, « *la gestion par programme* » vise souvent à faire de la commune un véritable pivot en lui confiant la mission d'expertiser les projets présentés par des personnes privées présentes sur son territoire ». C'est à Nobert Richert, directeur du CCPD que revient cette fonction d'expertise, il analyse tous les projets reçus en réponse à l'appel d'offre est fait son choix selon la plus grande proximité possible entre le projet et les besoins évalués. Lors de l'entretien il nous exposait l'une des raisons de rejet d'un projet :

« la demande qu'ils ont fait bon bien, on ne va pas l'accepter euh parce qu'ils vont traiter, ils traitent enfin on leur donnerait de l'argent que pour euh comment dire parachever leur budget de fonctionnement parce qu'il y a rien de très spécifique dans ce qu'ils proposent puisqu'il est hors de question que le Conseil communal finance le fonctionnement ordinaire d'association, il faut qu'il nous propose des projets en propre »

Le CCPD n'a pas pour mission d'entretenir le fonctionnement de toutes les associations présentes sur le terrain. Les actions de la politique de prévention répondent à un calendrier précis où chaque acteur de la politique intervient à un moment défini et de façon ordonnée. La maîtrise du calendrier permet d'éviter des demandes anarchiques tout au long de l'année et de nourrir une logique de guichet préjudiciable à une action publique efficace. Nobert Richert nous détaille le calendrier des opérations :

« En général on a fini la note d'orientation au début octobre on l'envoie aux associations, on donne une date de clôture des dossiers qui est autour du 15 décembre euh et puis on décide à l'assemblée plénière en février pour un passage en commission donc au conseil municipal autour d'avril et entre temps il y aura eu la négociation avec l'Etat puisque l'Etat cofinance une partie des actions. »

Les actions faisant l'objet d'un financement éventuel sont soumises à l'avis des coprésidents de groupe et au maire dans le cadre du Conseil municipal. Les différents partenaires sont sollicités lors de cette étape. Cette négociation rentre dans le cadre défini de « la gestion par programme », les pouvoirs locaux deviennent des interlocuteurs présentant des projets et négociant le budget qu'il leur sera concédé. La prochaine étape consiste à la délibération des projets retenus en séance plénière, selon Nobert Richert il s'agit d'exposer les choix et de les justifier :

« Une fois que l'on a reçu tous les projets cette année on en a eu 75 au début on en a retenu 40 hein donc c'est les élus l'adjoint en charge du Conseil communal avec l'ensemble des coprésidents qui regardent et qui arbitrent euh enfin qui arbitrent qui font des propositions à la séance plénière c'est-à-dire au préfet, au procureur etc. et la séance plénière décidera effectivement si elle prend ou si elle ne prend pas mais il y a quand même avant une bonne opération de toilettage euh en amont euh ... Il y a des choix politiques qui sont d'abord fait par les élus. »

La négociation entre les pouvoirs locaux et les représentants de l'Etat sur le choix des actions à suivre permet à l'Etat d'intervenir dans la gestion municipale. Le contrat est aussi un moyen pour les autorités nationales de diriger les politiques publiques nationales. Les crédits sont négociés ce qui permet à l'Etat d'exercer un contrôle. Le contrat n'est pas un moyen d'obtenir une émancipation totale des autorités municipales. Dans l'article de Alexandre Platerier⁶, « contrat et politiques publiques, l'exemple des contrats de ville en Picardie » expose les nouveaux rapports qu'entretiennent les autorités locales et les représentants nationaux lors des échanges contractuels. Le contrat consiste en un rapport de force entre les parties pour imposer chacun leur conception de l'action publique. Il ne s'agit pas d'abandonner la mise en place et la définition des politiques publiques aux pouvoirs municipaux mais de composer avec eux. L'auteur poursuit « *l'élaboration et la mise en œuvre du contrat de*

⁶ Platerier Alexandre, « contrat et politiques publiques, l'exemple des contrats de ville en Picardie » dans Marcou G., Rangeon F., Thiébaud J.L (sd), La coopération contractuelle et le gouvernement des villes, Paris, L'Harmattan, 1997.

développement urbain sont les enjeux d'une lutte entre l'Etat et les collectivités territoriales pour définir ce que doit être la politique de la ville ». En ayant un droit de regard sur la sélection des projets, l'Etat se préserve des prérogatives dans la définition de la politique de prévention de la délinquance.

c. les limites de « la gestion par programme »

Les associations sont encadrées par la note d'orientation qui leur fournit, celles ne répondant pas aux objectifs visés ne sont pas sélectionnées. Certaines associations selon les secteurs sont donc privilégiées. Les associations qui travaillent régulièrement avec le CCPD sont habituées et rompues aux méthodes et aux souhaits du Conseil communal de Prévention. Si cela comporte l'avantage d'une bonne coopération, des effets pervers peuvent poindre. Il peut y avoir un risque d'institutionnalisation du champ associatif dépendant des subventions publiques. De plus la routine peut s'installer, le renouvellement des certaines actions sur quelques années peut nuire à leur efficacité. Ce diagnostic est aussi fait par les auteurs de l'ouvrage *Prévention de la délinquance : politique et pratiques*⁷, les associations doivent s'adapter aux évolutions et aux besoins des populations concernées par les risques de conduite délinquante. Pour eux, l'efficacité résiderait dans le fait que les actions doivent résulter d'une demande, d'une initiative des habitants. Ils craignent ainsi l'enfermement de la politique de prévention de la délinquance dans une logique d'offre. « *Les professionnels de l'animation auraient à trouver le bon produit, celui qui aurait la plus forte valeur ajoutée préventive et qu'ils auraient ensuite à placer auprès des jeunes comme dans une vente sur catalogue* ». L'idéal en matière de prévention serait une implication directe de la population cela signifierait un début d'insertion sociale.

⁷ Barbe Laurent, Coquelle Claude et Persuy Véronique, Prévention de la délinquance : politiques et pratiques, ESF éditeur, Paris, 1998.

Un dernier effet contre productif de cette méthode d'appel d'offre est de laisser de coté des associations en prise directe avec les problèmes sociaux de la délinquance mais qui ne répondent pas aux critères de sélection. Des associations en manque de subvention peuvent réorienter leurs activités en vue de rentrer dans le cadre défini par le CCPD. Cela pourrait engendrer l'aggravation de certaines situations.

Dans son article, Jean-Louis Thiébault⁸ conclut sur le fait que désormais le contrat met en présence des acteurs pluriels ainsi pour comprendre la définition et la logique d'une politique publique il faut également étudier les relations qu'entretiennent ces acteurs. En fait lors de nos entretiens de nombreuses références ont été faites sur l'importance de travailler en réseau, partie intégrante de la démarche contractuelle. C'est ce réseau d'action publique qui va donner une identité à la politique de prévention de la délinquance.

2. La mise en réseau des acteurs.

Le concept de réseau est couramment utilisé en science sociale. Dans notre étude nous utiliserons la notion de réseau politique défini par Le Galès et Thatcher⁹ dans leur ouvrage collectif, Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks. Ils définissent les réseaux de politiques publiques ou réseaux d'action publique comme le « *résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique.* » Avec la décentralisation, les pouvoirs locaux ont acquis la possibilité de négocier localement des objectifs avec un grand nombre d'acteurs urbains

⁸ Thiébault J.L, « la négociation dans la politique de la ville », dans Marcou G., Rangeon F., Thiébault J.L, La coopération contractuelle et le gouvernement des villes, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁹ Le Galès Patrick et Thatcher Mark (ss dir), Les réseaux de politiques publiques : débat autour des policy networks, Paris, L'Harmattan, 1995.

institutionnels ou non. Le travail en réseau permet de faire circuler l'information et de mettre fin aux cloisonnements administratifs. Nous allons étudier concrètement dans cette partie comment la mise en réseau participe à l'efficacité de la politique de prévention de la délinquance.

a. La mise en réseau comme outil pour décloisonner les rapports entre acteurs.

Le CCPD est avant tout un lieu d'échange et de dialogue. Il permet la mise en relation d'acteurs qui se rencontreraient rarement voire jamais alors qu'ils ont en charge le même public et les mêmes problèmes à gérer. Marie-Thérèse Rougerie ancienne Coprésidente du groupe Aide aux victimes et Médiation définit le CCPD de cette manière :

« Le CCPD est avant tout un lieu où l'on se parle euh c'est un lieu qui me semble très utile dans une ville parce que c'est un des rares lieux où l'on travaille ensemble et c'est peut-être après expérience du CCPD que l'on a mis sur place les Contrats Locaux de Sécurité c'est-à-dire travailler ensemble le procureur, le préfet de police, les commissaires de police et les autorités municipales plus et c'est très important le monde associatif et les institutions qui travaillent dans ce domaine là. Donc un lieu où l'on se parle où l'on échange donc des expériences... »

La politique de prévention de la délinquance est un champ d'intervention partagée par de nombreuses catégories d'acteurs institutionnels ou sociaux. Ils ont des méthodes de travail distinctes et ils interviennent sur les populations à des stades différents de la déviance. Le Conseil Communal de la Délinquance permet de voir la délinquance, les incivilités ou les problèmes de sécurité publique par toutes les facettes possibles. Le cloisonnement traditionnel entre les institutions engendre souvent l'absence de circulation des informations sur tel ou tel dossier. Les travailleurs sociaux

avertissent rarement la police ou la justice d'un cas difficile ou de jeunes en détresse et inversement la police une fois le dossier transmis à la justice n'a guère de renseignement sur le cours de l'instruction et sur la peine prononcée. Il en est de même entre les administrations traditionnellement en contact avec ces populations, les bailleurs sociaux, les Caisses d'allocations familiales ou les assistances sociales de l'Education Nationale, les informations restent cantonnées au service concerné. Le CCPD permet la rencontre entre ces différents professionnels. Il ne s'agit pas de créer une démarche unique et commune pour tous ces acteurs mais d'instaurer un dialogue régulier. Le but n'est pas non plus de mettre toutes les informations à plat mais lorsque cela est possible de trouver des solutions pour prévenir la déviance ou la récidive, de mieux suivre. Le responsable de l'association Itinéraires nous développe les intérêts que représente la participation au CCPD

« La coordination du travail, du travail social, ... le CCPD qui s'organise pour répondre à ces demandes, à ces besoins plus spécifiquement sur tel ou tel public sur tel ou tel champ parfois une politique de partenaire pour réorganiser d'abord une meilleure connaissance, une meilleure communication entre les gens donc une amélioration des interventions des uns et des autres. Et on va retrouver c'est l'avantage des CPPD des personnes qui d'habitude ne se rencontrent jamais, comme la police, l'Education nationale à l'époque bon maintenant moins et les acteurs de liaison sociale ont été mis en place dans le cadre du CCPD »

Pour le directeur de cette importante association, L'avantage d'une telle structure est la communication entre acteurs. Le CCPD organise l'échange pour mieux appréhender les missions respectives de chaque partenaire. L'élaboration d'actions communes n'est le but. Le CCPD de la ville de Lille instaure de cette manière la politique de prévention de la délinquance à la française. Il s'agit essentiellement de se concerter sur les problèmes sociaux et de sécurité publique afin de mieux les cerner.

b. La mise en réseau comme outil pour une action plus efficace.

Cette mise en relation apporte à chaque partenaire des avantages dont il ne jouirait pas si il était isolé. L'association Contact Nord-Pas-de-Calais s'occupe des difficultés psychologiques et émotionnelles que peuvent rencontrer les homosexuels comme leurs entourages lors de la « sortie du placard ». Leur action s'oriente également pour empêcher les risques de déviance à la suite d'un rejet de la famille. Françoise Largillière, présidente de l'association et personne en charge de mettre en œuvre le CAPS intitulé « Rencontres entre parents d'enfants homosexuels et jeunes gays et permanences téléphoniques » retire des bénéfices à travailler au sein du réseau que le CCPD lui a permis de nouer :

« ...par exemple comme ici on est mis en relation avec d'autres associations, des juristes qui nous ont dit à ce moment là un jeune qui fait des études par exemple si les parents le mettent à la porte il y a une obligation comme par exemple... »

Les associations rentrent en contact avec d'autres méthodes. Elles peuvent découvrir d'autres aspects des problèmes sociaux. Ces rencontres permettent de décroiser les modes d'action et de bénéficier de l'expérience d'autres acteurs. La présidente de l'association poursuit :

« C'est très enrichissant, c'est là qu'on avait connu l'ARPEJ par eux, on a connu aussi je vous dis des juristes euh c'est là qu'on rencontre où l'on répand notre information, on se fait connaître, c'est toujours travailler en réseau en fait »

L'exemple de cette association nous permet de décrire la constitution d'un réseau d'action publique. Cette association par les réunions qu'elles organisent en Mairie de Lille-Centre a pu rencontrer l'élue déléguée à la présidence du Conseil de Quartier, Marie Thérèse Rougerie qui se trouve être aussi la présidente de la Maison de

la Médiation. Cette rencontre lui a permis d'une part d'obtenir une permanence à la Maison de la Médiation chaque vendredi matin et d'autre part de rentrer en contact avec le CCPD. Lors de sa permanence à la Maison de Médiation, l'association rentre en contact avec d'autres structures. Ces rencontres lui permettent de bénéficier d'un effet de synergie pour les actions qu'elle mène. En effet en ayant des contacts avec d'autres acteurs et d'autres savoirs et savoirs-faire, les associations et les partenaires institutionnels obtiennent un surplus d'efficacité par le dialogue. L'information circule mieux et permet d'affiner les réponses. Pour cette association, le contact avec les juristes de la Maison de la Médiation lui permet d'apporter des réponses concrètes. L'exemple de l'obligation alimentaire des parents nous a été cité. Le deuxième apport de la rencontre avec Marie Thérèse Rougerie est d'avoir signé un CAPS avec le CCPD. L'association bénéficie de cette manière d'un soutien financier et rentre en contact avec d'autres associations. Le CCPD lui touche un nouveau public sensible.

3. La négociation comme fondement de l'élaboration de la politique de prévention de la délinquance :

Avec la contractualisation, la négociation des politiques publique a acquis une certaine légitimité et une nouvelle visibilité. Dans une certaine mesure, l'action publique devient un système de coopération et d'intervention partagée. Cette nouvelle forme de gouvernement pour certains analystes est une réponse à la gestion de plus en plus difficile des phénomènes urbains. La gouvernance et la négociation sont devenues des méthodes pour pallier à la complexification des problèmes de la ville.

a. La négociation méthode pour une gouvernance urbaine.

La décentralisation a mis fin à la vision de l'action publique comme seule manifestation de l'Etat. Pour gérer au mieux l'autonomie qui leur était laissée les autorités publiques ont appris à composer l'action publique avec les institutions comme

avec la sphère privée. Le concept de gouvernance tente d'expliquer ce nouveau mode de gestion de l'action publique. A l'opposé du gouvernement, la gouvernance fait référence à une gestion négociée de l'action publique fondée sur une collaboration entre acteurs de diverse nature. Dans son article « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », P. Le Galès¹⁰ désigne la gouvernance urbaine comme « *d'une part la capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, d'autre part la capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement* ». Si nous étudions les ressorts de la politique de prévention de la délinquance de la ville de Lille, nous observons les mécanismes de gouvernance mis à jour dans cette définition. Nous constatons d'une part que les négociations avec les associations se font essentiellement au nom de l'intérêt local. Il s'agit d'agir au plus près des réalités du terrain. L'intérêt local est mis en avant en reléguant l'intérêt général normalement promu. La négociation de la politique de prévention permet donc aux autorités locales de défendre les intérêts locaux de la commune. La gouvernance permet de faire prévaloir le terrain.

D'autre part, Les revendications et les savoirs des associations sont reconnus dans le processus de négociation lui-même. Le tissu associatif ainsi que le réseau dans lequel ils s'insèrent sont représentés par les autorités municipales lors de la négociation des financements avec les autres niveaux institutionnels, l'Etat, la Région et le Département. Le CCPD plaide le bien-fondé des projets présentés par les associations auprès de ces partenaires institutionnels.

Les négociations entreprises par les autorités municipales avec les partenaires institutionnels financeurs de l'action publique répondent au modèle d'accréditation d'une bonne négociation présenté par Jean-Pierre Gaudin. La négociation est d'abord représentative, les élus locaux doivent figurer au titre de négociateur face à l'Etat. La négociation doit ensuite être participative. Elle doit inclure dans le cercle des discussions tous les acteurs même si c'est de manière filtrée. La définition de la

¹⁰ Le Galès P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », RFSP, 1995.

politique de prévention de la délinquance, nous venons de le voir est le fait de tous les acteurs, les associations étant représentées par le CCPD. Enfin la négociation doit être cautionnée par l'expertise et le savoir-faire. Le fait que se soit les associations détentrices des compétences techniques qui élaborent les projets, il semble que la caution du savoir-faire soit présente lors des négociations du réseau. Cependant nous pouvons déplorer l'absence d'un recours à une structure d'évaluation indépendante.

Selon François Rangeon¹¹ dans son article, « Le gouvernement local », « *avec la gouvernance urbaine, on entre dans l'ère de l'action publique flexible, dans laquelle les termes à retenir sont ceux de négociation, partenariat, projet, compromis* ». La complexification des problèmes urbains, leur augmentation et le caractère transversal de l'intervention nécessaire amènent les pouvoirs publics à composer avec la sphère privée afin de déployer l'action publique au plus près des réalités et ceux par l'intermédiaire des divers acteurs présents sur le terrain. La reconnaissance de leur compétence technique leur octroie une légitimité à intervenir dans les négociations mais elles peuvent aussi orienter l'élaboration des actions publiques.

b. La négociation méthode d'élaboration de l'action publique.

Le réseau d'acteurs mis en place dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance va donner une orientation aux actions publiques mises en œuvre qui la fera entrer dans un champ précis et identitaire. Cette identité naît des négociations entre les différents membres du réseau. Dans son article, Guy Saez¹² définit le processus de coopération entre les acteurs qui aboutit à donner à la politique négociée une identité. Selon le schéma repris à Becker, la politique de prévention de la délinquance peut être considérée comme une activité sociale dotée d'un certain niveau de différenciation, la

¹¹ Rangeon François, « Le gouvernement local », dans CURAPP, *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

¹² Saez Guy, « Les politiques publiques comme système de coopération », dans Gaudin Jean-Pierre et Novarina Gilles (sd), *Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, CNRS édition, 1997.

démarche contractuelle permet à l'action publique préventive de se voir configurer dans sa différenciation. De là, la contractualisation dépend des conventions nouées entre les acteurs qui sont intégrés dans un réseau d'action publique, c'est ce réseau qui va imprimer sa marque aux contrats d'action de prévention. La capacité des acteurs sociaux à imprimer et à orienter la politique de prévention dépend des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser lors de la négociation. Patrick Godelle, directeur de l'association Itinéraires, nous expose les tenants de la négociation en ces termes :

« Il faut savoir être intelligent dans une négociation et travailler dans
le respect de chacun »

La négociation est rendue possible par l'apprentissage d'un vocabulaire commun. Pour déboucher sur un consensus et une action efficace, les partenaires doivent parler le même langage. Les associations doivent s'adapter aux méthodes de production des politiques publiques. Ce qui a pour conséquence une nouvelle fois d'avantager les associations qui connaissent une certaine institutionnalisation. En effet, toujours selon Guy Saez, *« l'acteur construit son identité essentiellement institutionnelle en apprenant à décrypter les codes, signes, repères du monde dans lequel il agit »*. Les acteurs de la négociation doivent se référer à une culture commune. Au fil des années, les associations peuvent acquérir un habitus qui les rend mieux à même à se placer dans la position d'interlocuteur. En effet cette socialisation paraît devenir une exigence afin d'obtenir une communication optimale.

Les ressources juridiques et financières mobilisables lors de la négociation donnent aux acteurs institutionnels qui les détiennent un poids stratégique pour imposer leur point de vue. Pour certains auteurs si les lois de décentralisation ont profité dans un premier temps aux collectivités locales il semble que depuis nous assistons à un retour de l'Etat. La négociation et le partenariat entre les autorités locales et les acteurs détenteurs de la compétence technique peuvent apparaître comme un moyen pour la Mairie de Lille de lutter contre le retour de la puissance étatique. La contractualisation si dans un premier temps a pu être bénéfique pour les collectivités locales, il semble

aujourd'hui qu'elle se fasse au bénéfice de l'Etat. Cette instance est un lieu de concertation entre divers acteurs et institutions. Le partage de la sélection des membres permanents de la séance plénière permet à l'Etat de donner une certaine identité au réseau. Ces acteurs donnent ainsi une orientation et un caractère bien définis à la politique de prévention de la délinquance. En effet les représentants de l'Etat n'interviennent pas seulement lors de l'attribution des crédits et du choix des actions mais ils ont aussi par l'intermédiaire des acteurs de la société civile et des représentants institutionnels qu'il nomme un moyen d'appuyer son point de vue lors des consultations au sein des différents groupes ou à l'occasion de la séance plénière. La séance plénière peut être dans ce sens considéré comme l'aboutissement des négociations entre les différents partenaires et acteurs où le consensus trouvé est alors célébré.

La contractualisation repose sur une négociation dans une configuration multipolaire. Une politique contractuelle a pour effet d'en appeler à l'intérêt local. Cette prédominance du spécifique, des réalités locales ne sont pas sans effet sur la gestion administrative et politique de cette politique publique.

B. LES EFFETS DE LA CONTRACTUALISATION.

Dans cette seconde partie, nous étudierons, l'évolution de normes d'action et des rôles inhérente à la contractualisation. Nous verrons que le CCPD acteur en charge d'une politique publique contractuelle obéit à de nouvelles normes d'action, de même que le premier magistrat de la ville devient un élément moteur.

1. Le CCPD, un service hybride.

Le CCPD de la ville de Lille fut instauré par le décret du 8 juin 1983. Il est établi sous l'impulsion de Pierre Mauroy alors maire de Lille et Premier Ministre instigateur de la création de ces conseils. Il est instauré dans le but de suivre les recommandations préconisées dans le rapport de Gilbert Bonnemaïson. Il s'agit de combiner au sein de cette institution les logiques de la prévention, de l'éducation et de la répression en instaurant le dialogue et l'échange entre les institutions, les associations en charge du social et les élus des collectivités territoriales. Le CCPD dès son origine n'a donc pas vocation à devenir un service bureaucratique ordinaire. Dans un premier temps il convient de présenter le fonctionnement du CCPD de Lille.

a. Présentation du CCPD de la Mairie de Lille.

Le CCPD de la ville de Lille est composé de six groupes de travail. Chaque groupe est sous la responsabilité d'un élu, nommé coprésident du groupe. Il a la charge d'animer cette cellule de travail. Les six groupes sont sous la direction du président, le maire et du vice-président du CCPD, un conseiller municipal. Le CCPD est doté d'un groupe de techniciens en charge d'assurer la gestion quotidienne du Conseil. Cette ingénierie est dirigée par Nobert Richert depuis près de 11 ans. Cet homme nous a été présenté comme la « *cheville ouvrière* » du CCPD, son nom revient systématiquement lors de chaque entretien. Ancien éducateur spécialisé, il est contacté en 1990 par Pierre Bertrand, adjoint délégué au CCPD sur la demande de Pierre Mauroy. Sa connaissance très fine du réseau qu'il a acquis au cours de ces quatorze années de présence sur le terrain semble être la motivation de son recrutement. De plus, nous pouvons penser que son ancienne activité lui confère une légitimité à négocier auprès des associations.

Nobert Richert dispose d'une équipe de contractuels pour gérer au quotidien les missions du CCPD. Ces techniciens sont mis à la disposition par la mairie de Lille.

Le premier groupe de travail intitulé, *Connaissance des problèmes, observatoire local de sécurité*, a pour mission en collaboration avec les services de police, de la gendarmerie, avec les organismes de Transport comme la SNCF et Transpole, et les bailleurs sociaux de répertorier et diagnostiquer les phénomènes de délinquance de la commune lilloise et d'en déduire les besoins en matière de sécurité publique. Pour le mandat 2001-2007, la présidence de ce groupe est confiée au vice-président du CCPD, Roger Vicot, adjoint à la police municipale, stationnement et taxis. Roger Maucourt, chargé de mission attaché au CCPD nous présente les missions de cette cellule de travail :

« ...ça porte sur l'observatoire local de la sécurité donc c'était plus pour avoir un outillage un petit peu statistique sur l'évolution de la délinquance bon je dirai que c'est que maintenant en matière de statistique on a beaucoup de chose, parce qu'il y a beaucoup de dispositifs je dirai en matière de prévention, de veille, de surveillance euh d'ambiance »

Le groupe 1 permet aux acteurs sur le terrain de prendre connaissance d'un état des lieux précis et régulièrement mis à jour de la délinquance et de la criminalité de la ville. La délinquance est vécue de deux manières différentes. Ce tableau de bord permet de distinguer la réalité des faits commis, du sentiment d'insécurité qui en découle. Ce sentiment de victimisation est depuis de nombreuses années un thème mobilisateur lors des élections. La campagne des élections municipales de mars 2001 nous montre l'acuité de ce problème. Toutes les listes en présence ont en effet abordé ce thème. La population en appelle de plus en plus à l'intervention des pouvoirs publics sur ce thème. Rendre compte des évolutions réelles permet de travailler efficacement sur la délinquance effective et de réduire les craintes et les fantasmes.

Le groupe 2, *Aide aux victimes, la médiation et la prévention de la récidive*, doit lutter contre ce sentiment d'insécurité et de frustration des victimes. Parallèlement ce groupe s'occupe aussi de la réinsertion des personnes sortantes de prison. Ce groupe est également en charge de la coordination des agents locaux de médiation sociale mis en

place sur deux des dix quartiers de Lille, Fives et Faubourg de Béthune. Ce groupe assure la communication nécessaire à rassurer les gens face à leurs angoisses issues du sentiment d'insécurité. Cependant cette communication ne peut être que minime en effet parler de la délinquance a un effet contre productif celui de nourrir le sentiment d'insécurité. Cet état de fait semble être connu des élus en effet lors de sa campagne Martine Aubry a effectué une réunion sur le thème de l'insécurité mais non ouverte au public pour « éviter la démagogie et la parole facile ». Ce groupe de travail fut présidé lors du mandat précédent par Marie Thérèse Rougerie qui fonda la Maison de la Médiation. Cet organisme a pour mission d'endiguer les conflits et d'opérer une médiation afin d'éviter les recours en justice. Même si la Maison de la Médiation fut créée indépendamment du CCPD, elle participe à la politique de prévention de la délinquance en étant un lieu de rencontre pour les associations en partenariat avec le Conseil.

Le groupe 3 est chargé de lutter contre la consommation des produits toxiques et narcotiques provoquant des conduites de dépendance. Il s'agit du groupe, *Prévention des toxicomanies, alcool et tabac*. En 1994, la ville de Lille devant les problèmes de criminalité et de délinquance, posés par le trafic et l'usage de produits stupéfiants, décide d'adopter un plan de lutte contre la toxicomanie. Ce groupe travaille en liaison avec les services sanitaires et sociaux et en complémentarité avec le Contrat territorial de Santé, signé en 1999 entre la ville et le Conseil Général du Nord. Il est sous la coprésidence du Conseiller municipal délégué à la Santé, Charles Sulman.

Le quatrième groupe s'attache à mener des actions de prévention primaire en direction des mineurs, il s'intitule, *Prévention, Jeunesse, Délinquance juvénile et structures de proximité*. Ce groupe centre ses actions sur les mineurs âgés de 10 à 16 ans. Ce groupe s'appuie sur les équipements de proximité qui sont mis à disposition pour les jeunes en difficultés.

L'avant dernier groupe, le groupe 5, a pour but de travailler en coopération avec l'Education Nationale et de diriger des actions en vue de prévenir les actes de

délinquance. Tout comme lors du mandat précédent, l'Adjointe aux Ecoles, Ariane Capon co-préside ce groupe.

Le groupe 6, récemment créé gère les problèmes liés à la parentalité. Une étude commandée à l'IUT Carrières Sociales par le CCPD est en cours pour définir le concept de parentalité. Il s'agit de promouvoir auprès de familles en difficulté les devoirs parentaux. Brigitte Merlin, conseillère municipale déléguée à la Famille et L'Aide aux parents est en charge de l'animation de ce dernier groupe de travail.

Les élus municipaux délégués au CCPD sont contactés par le vice-président du CCPD qui constitue lui-même son équipe et sont choisis en fonction de leur délégation municipale souvent les travaux du groupe sont complémentaires à celle-ci. Chaque groupe fonctionne de manière autonome par rapport aux autres. Seul le directeur du CCPD, Nobert Richert et le Président et le Vice-président ont une vue d'ensemble du dispositif. La politique de prévention de la délinquance n'est pas une politique ordinaire avec un programme d'action préétabli sur plusieurs années. Les actions entreprises sont ponctuelles.

Le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance se réunit au moins une fois par an en séance plénière. A cette occasion, est réunis l'ensemble des membres titulaires. Ces derniers lors du mandat 1995-2001 ont été au nombre de 79, ils sont choisis pour moitié par le CCPD et pour l'autre moitié par la préfecture. Il y a deux sortes de membres, les membres de plein droit et permanents, à savoir le Procureur, le Préfet, le Préfet délégué à la sécurité le Recteur d'Académie, le maire, le président du CCPD et les élus locaux coprésidents des différents groupes du Conseil. Pour l'autre catégorie, il s'agit d'acteurs, de responsables d'associations ou des représentants d'institution comme la CAF, les bailleurs sociaux, les responsables locaux de l'ANPE. Ce mode de désignation nous est résumé par le président de l'association Itinéraires, membre de la séance plénière :

« Je rappelle que le CCPD c'est le préfet et le maire de la ville qui nomment un certain nombre de représentants donc en général le préfet nomme des représentants de la fonction publique, de l'Education nationale et le maire va nommer un certain nombre soit de personnes, *persona grata* soit des associations représentatives de la vie de la ville nous sommes nommés par le maire en tant que président, je représente itinéraires au CCPD déjà nous participons au CCPD en tant que tel... »

Le CCPD essaye d'être une image représentative de l'ensemble des acteurs animant la politique de prévention de la délinquance. L'Etat et la ville de Lille conservent cependant la maîtrise de la sélection des intervenants. Les associations qu'elles soient nommées par la Mairie ou le préfet sont placées dans la position d'interlocuteur privilégié. Le CCPD tout comme les différents groupes qui le composent n'est pas un lieu ouvert vers l'extérieur au sens où les débats ne sont pas publics.

Il s'agit pour le CCPD ici nous entendons le service aussi bien que les techniciens non pas simplement de gérer les dossiers mettre de mettre en forme la politique de prévention de la délinquance. Cette mission fait du CCPD un service doté d'une organisation spécifique au sein de l'Hôtel de ville.

b. Un secrétariat hybride :

Le CCPD est un organe à mi-chemin entre le service de gestion et le service de mission. En effet, les techniciens du CCPD pour l'essentiel sont des contractuels et des chargés de mission en charge de gérer l'administration quotidienne de ce service mais ils ont également pour fonction d'élaborer, de mettre en place et de suivre la politique de prévention de la délinquance. Le CCPD peut être caractérisé comme le centre de pilotage de l'action publique. Le CCPD est défini par Nobert Richert de cette façon :

« c'est un rôle de secrétariat euh pour l'ensemble du réseau je me considère comme étant le secrétaire permanent et euh du Conseil Communal de Prévention de la Délinquance, facilitateur des projets de réseaux, coordonnateur des politiques publiques ou de la réflexion des politiques publiques du réseau et faisant un peu le lien avec le réseau et les institutions »

Le CCPD est pour son directeur un outil à la disposition des partenaires institutionnels et des acteurs associatifs. Il a pour mission de renseigner, d'orienter et de coordonner les actions de chacun en fonction de leur propre méthode de travail. Ce service se trouve entre deux normes d'action. D'une part, sa gestion routinière, il peut se conformer au modèle bureaucratique, chaque technicien étant affecté à une mission précise et un travail déterminé selon le schéma taylorien. D'autre part le rôle « chef de projet » endossé essentiellement par Nobert Richert fait du CCPD un organe proche du Cabinet des élus et notamment du maire. Le CCPD fonctionne de manière autonome par rapport aux autres services municipaux. Les adjoints ou les conseillers municipaux qui assurent la coprésidence des différents groupes n'ont pas à établir un plan d'action municipal mais à gérer et animer les réseaux c'est-à-dire l'ensemble des associations de la société civile en place sur le terrain et les partenaires traditionnels en contact avec les populations concernées, les plus importants étant la police, l'Education Nationale, les missions locales, les bailleurs sociaux et les Services de transports. De part ces spécificités, le CCPD répond au modèle d'hybridation défini par Jean-Pierre Gaudin. Il s'agit d'un service à mi-chemin entre l'administration de gestion et l'administration de mission. Le CCPD a en charge de définir les missions à suivre en matière de politique de la prévention ainsi que la gestion routinière dévolue à toute administration bureaucratique. Cette hybridation tient du fait que la contractualisation d'une politique publique place l'action publique mise en œuvre entre le principe de la règle générale et la spécificité locale. Les actions mises en œuvre ne forment pas une politique uniforme, chaque action a à un but précis à atteindre qui n'est pas dépendant des objectifs et des résultats autres actions entreprises.

La politique de prévention de la délinquance ne fait pas l'objet d'une délégation municipale mais un élu est chargé d'en assurer la vice-présidence. Il n'y a pas au sens

traditionnel du terme de politique mise en œuvre. Il n'y a pas de politique globale et clairement définie mais une somme d'actions. La définition des objectifs et des moyens financiers et humains ne fait pas l'objet de séance de travail du Conseil municipal. Les relations avec les autres services de l'Hôtel de Ville sont cloisonnées. La politique de prévention de la délinquance directement mise en œuvre dans ce but est uniquement le fait du CCPD dont les directives découlent du Contrat de Ville et du Contrat Local de Sécurité. Le directeur du CCPD nous présente les relations qu'entretient son service avec les autres services de la Mairie de cette manière :

« Le paradoxe c'est qu'on travaille mieux avec l'extérieur avec les services de l'Etat avec les institutions qu'avec les services de l'Hôtel de ville qui n'ont pas compris que le Conseil communal devait assumer cette politique transversale et qui eux considèrent effectivement comme un service contrairement à ce que je vous ai dit tout à l'heure où effectivement nous nous considérons comme un secrétariat comme un service donc on a quasiment, on a très peu de contact, les services de l'Hôtel de ville sont les moins investis dans eux l'activité du Conseil communal. Paradoxe ! »

Le Conseil communal de prévention de la délinquance se trouve isolé au sein de l'administration de la Mairie de Lille. Il est considéré comme un service à part, son rattachement au reste de l'Hôtel de ville se fait par le biais des élus municipaux. Les conseillers délégués aux coprésidences ont les moyens de faire appel aux autres services de la ville pour régler des problèmes ponctuels comme celui par exemple de jeunes en difficultés sociales en leur fournissant un emploi-jeune. Cependant cette relation unilatérale n'est pas une solution envisageable dans la longue durée. Les rencontres en tête-à-tête font oublier la dimension collective d'une politique publique. Cette dimension collective de la politique de prévention de la délinquance s'opère essentiellement par la figure du maire.

Le CCPD est caractéristique par son mode de fonctionnement, la séparation avec les autres services de l'Hôtel de ville en fait plus un service de décision-gestion autonome à proximité des cabinets des élus notamment et principalement celui du maire. En effet la charnière entre chaque action et l'animation des réseaux d'action

publique s'opère par l'intermédiaire des conseillers municipaux. Le maire principalement se trouve être le coordinateur de chaque élément du dispositif.

2. La place des élus municipaux : animateurs de la politique de prévention de la délinquance et coordinateurs d'un travail en réseau, les nouvelles normes d'action.

La contractualisation correspond à un nouveau mode d'administration publique. Les élus prennent une place prépondérante dans la détermination des orientations à suivre. Les effets des lois de décentralisation prennent pleinement leurs effets en mettant fin à la tutelle de l'Etat sur les autorités locales. Les conseillers municipaux délégués au CCPD et le maire assument la politique de prévention de la délinquance au nom de l'intérêt local.

a. Les co-présidents des groupes de travail.

La mise en relation et le travail en réseau permet de rendre plus efficace chaque action. Le fait que chaque groupe de travail du CCPD soit présidé par un élu rentre dans cette logique de la recherche d'efficacité. Les élus sont souvent choisis en fonction de leur délégation municipale. Leur position stratégique au sein du réseau leur permet de faire intervenir des acteurs et d'employer des moyens d'action que le CCPD ne peut mobiliser. Si nous prenons l'exemple de Marie Thérèse Rougerie ancienne co-présidente du groupe Aide aux Victimes et prévention de la récidive, nous constatons qu'elle se trouve au cœur d'un réseau d'action publique. Lors de l'entretien elle nous présente son rôle de cette manière :

« ...On travaille avec tout le monde quoi c'est vrai que c'est un ensemble, c'est les réseaux. Dans la politique préventive, dans ma commission prévention j'avais le directeur de l'agence pour l'emploi normal

... c'était moi qui les animais donc animer c'est faire travailler en réseaux des gens, leur faire sortir des projets, les aider à les réaliser soit financièrement ou soit autrement... »

Sa position d'ajointe municipale, de Présidente de quartier de Lille-Centre et de président de la Maison de Médiation lui permet de mobiliser des ressources supplémentaires par rapport au CCPD. En tant qu'élue, elle peut faire appel aux services des différents secrétariats de l'Hôtel de Ville. La politique de prévention de la délinquance est une politique essentiellement transversale. Les causes de la délinquance sont polymorphes et vouloir y remédier équivaut à intervenir dans des secteurs aussi diverses que l'éducation, la politique de l'emploi ou l'aménagement du territoire. Selon Marie-Thérèse Rougerie, une politique efficace fait appel à l'intervention de nombreux protagonistes et de nombreux secteurs :

« Donc des politiques de l'emploi il est évident qu'en commission de la délinquance, de lutte contre la délinquance qu'on travaille aussi avec des cellules emplois-jeunes et on travaille avec tout le monde quoi c'est vrai que c'est un ensemble... »

Cependant dans le budget du CCPD consacré aux actions de prévention, il n'y a pas de lignes qui correspondent au financement des emplois-jeunes. Les élus peuvent avoir tendance à agir en dehors du cadre du Conseil et de gérer les problèmes qu'ils rencontrent par des solutions ponctuelles ou personnalisées (comme l'attribution d'un emploi-jeune). Dans ce cas même si nous pouvons considérer que nous sommes toujours dans une logique de prévention de la délinquance, nous ne pouvons que constater le caractère conjoncturel des mesures prises et de douter de leur pérennité sur le long terme et donc à devenir une solution aux problèmes de délinquance.

Les co-présidents du groupe n'ont pas de correspondance et de relation au sein du CCPD, chaque groupe fonction de manière autonome et anime son propre micro réseau. Seule le maire en tant que président du CCPD et premier magistrat de la Ville a une vue globale et peut intervenir à chaque étape (mise en agenda, élaboration, négociation, mise en œuvre) de l'action publique.

b. Le maire coordinateur et animateur de la politique de prévention de la délinquance :

En étudiant l'organigramme de fonctionnement CLS-CCPD¹³, nous constatons que seule le maire et le vice-président du CCPD sont en charge d'animer les actions découlant du CLS à savoir la Cellule Sécurité dans la Ville et les Cellules de Veille déconcentrées. Le maire anime une fois par mois une cellule de vielle inter-quartier afin de constater l'évolution de la délinquance et des problèmes de sécurité publique sur l'ensemble de la ville. Bernard Charles, nous explique le fonctionnement de cette cellule de vielle :

« Martine Aubry continue à assurer l'animation d'une, d'une finalement d'une cellule de vielle inter-quartiers, ça, ça va démarrer correctement en septembre, le travail continue à être suivi par le maire lui-même et directement avec le préfet de police, directement avec le procureur en faisant effectivement un travail très précis à partir de ce qui a été fait dans les cellules de vielle par quartier mais je crois que c'est important d'avoir ces, ces deux niveaux. »

Le maire peut avoir un poids déterminant sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance. A Lille, au CCPD de part le rôle que Pierre Mauroy a joué dans leur création, la tutelle que le premier magistrat joue est extrêmement forte. L'interlocuteur direct de Nobert Richert est aujourd'hui Martine Aubry. De plus, les actions financées peuvent être autre chose qu'une réponse aux besoins relevés mais une action politique. Le maire peut utiliser le CCPD comme instrument pour répondre aux interpellations de la population ou aux urgences se présentant sur le terrain. La note d'orientation présente aussi des choix politiques. C'est le maire qui arrête la note d'orientation présentée aux partenaires.

¹³ Voir annexe n° 3

Le deuxième volet d'intervention du maire de Lille lui est octroyé au travers le contrat local de sécurité. En effet depuis les rencontres nationales des acteurs de la prévention de la délinquance qui ont eu lieu en mars 1999 à Montpellier, les CLS sont également sous la tutelle du premier magistrat de la ville. Jusque là, les CLS étaient pilotés par les préfets et réunissaient seulement les magistrats et les policiers. A l'occasion de ces rencontres, Lionel Jospin annonça un élargissement du nombre des intervenants. Même si les CCPD ne sont pas devenus les « conseils locaux de prévention et de sécurité » (CLPS), nouvelle appellation qui devait marquer un élargissement du champ d'intervention. La réalité de la réforme peut cependant être constatée pour le CCPD de Lille.

Ce dispositif prend son ampleur depuis la mise en place de la police de proximité. La police de proximité repose sur un contact permanent avec la population et sur un partenariat avec les autres acteurs de la sécurité et donne au maire une place de premier plan. La ville de Lille accompagne désormais le découpage territorial de la Police de proximité en aménageant les locaux et en instaurant un partenariat au niveau du quartier avec la Mairie de Quartier. Roger Maucourt, chargé de mission attaché au CCPD, nous présente le prochain redéploiement de la police de proximité :

« ...Jusqu'alors au niveau des commissariats de quartiers on n'avait pas tout à fait le découpage par rapport à l'organigramme municipal puisqu'il se veut maintenant au niveau des mairies de quartiers on a un découpage par quartier et disons tous les quartiers n'étaient dotés d'un commissariat ou d'un bureau de police de proximité. Dans le cadre de la réforme de police de proximité ça va être dans les années qui vont suivre ça va être le cas ... »

La ville devient le cadre de référence de la police nationale et le maire l' élu référent. Comme le rapport Bonnemaïson l'instituait, la politique de prévention de la délinquance et la sécurité publique sont placées sous la responsabilité du premier magistrat de la ville. Le contrat local de sécurité ne répond pas à une démarche exclusivement répressive. Selon une circulaire du ministère de l'Intérieur de juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité, « *les contrats locaux de sécurité sont*

l'expression d'une politique globale qui prend en compte la prévention, la répression et la solidarité ». Le maire doit animer cette politique en favorisant la concertation, en promouvant de nouvelles actions et définir les orientations et les actions prioritaires.

La contractualisation ne suffit pas à démontrer le caractère spécifique de la politique de prévention de la délinquance mise en place sur la commune de Lille. La méthode contractuelle mise en œuvre privilégie la spécificité à la règle générale. C'est pourquoi nous ne pouvons nous en tenir à la description de l'élaboration de l'action publique, il nous faut étudier comment est-elle mise en œuvre sur le terrain.

Section 2 : le fonctionnement du dispositif lillois.

La politique de prévention de la délinquance de la ville de Lille correspond aux particularités et aux besoins rencontrés sur le terrain. Dans cette partie nous allons étudier comment fonctionne le dispositif lillois de prévention de la délinquance, quels sont les résultats de la contractualisation sur le terrain. Nous verrons dans un premier temps que l'action publique se déploie d'une part sur un territoire spécifique, le quartier et avec une mission précise qui ne se résume quelque fois à une proximité territoriale. Nous constaterons dans un deuxième temps sur le terrain d'intervention, les limites de la contractualisation et du travail en réseau.

A. la politique de prévention de la délinquance : un territoire et un champ spécifique.

La politique de prévention de la délinquance mise en œuvre par le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance de la ville de Lille répond à deux spécificités. Les actions de prévention se déroulent dans une approche micro-territorialisée où l'efficacité est le but recherché. Nous verrons également que la prévention répond elle-même à des critères qui délimitent le champ d'intervention. La prévention se distingue d'une action de proximité par le but recherché, la réinsertion.

1. Le quartier comme cadre de référence.

Sur Lille, six quartiers sont classés en quartiers en grande difficulté sociale par le contrat de Ville et sont concernés par les mesures prises, il s'agit de Lille-Sud, Faubourg de Béthune, Bois-Blancs, Fives, Moulins et Wazemmes. Ces quartiers bénéficient des allocations financières dégagées par l'Etat, le Département du Nord, le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais et de la Communauté Urbaine de Lille-Métropole. Pour effectuer cette sélection, un indicateur mesurant les difficultés sociales des quartiers est mis en place. Trois premiers indicateurs sont pris en compte, le nombre d'allocataires du RMI, le nombre de bénéficiaires de l'Aide Médicale gratuite et le taux de chômage. Ensuite trois autres critères sont ajoutés, le degré de souffrance individuelle c'est-à-dire les chiffres mesurant les problèmes d'alcoolisme, de toxicomanie, et les tentatives de suicide, une évaluation de la délinquance par quartier est ensuite prise en compte et enfin une évaluation des difficultés scolaires. Dans les zones de difficulté sociale, le quartier est souvent vécu comme le territoire naturel pour les populations qui y vivent, c'est sur lui que se nouent les relations sociales et se fait l'intégration.

a. La proximité pour une meilleure connaissance.

Dans le contrat local de sécurité, l'un des objectifs fixés est de « *territorialiser les actions de prévention et décloisonner les actions des différents partenaires* ». Le quartier est considéré comme le meilleur cadre pour une intervention optimum. Dans un premier temps, elle permet une rencontre régulière des acteurs en charge des populations en difficultés sociales.

En effet, nous retrouvons ce dispositif de mise en relation au niveau du plus petit échelon territorial de la ville, le quartier. Depuis mars 2001, le groupe n°1 repose et fonctionne à partir des cellules de vielle, les Cellules Sécurité dans la Ville. Ces cellules de vielle découlent directement du contrat local de sécurité et ont été mises en place à ce jour sur 4 quartiers (Fives, Bois-Blancs, Lille-Sud et Faubourg de Béthune). Ce dispositif doit se généraliser sur l'ensemble des quartiers lillois à la rentrée. Ces cellules se réunissent une fois par mois et ont pour mission d'établir un diagnostic de la situation au niveau du quartier. Alors que le groupe 1 effectuait un traitement statistique annuel ou bi-annuel de la délinquance, les cellules de vielle ont pour mission de relancer l'activité de ce groupe de travail. L'animation de la cellule est confiée conjointement au Président délégué du Conseil de Quartier et à l'adjoint chargé de la sécurité. Bernard Charles, président du Conseil de Quartier de Lille-Sud nous présente

« il s'agit de faire et de regarder euh mois après mois avec établissement d'un tableau de bord euh comment on a pu traiter telle ou telle difficulté apparaissant, existant autour d'un quartier que se soit des problèmes de regroupement de jeunes, que se soit des problèmes de toxicomanie, que se soit des problèmes de commerçant qui peuvent souffrir et en même temps d'avoir, de territorialiser donc de préciser, de cibler sur le plan aussi humain euh dans le respect des déontologies, du métier de chacun, des textes sur les fichiers sur que chacun fasse bien son métier mais qu'on coordonne et qu'on suive et voilà un petit peu comment les choses sont vues »

La proximité semble être le souci majeur de ces cellules de vielle, appréhender les problèmes de délinquance et de sécurité publique au plus près des populations concernées. Les acteurs intervenants sur le terrain peuvent se rencontrer dans ces cellules de vielle. Il s'agit de mettre en place une grille d'analyse des problèmes et de

les faire remonter au niveau de la cellule de vielle inter-quartier présidée par Martine Aubry. Les informations collectées permettent d'élaborer une cartographie de la délinquance sévissant sur le quartier. La cellule de vielle ne remplit pas simplement une fonction d'animation. Lors des périodes de tension ou de conflit sur un quartier, la cellule de vielle devient une cellule de crise afin d'endiguer la propagation des problèmes. Cela permet de répondre rapidement aux difficultés qui surgissent mais les attentes de la population peuvent se faire plus pressantes vis-à-vis d'un interlocuteur direct et présent sur le terrain. En effet les élus locaux peuvent avoir le réflexe de répondre rapidement aux revendications de la population.

Si les cellules de vielle permettent de territorialiser l'action, les groupes socio-éducatifs facilitent la mise en relation des acteurs. Ce deuxième élément fait parti du dispositif établi au niveau du quartier, il s'agit des groupes socio-éducatifs mis en place par l'association Itinéraires dans le cadre d'un CAPS. L'association Itinéraires est l'une des principales associations lilloises. Il s'agit d'un club de prévention spécialisée régit dans le cadre de la loi de 1972, il est doté d'un effectif de 60 permanents qui s'occupent en moyenne de 800 jeunes de 13 à 25 ans. Cette association intervient dans 5 des 6 quartiers difficiles définis par le contrat de ville (les quartiers de Wazemmes, Bois Blancs, Lille-Sud, Faubourg de Béthune et Moulins). Les groupes socio-éducatifs sont mis en place en parallèle des cellules de vielle. Ils découlent d'une démarche purement préventive de la politique de la ville alors que les cellules de vielle sont issues du contrat local de sécurité. Le président de l'association nous présente les groupes socio-éducatifs de cette manière :

« On a souhaité donc que soit officialisée la mise en place de groupe socio-éducatif permettant le rassemblement mensuel sur trois ou quatre heures de temps des professionnels qui vont travailler bien sur l'image de la représentation et l'ambiance du quartier de manière globale mais surtout sur des situations individuelles, des situations de famille en difficulté toujours. »

Il s'agit de restaurer l'image des quartiers d'intervention en surveillant les situations de difficultés sociales qui y apparaissent. Les groupes sociaux éducatifs ont une mission de surveillance mais aussi de mise en relation des différents professionnels présent sur le terrain.

« ...Mais en même temps c'est bien pour coordonner le travail social quelque fois on se rencontre qu'il y a trois ou quatre intervenants chacun fait dans son coin sans tenir compte de l'autre ça entraîne souvent des projets différents pour la famille et pour l'enfant. Donc on va retrouver dans ces groupes socio-éducatifs bien sur les chefs de service d'itinéraires et ses troupes qui coordonneront le travail qui est fait au sein de ces groupes socio-éducatif. On va retrouver la protection judiciaire de la jeunesse, le secteur santé- justice, le conseil général avec le service social d'aide à l'enfance, le poste AILE du centre social euh l'éducateur du centre social, la mission locale après tout dépend du contexte il peut y avoir quelqu'un de plus, à des endroits il peut y avoir des travailleurs sociaux, cela va dépendre de la cible... la coordination s'avère nécessaire d'ailleurs c'est pour cela que l'on y retrouve la PJ et le secteur justice ...»

Les groupes socio-éducatifs sont des lieux d'échanges et de renseignements et un moyen de coordonner les actions de chacun. Ils permettent avec les cellules de vielle un quadrillage optimum du quartier. La combinaison des cellules de vielle déconcentrées et les groupes sociaux éducatifs permettent d'avoir au niveau du quartier l'ensemble des partenaires institutionnels.

La proximité semble être définie comme la voie d'une prévention efficace. Cette approche territorialisée est prônée par de nombreux hommes politiques et recommandée par de nombreux rapports. Selon Sophie Body-Gendrot¹⁴ dans son rapport sur les violences urbaines commandée par Jean-Pierre Chevènement en janvier 1998, les violences et les actes de délinquance et d'incivilité sont le résultat d'un mal-être social d'une population qui se sent exclue du reste de la population, nous pouvons parler d'une « *délinquance d'exclusion* ». La politique de prévention a donc pour mission de

¹⁴ Body-Gendrot Sophie, Mission sur les violences urbaines, Paris, La Documentation française, 1999.

réintégrer ces populations en difficulté dans la société en créant une nouvelle cohésion sociale. Pour cela, les politiques de prévention de la délinquance doivent se déployer au plus près des problèmes, le cadre communal paraît être le mieux à même à réaliser ces objectifs. Le cadre d'intervention de la mairie de Lille avec la création des cellules de vielle devient le quartier. Dans une ville de la taille de Lille, le quartier permet d'appréhender la diversité des problèmes et d'y apporter les solutions requises. Le quartier apparaît pour les habitants marginalisés comme le territoire naturel fondateur d'une identité commune. Dans le rapport « Prévention de la délinquance : politique et pratiques », le quartier est un découpage approprié pour une meilleure élaboration et une juste mise en œuvre de la politique de prévention. Selon ces auteurs, « *C'est sur la base d'un découpage territorial que s'organisent les pouvoirs et les relations entre les groupes mais surtout parce que c'est principalement par référence à un territoire que les habitants s'inscrivent dans l'ordre politique* ». En prenant le quartier comme dispositif logistique, le CCPD s'adapte au territoire de référence des résidents des quartiers difficiles. La ville de Lille a mis en place depuis la fin des années 1970 des Mairies de Quartier afin d'offrir les services administratifs et sociaux de la municipalité. En vingt ans, il semble que les Lillois est trouvés un interlocuteur politique au niveau de leurs préoccupations quotidiennes, ceci comporte l'avantage de mobiliser un sentiment d'appartenance commun et d'instaurer un dialogue et des échanges avec les élus. Les habitants par l'intermédiaire du quartier retrouvent leur place dans l'ordre politique comme citoyen ayant accès au service public. Ils sont à nouveaux placés dans la position d'interlocuteurs directs des élus locaux. De plus, les Mairies de Quartier permettent un ajustement des besoins et une meilleure visibilité et lisibilité des actions entreprises. L'action y gagne en efficacité et en équité.

Cette approche extrêmement territorialisée peut cependant induire un effet pervers. En effet en déployant la politique de prévention de la délinquance au plus près de ces populations marginalisées socialement mais aussi géographiquement, on leur prodigue des avantages et des services qui les inscrivent et les enferment dans leur territoire d'origine. Il y a alors un renforcement du sentiment d'extériorité par rapport au reste de la ville et vis-à-vis de l'administration centrale et des pouvoirs publics. En les

extrayant de leur cadre territorial d'appartenance spontanée, les habitants de ces quartiers difficiles sont invités à avoir une vision qui dépasse leur territoire d'origine et de s'inscrire dans la Ville. De plus la notion de quartier est un terme de plus en plus stigmatisant, travailler au niveau de ces micro-territoires pour revenir à admettre qu'il existe des zones à problèmes où la population serait définie seulement en terme d'exclusion et de défavorisés. Le quartier présente de nombreux avantages, il ne faut cependant pas s'y enfermer.

L'un des avantages que présente encore le déploiement des actions de prévention de la délinquance au niveau du quartier est de renforcer la médiation auprès de la population. Cela représente une certaine publicité pour la Mairie de Lille. La médiation peut être considérer comme un moyen de communiquer et d'apporter des réponses aux victimes d'actes de délinquance et au sentiment d'insécurité et d'abandon que les populations peuvent ressentir.

b. la communication et la médiation comme solution au sentiment d'insécurité.

Certaines actions sont mises en place dans des quartiers puis suivant les résultats obtenus, elles sont étendues à l'ensemble de la ville, c'est notamment le cas des agents locaux de médiation. Il s'agit de travailleurs sociaux titulaires d'un emploi- jeune chargés de parcourir le quartier pour le moment de Fives et de Faubourg de Béthune afin d'aller à la rencontre des populations. Ces agents locaux de la médiation obéissent à l'axe d'action du CLS « *Rassurer par la présence, la visibilité et la proximité* ». Marie-Thérèse Rougerie, conseillère municipale en charge de la coordination des agents locaux de médiation nous présente ce dispositif :

« Ce sont des jeunes, je dis quelques fois qui ne sont ni éducateurs ni flics, ce sont des jeunes d'ailleurs qui pour la plupart sont en situation d'échec donc issus bien souvent de milieux défavorisés qu'on ne met pas dans leur quartier d'origine... ils sont là pour aider les populations pour faire tout pour

lutter contre le sentiment d'insécurité...ils sont là pour le dialogue, essayer de connaître. Ils sont là , on les voit régulièrement qu'est ce qui se passe ils sont appelés par le secrétaire de mairie euh des mairies de quartiers quand il y a des problèmes dans tels ou tels coins pour qu'ils aillent parler avec les gens. Ils sont là pour créer du lien social, c'est ça... »

Les agents locaux de médiation sociale ont une mission de prévention en agissant à la source des conflits et des incivilités qui se produisent dans les zones difficiles de la ville. Cependant leur mission principale est la visibilité de l'action de la mairie. Sur l'espace urbain, ils doivent ainsi, être présents et accompagner lors de la sortie des écoles, les marchés, les manifestations. Ils remplissent également un service d'orientation sur la voie publique et interviennent sur les lieux de cambriolage et d'agressions pour aider les personnes à entreprendre les démarches adéquates. Le sentiment d'insécurité se nourrit de la peur des citoyens et entretient la conviction d'être abandonner des pouvoirs publics. En mettant en place un quadrillage du quartier, la Mairie trouve un moyen de lutter contre le sentiment d'abandon que ressentent certains membres de la population. La mise en place des ALMS permet de montrer l'activité des élus locaux pour remédier aux problèmes d'insécurité. Il s'agit d'un moyen de communication pour promouvoir la politique de la municipalité en matière de sécurité urbaine. Cette communication consiste à réduire les angoisses. En effet le CCPD ne peut se réduire à des réunions de concertation entre les partenaires institutionnels. La Mairie doit montrer et prouver son efficacité en mettant en place des actions visibles. L'article de Garraud Philippe¹⁵, « *Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire* » nous éclaire sur la nécessité pour la municipalité et pour le maire en particulier de promouvoir sa gestion en multipliant les actions de démonstration. Les élus sont jugés sur leur politique mais celle-ci pour être un critère de sélection lors des élections doit être montrée et connue. En matière de sécurité publique la visibilité des moyens mis en œuvre par les élus locaux est encore plus importante. La médiatisation de la violence urbaine nourrit de nombreux fantasmes chez les populations fragiles. Les signes donnés par la Mairie de Lille permettent de montrer le travail effectué par les

¹⁵ Garraud Philippe, "Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire", *Politix*, n°5, 1989, pp.11-16

élus. Cependant la promotion des actions de prévention de la délinquance et de sécurité publique doit se faire par voie détournée, en parlant d'insécurité les élus locaux risquent de nourrir le sentiment de victimisation de la population.

La politique de prévention de la délinquance de la ville de Lille n'a pas pour seule spécificité de se situer au plus près des habitants, elle correspond aussi un champ d'intervention délimité. Etre présent sur le terrain ne suffit pas à donner aux actions un caractère préventif.

2. La prévention un champ d'intervention spécifique.

La proximité et l'occupation du terrain par les travailleurs sociaux ne suffisent pas à classer les actions dans le champ de la prévention. La prévention répond aujourd'hui principalement à un souci d'intégration sociale de la population juvénile le plus souvent marginalisée.

a. Au-delà des actions de proximité un projet de réinsertion dans la société.

Si la proximité permet de rassurer la population lilloise, elle ne suffit pas à jouer sur les causes de la délinquance. La présence sur le terrain de travailleurs sociaux parfois non-spécialistes de la prévention n'atténue pas les risques de déviance notamment chez les jeunes. Les actions préventives doivent avoir pour être considérée comme telle et un minimum de chances d'aboutir aux résultats escomptés, un projet de réinsertion sociale pour ces populations en déshérence. Il existe une différence entre occuper des jeunes en leur mettant à disposition une salle de sport et les faire réfléchir un projet de vie en les incitant à prendre part à la vie collective. Toutes les actions de proximité ne sont pas des actions de prévention. Françoise Guide chargée de mission à la préfecture a pour objectif de clarifier la politique de prévention, selon cette dernière, il

faut distinguer les actions selon leur but, les premières actions sont des actions de proximité définies de cette manière :

« Il y a aussi ce qu'on appelle aussi les actions de proximité c'est réintroduire des activités dans un quartier, ça peut-être des activités, des services publics, des services sociaux, la Poste euh des choses comme ça, des loisirs, pour les jeunes, des trucs de ce genre, des activités par exemple les opérations « Nos quartiers d'été » sont opérations réceptives, quasiment touristiques dont certaines se passent dans les quartiers et donner aussi aux gens le sentiment d'une identité je dirai, une appropriation de leur quartier des trucs sympas qui peuvent s'y passer... »

Les actions de proximité ont pour but de promouvoir les anciens quartiers DSQ (développement social des quartiers) afin de réintégrer une sociabilité et une citoyenneté dissoute par une crise sociale et économique. Cependant elles n'ont pas pour objectif de prévenir les actes délictueux ou les incivilités. La prévention nécessite un projet sur le long avec des objectifs plus précis. Les actions de proximité répondent à l'exigence de communication que nous avons déjà abordée. Ces actions permettent d'avoir des résultats électoraux plus rapidement que le long travail de prévention et de réinsertion sociale. Toujours selon Françoise guide, il semblerait qu'il y a dans le plan d'action lillois de lutte contre le délinquance un nombre important d'action de proximité, alors qu'elles n'ont pas lieu d'être. Il semble plus facile de mettre en place ce type d'action que des actions de prévention.

Le champ de la prévention comporte plusieurs volets, étudions les diverses possibilités d'intervention de l'Hôtel de ville de Lille.

b. Les définitions de la prévention :

La voie de la prévention choisie par la ville de Lille entend promouvoir une réduction des discriminations. Ces discriminations peuvent être deux sortes soit celles vécues par les victimes des violences et des incivilités soit celles des populations marginalisées.

La politique de prévention de la délinquance est une politique transversale qui fait appel à de nombreux secteurs cependant la prévention découle d'une définition précise. Nous pouvons définir la prévention d'une manière globale où tout est prévention, les actions de prévention spécialisée comme les actions de proximité. Cette démarche semble le plus simple à mettre en œuvre.

Une autre conception de la prévention est possible plus étroite, elle ne prend en compte que les actions de prévention spécialisée. Il est risquer de s'en tenir à l'une ou l'autre de ces définitions. La prévention étroite consisterait à ne mener que des actions visant à réduire le nombre de faits délictueux et privilégier les partenaires institutionnels comme la police, la justice, une formule composée de répression, dissuasion et protection. La prévention globale manquerait d'une réflexion sur les causes de la délinquance et pourrait se résumer trop rapidement en de simples actions de proximité. . La voie intermédiaire se situant entre ces deux modes de prévention permet de définir un champ spécifique d'intervention.

Le modèle mis en application par le CCPD est le modèle social défini par Philippe Robert ¹⁶ dans son ouvrage, Les politiques de prévention de la délinquance : à l'aune de la recherche. La prévention consiste en l'application de programmes généraux à destination de publics peu ciblés. L'action publique consiste en une série d'intervention sociale, culturelle ou économique visant à agir directement ou indirectement sur la délinquance. Cependant Frédéric Marchand, conseiller municipal et coprésident du groupe de travail nous présente la prévention de cette manière :

¹⁶ Robert Philippe, Les politiques de prévention de la délinquance : à l'aune de la recherche, Paris, L'Harmattan, 1991.

« La prévention de la délinquance est de plus en plus, elle est de plus en plus nécessaire c'est beaucoup d'abord au départ je dirai il y a tout un accompagnement social »

Cet accompagnement social nécessite des possibilités de réinsertion pas toujours évidentes à mettre en œuvre. C'est pourquoi le travail social est souvent délaissé au profit d'actions plus visibles.

La contractualisation propose de nombreux avantages, l'action y gagne en efficacité mais nous ne pouvons nier que cette nouvelle norme d'action non réglementée pose aussi un certain nombre de problèmes qu'il nous faut maintenant étudier.

B. les limites de la démarche contractuelle.

Si la démarche contractuelle présente de nombreux avantages non négligeables, elle comporte aussi quelques limites que nous allons soulever lors de cette deuxième sous-partie. La politique de sécurité publique converge désormais vers une politique de prévention de la délinquance où le sentiment d'impunité est banni par une nouvelle tolérance zéro. Cette addition des deux logiques souvent opposées par le passé ne se fait pas sans réticences. En effet, nous étudierons dans un premier point, les trois difficultés posées par l'interconnexion des divers acteurs et de leurs méthodes de travail. En outre, le contrat de politique publique n'implique aucun engagement juridique et repose sur la confiance et l'obligation morale. Cependant les subventions des institutions une fois engagées, il s'avère difficile de justifier leur retrait. En effet nous avons constaté en étudiant le budget de CCPD consacrées aux diverses actions des phénomènes de path dependence. De plus l'absence d'engagement pose le problème de l'évaluation des actions entreprises.

1. La mise en commun de cultures différentes.

Le travail en réseau mis en place au cœur de la politique de prévention de la délinquance ne se fait pas simplement sur le terrain. La conjugaison des logiques de prévention, de répression et de solidarité posent quelques difficultés dans son application. Ces difficultés sont de trois ordres mais tous relèvent d'un décalage de culture. Les acteurs institutionnels et les représentants de la vie associative raisonnent selon des schémas de pensée différents or il est difficile de passer d'un mode de pensée à une nouvelle logique d'intervention.

a. L'adaptation à de nouvelles logiques.

La première difficulté posée par la logique de la politique de prévention de la délinquance est l'adaptation pour certains acteurs à adopter une logique de prévention et de dialogue. Même si la concertation n'a pas pour but de définir un mode unique d'intervention, les acteurs doivent désormais composer avec les modes de faire des autres intervenants. Les démarches préventives et répressives sont conjuguées lors de la rédaction du contrat local de sécurité, la mise en œuvre sur le terrain s'avère plus compliquée notamment pour la police de proximité. Il est difficile pour la police de changer les modes de travail et les rapports qu'elle entretient avec les populations. Des images sont véhiculées du côté de la population délinquante comme du côté des agents de police qui s'avèrent difficiles d'irradier. Lors de la réunion de campagne de Martine Aubry, un agent de la police de proximité parlait des difficultés à surmonter le basculement d'une logique répressive sur une logique de prévention et de proximité. Les regards souvent hostiles semblent rendre difficile leur nouvelle démarche de

prévention. Il s'agit d'une réalité abstraite et incomprise qui demande de gros efforts d'information auprès des policiers et de la population. Cette transmission du savoir entraîne pour le moment des perturbations dans la gestion quotidienne. Les élus locaux ont conscience de ces transitions pénibles pour de nombreux agents. Marie-Thérèse Rougerie présente ces difficultés en ces termes :

«... la police et de plus en plus maintenant la police de proximité qui compte tenu du changement d'orientation et du changement de psychologie euh qui n'est pas facile à passer avec les vieux agents, ça va bien avec les jeunes qui sortent de l'école ils sont formés comme ça à la police de proximité où l'on parle aux gens où l'on essaye de les aider mais vous savez vous avez des agents de police anciens pour qui c'est la répression, c'est le bâton quoi et quand on vient leur dire il faut essayer de dialoguer... »

La police de proximité doit désormais remplir une fonction de médiation et de prévention dans les quartiers où elle est mise en place. Les agents de police doivent acquérir un savoir-faire qui va à l'encontre de la culture répressive mais aussi des représentations sociales traditionnelles répandues chez les populations des quartiers difficiles. Le policier est considéré comme l'instrument de la répression et de la pénalisation du comportement déviant. Il apparaît encore difficile d'instaurer un dialogue.

b. les décalages entre temps d'intervention.

Le dialogue entre les représentants des associations et les élus locaux semblent lui aussi être fonder sur une divergence sur les temps d'intervention. Nous entendons par temps d'intervention, le temps nécessaire pour remédier aux causes d'un comportement délinquant. La notion du temps semble être vécue différemment de part et d'autre. Les pouvoirs locaux devant les pressions de la population veulent souvent agir au plus pressé. Or la prévention nécessite de la part des professionnels un long travail social. La Mairie de Lille aurait tendance à utiliser les associations proches du

CCPD pour tuer dans l'œuf les mécontentements possibles de la population. Elle tente ainsi de modifier la perception du travail social et éducatif des clubs de prévention spécialisée. Lorsque nous abordons les rapports de travail entre les élus et son association, Patrick Godelle nous parle des difficultés d'entente qu'il y a parfois entre ces deux sphères :

« Bien sur que ça pose problème je pense qu'il faut savoir rester dans son cadre d'intervention, je pense qu'à partir du moment où l'on a des professionnels en face de soi ou à côté de soi, on peut en effet avoir cette réflexion, on sait qu'on est sur des temps différents d'intervention, on est plutôt à moyen et à long terme, il faut qu'ils comprennent et qu'ils admettent. Il y a en effet des notions d'urgence je pense qu'il faut aussi traiter les notions d'urgence sinon on ne traitera pas les notions de durabilité mais qu'on est pas dans la commande politique systématique, on n'est pas les pompiers des politiques c'est pas toujours simple parce qu'il faut leur rappeler ... »

La prévention de la délinquance et le traitement social des problèmes urbains nécessitent un travail de terrain effectué dans une connaissance parfaite des causes des difficultés pour intervenir efficacement. Les hommes politiques ont pour agir des délais d'intervention plus courts afin de répondre aux interpellations des électeurs. Zaki Laïdi¹⁷ a à l'occasion de plusieurs articles étudié la notion d'urgence en politique. Le temps de la démocratie est le temps long celui de la maturation, de la délibération et de la mise en débat. Aujourd'hui, avec les pressions médiatiques ajoutées aux pressions électorales, nous assistons au culte de la rapidité, l'urgence est devenu la norme d'action en politique. En répondant précipitamment aux interpellations des habitants, les élus locaux apportent souvent des solutions simples et immédiates qui ne répondent à cette notion de durabilité nécessaire à un travail de fond. Cependant, le politique n'a pas pour fonction de répondre immédiatement à toutes les sollicitations des citoyens, c'est pourquoi en matière de sécurité publique où interfèrent des notions comme la tolérance, le vivre ensemble, les élus doivent prendre le temps de la consultation et de l'élaboration.

c. Des interconnexions pas toujours évidentes.

Une dernière difficulté de compréhension découlant de la mise en relation et de la négociation entre les acteurs de tous les champs pouvant remédier aux comportements délinquants notamment chez les populations les plus jeunes se situe entre l'Education Nationale et les acteurs sociaux. L'Education Nationale est une institution plutôt fermée qui tolère peu les interventions en son sein. Les instituteurs et les professeurs sont les premiers à ressentir les phénomènes de délinquance juvénile. Ces professions en contact avec les déviants potentiels n'ont pas pour mission de faire de la prévention. Les enseignants ne sont pas formés pour intervenir dans ce champ c'est pourquoi les groupes socio-éducatifs ont pour mission de suppléer et d'aider le corps éducatif à prévenir les conduites violentes. Cependant les relations entre les représentants de l'Education Nationale et ceux de la prévention spécialisée semblent difficiles à nouer. Patrick Godelle président de l'association maître d'œuvre des groupes sociaux éducatifs nous décrit ces contacts :

« Oh la ça a été très dur paradoxalement avec le milieu des gens qui ont normalement des missions très proches des nôtres les éducateurs scolaires, les assistantes sociales, ça a été très simple avec les principaux et plutôt simple avec une partie des professeurs, je pense en particulier à ceux qui sont indéfectibles, les syndicalistes corporatistes à mort ... c'est à pleurer franchement il y a de la place pour tout le monde et il y a beaucoup de choses à faire ensemble, les assistances sociales alors qu'elles sont invitées, on ne les voit jamais alors elles ne sont pas toutes comme ça mais je trouve quand même que c'est très culturel ... »

L'intervention de travailleurs sociaux dans l'enceinte close des collèges pose un problème aux intervenants sociaux membres de l'Education Nationale. Malgré que les

¹⁷ Laïdi Zaki, « l'urgence ou la dévalorisation culturelle de l'avenir », *Esprit*, février 1998.

missions soient définies comme proches, elles relèvent de deux cultures différentes. La défense de certaines prérogatives d'intervention apparaît comme l'enjeu d'une concurrence entre les deux corps professionnels.

Ce décalage entre les cultures d'intervention ne se situe pas seulement entre les acteurs de la prévention et les agents scolaires mais aussi entre les acteurs d'une même culture. Il semble que les intervenants de la prévention spécialisée et les animateurs sociaux ne parlent pas du même langage non plus. Selon Bernard Charles, animateur d'une cellule de vielle en tant que président délégué du quartier de Lille-Sud, il existe des décalages entre les modes d'intervention des acteurs de la prévention :

« ... le fait aussi pour les travailleurs sociaux des différentes structures de travailler ensemble c'est aussi un progrès parce que même entre travailleurs sociaux c'est pas toujours évident euh bon il y a des réflexes, il y a des déontologies, il y a des histoires, il y a des particularités entre animateurs et éducateurs enfin il faut les entendre c'est pas, on n'est pas sur les mêmes logiques ... »

La différence de formation et donc la manière de percevoir les problèmes sociaux et de les appréhender posent aussi des problèmes avec les acteurs qui semblent au premier abord faire le même métier. L'animation sociale ne répond pas pourtant des mêmes préoccupations et n'intervient pas sur les mêmes personnes que l'éducateur spécialisé. La défense des prérogatives de chacun ne permet pas toujours d'obtenir des échanges fructueux.

2. La routinisation de la méthode contractuelle.

La contractualisation a pour principe un renouvellement régulier de l'action publique selon les résultats et les constatations du diagnostic effectué. Les actions mises en œuvre répondent donc un besoin déterminé dans le temps et dans l'espace et non pas

vocation à subir une institutionnalisation. Cependant en étudiant le détail du plan d'action lillois, nous remarquons le poids conséquent en terme d'action et de budget des actions reconduites. Nous constatons des phénomènes de voie de dépendance qui nous semble inhérente à l'absence d'une évaluation des actions.

a. les phénomènes de path dependence.

Les contrats d'action publique signés sont deux sortes, il s'agit soit d'actions reconduites et dans ce cas le renouvellement est justifié par le CCPD dans la fiche technique, soit d'actions nouvelles qui répondent à l'appel d'offre du CCPD. Pour l'exercice de l'année 2001, le plan d'action comprend 16 actions nouvelles et 25 actions reconduites. Le budget total du CCPD est de 23 516 984 de francs, la part de ce budget consacrée aux actions nouvelles est 2 288 964 de francs soit 9,7 % et celle consacrée aux actions reconduites est de 21 228 020 de francs soit 90,3 %. (*Voir détail tableau n°2*)¹⁸. Nous constatons qu'il y a un déséquilibre au profit des actions reconduites. Lorsque nous examinons plus attentivement les répartitions budgétaires en terme d'action selon les thématiques (*Tableau n° 1*), nous constatons que 63 % des financements sont dévolus à la lutte contre les toxicomanies et les conduites à risque. Le directeur du CCPD conscient de cet état de fait, nous expose les causes de cette répartition :

« Alors ça parce qu'historiquement on, historiquement le maire de Lille Pierre Mauroy avait souhaité mettre beaucoup d'argent parce que c'est vrai que la question des toxicomanies était une question drôlement forte, importante »

Il semble que l'engagement de la Mairie de Lille dans la lutte contre les toxicomanies soit important depuis de nombreuses années. Le manque de structures d'accueil, les lacunes de la politique sanitaire et les problèmes de sécurité publique que

cela engendrent ont incité la municipalité à suppléer les affaires sanitaires et les institutions en charge de ces problèmes. Aujourd'hui, la ville voudrait se désengager financièrement de cette politique sanitaire, le grèvement budgétaire que cette thématique impose, amène aujourd'hui le CCPD à demander aux autorités compétentes de prendre en charges leurs responsabilités. Selon Nobert Richert la ville de Lille va pouvoir sortir de ces engagements dans ce domaine, il nous dit :

« Aujourd'hui euh on va pouvoir un peu sortir de ce dispositif là de la toxicomanie ce n'est pas que la question n'est pas autant, aussi d'actualité non. on pense que maintenant la ville doit se désengager de cette question d'un point de vue financier et demander aux services dont c'est la responsabilité je pense essentiellement à l'Etat via la DASS de réussir à s'associer pour en charge une partie de ces services parce que la ville prend du soin etc. en charge de soin alors que ce n'est pas du tout sa compétence »

Le CCPD dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie paraît avoir pris en charge ces problèmes devant l'acuité des problèmes de voies publiques que les usagers posent. La politique de prévention de la délinquance doit aussi être une politique de visibilité de l'action de la ville. Cependant aujourd'hui les manques sont comblés et le CCPD cherche à se désengager mais la réduction des financements à fournir paraît poser problème. Le nombre d'actions reconduites et le montant de leur financement nous ont amenés à nous demander si il n'y avait pas une routinisation de certaines actions, à cette question il nous a été répondu ceci par Nobert Richert

« La difficulté de l'action reconduite c'est qu'à un moment donné, elle est tellement reconduite, on ne sait plus pourquoi on l'a reconduit et on l'a reconduit bien souvent parce que très honnêtement ne pas la reconduire mettrait l'association en difficulté donc à un moment donné cela correspondait à une véritable opportunité ensuite l'ensemble des financeurs naturels des associations euh... euh ... n'ont repris le relais et c'est la ville qui continue bon en mal en à l'assurer d'un point de vue financier ce qui n'est pas très bien quoi. Se désengager ça voudrait dire effectivement oui mettre notamment l'association en danger et on ne le fait pas »

¹⁸ voir annexe n° 2

L'engagement initial du CCPD pour certaines actions le contraint les années suivantes à renouveler ses partenariats. L'impossibilité d'une mise à plat des actions lors de l'élaboration de la note d'orientation tient aux faibles capacités d'autonomie financière des associations. Le CCPD devant la menace de disparition de certaines associations si la ville ne renouvelle pas sa participation financière le conduit à réitérer ses engagements au détriment de l'efficacité du plan d'action. L'accumulation des actions reconduites nous amène à penser que le CCPD doit tenir compte au fil des ans d'un héritage d'actions. Le modèle de Richard Rose¹⁹ pour expliquer le poids de l'héritage dans les orientations des politiques publiques peut expliquer les difficultés qu'éprouve le Conseil Communal de Prévention de la Délinquance à mettre fin à certaines actions financées par le passé. Selon l'article de Richard Rose, les politiques de publiques ne sont pas le reflet de décisions politiques prises dans le présent mais la continuation de programmes de politiques publiques commencés dans le passé. Le CCPD semble pris dans un chemin de dépendance, the path dependence qui explique les difficultés qu'il rencontre pour mettre fin ou diminuer le volume financier de programmes qui avait leur pertinence à l'époque de leur mise en œuvre.

Ce phénomène de path dependence limite considérablement les efforts budgétaires qui pourraient être fait dans d'autres secteurs devenus aigus. Aujourd'hui le problème le plus préoccupant pour la Mairie de Lille semble être la délinquance de mineurs de plus en plus jeunes. Lors de plusieurs entretiens, les acteurs nous ont fait part des nouvelles difficultés rencontrées avec les populations mineures rentrant en délinquance de plus en plus jeunes. Nobert Richert nous résume les orientations que le CCPD tente de mettre en place :

« on y trouve voir un certain nombre de choses qui nous semblent importantes comme par exemple la délinquance des mineurs parce qu'on a observé que le nombre de mineurs mise en cause était de plus en plus important et qu'il fallait envisager que le conseil communal donne un travail, une réflexion spécifique sur cette question là...aujourd'hui on se rend compte

¹⁹ Rose Richard, « *Inheritance before choice in public policy* » Journal of Theoretical Politics, 1990.

effectivement que c'est la violence des enfants qui est importante quoi donc l'ensemble de l'activité du Conseil communal va tourner enfin essayer de prendre à bras le corps cette question là de la violence des enfants... »

Le problème central qui se pose aujourd'hui dans le domaine de la prévention de la délinquance est de pouvoir encadrer les jeunes et d'irradier les comportements déviants. Le problème est constaté depuis de nombreuses années cependant en étudiant les budgets consacrés cette année à ces questions nous constatons qu'il n'est que de 23,10 % du budget total soit 5 343 541 de francs. Les crédits consacrés aux actions du CCPD sont limités. Les voies de dépendances créées au fil des années empêchent de développer de nouveaux terrains préventifs. L'institutionnalisation de certaines actions publiques posent une certaine limite aux avantages de la contractualisation. Les besoins rencontrés sur le terrain ne peuvent trouver de réponse par manque de financement.

Ce problème de path dependence nous amène à nous interroger sur les méthodes d'évaluation des actions effectuées. En effet les associations signataires d'un contrat d'action de prévention ont selon la fiche technique des objectifs à atteindre. Cependant le contrat est une forme d'engagement de principe et ne repose en rien sur une clause impératif de résultat. Les CAPS sont des engagements moraux sur lesquels il nous faut maintenant nous pencher.

b. Les CAPS : un contrat moral entre le CCPD et les associations.

L'évaluation est une carence du CCPD, la dernière évaluation complète des actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de prévention de la délinquance date de trois ans.

« Alors on a fait une grande première évaluation il y a quelques années avec un consultant privé qui s'appelait Copase et je dois avouer que

depuis trois ans on n'a pas travaillé l'évaluation. Alors pour moi l'évaluation ce n'est pas un complément, ce n'est pas simplement un instrument de mesure de l'efficacité du projet c'est aussi un outil qui doit permettre de qualifier c'est-à-dire effectivement de mieux répondre aux appels d'offre, de mieux les questionner sur leurs pratiques. Pour moi l'évaluation n'est pas simplement un outil de contrôle euh donc là on ne l'a pas fait et je pense que c'est vraiment urgent à faire »

L'évaluation ne sert pas seulement à rendre compte si une action a abouti aux résultats envisagés lors de la négociation du contrat. Elle permet d'ajuster les actions entreprises au plus près des besoins. Cette adéquation entre les actions et les besoins permettrait d'augmenter l'efficacité des opérations. Cependant en l'absence de cette évaluation, les contrats ne reposent sur aucun impératif de résultats. Pourtant selon le comité scientifique réuni dans l'ouvrage de Philippe Robert, l'évaluation doit répondre à une série de 4 impératifs. L'évaluation doit être compétente, elle doit être externe aux dispositifs de prévention, systématique et elle doit être complète recherchant activement les effets contre intuitifs. Sur les 41 actions mises en place cette année, seule le CAPS signé par l'association Itinéraires fait appel à une autorité compétente, une sociologue en l'occurrence pour évaluer les résultats du dispositif. Les autres CAPS sont évalués par l'association elle-même par l'intermédiaire de données telles que le nombre de participants aux réunions ou de coup de téléphone. Françoise Largillière perçoit le contrat d'action de prévention de cette manière lorsque que nous abordons les modes d'évaluation envisagés par son association :

« Non, non il n'y a pas eu de contrat, je vous dis j'ai rencontré monsieur Richert et puis madame Rougerie c'est tout tant qu'on travaille dans leur optique c'est un contrat moral, c'est un contrat moral »

Les associations ne signent pas de document comportant de clauses d'efficacité allant dans le sens de la politique de prévention décidée par les élus. Selon Jean-Pierre Gaudin, « *les contrats de politiques publiques sont en effet des engagements moins juridiques que moraux et politiques : le contrôle de la responsabilité et le système de sanctions pour manquement s'avèrent encore très lacunaires.* Pourtant le diagnostic et

l'évaluation de l'action publique sont au cœur du contrat de ville et du contrat local de sécurité. Leur priorité est rappelée de nombreuses fois dans le contrat de ville et dans le CLS.

Les phénomènes de path dependence et le manque aigu d'évaluation nous amènent à nous interroger sur l'utilisation des associations par le pouvoir municipal. L'instrumentalisation du milieu associatif pourrait devenir un risque. Cependant aujourd'hui le problème majeur semble être l'efficacité réelle de la politique de prévention de la délinquance. C'est pour quoi dans la conclusion nous allons nous interroger sur les alternatives ou les améliorations possibles pour remédier aux lacunes rencontrées au long de notre étude.

CONCLUSION :

La politique de prévention de la délinquance mise en place par la ville de Lille peut donc se résumer en trois points. La contractualisation fournit le fondement de l'élaboration. La négociation entre un réseau d'action publique aboutit à un plan d'action lillois de prévention de la délinquance et de lutte contre la toxicomanie, ce dernier est mis en place sur les quartiers où les actions de proximité se fondent quelques fois aux actions de prévention.

La méthode contractuelle pose de nouvelles normes d'action publique. Ces dernières permettent de répondre aux nouveaux problèmes urbains. Cependant, nous constatons que l'efficacité du contrat politique dépend plus du mode de gestion que de la méthode. En effet, en l'absence de règles juridiques et administratives clairement définies, c'est du mode d'application de la contractualisation que vont ressortir tous les bienfaits possibles. Même si nous pouvons définir quelques règles générales issues de la méthode contractuelle, nous avons vu qu'un détour sur le terrain s'avère indispensable pour apprécier les ressorts de la politique publique établie.

L'examen de l'application de la contractualisation dans le cas de la politique de prévention de la délinquance nous montre un problème majeur : le manque d'évaluation et de responsabilité qu'il convient d'approfondir.

Lors des Rencontres nationales des acteurs de prévention de la délinquance en mars 1999, Elisabeth Guigou alors ministre de la Justice aujourd'hui ministre des Affaires Sociales déclarait « *Notre tournant à tous doit être un tournant vers le principe de réalité. Qui ne voit que certaines méthodes de prévention entretiennent, parfois par inadvertance, une certaine culture de l'indulgence qui déresponsabilise les individus ?* ». Or dans notre cas le manque de responsabilité est encore trop présent. D'une part, si les maîtres d'œuvre de la politique de prévention de la délinquance ne

font pas l'objet d'une évaluation rigoureuse, il est paradoxal qu'ils soient responsables d'inculquer la notion de responsabilité à leurs publics.

D'autre part, le champ de la politique de prévention s'avère difficile à délimiter. La politique transversale de la prévention en appelle à l'intervention de nombreux domaines de compétences. Or les lois de décentralisation ont dévolu des blocs de compétences que traverse le champ préventif. Il semble dès lors pour la Mairie de Lille de mener une politique de prévention intégrale sans empiéter sur les prérogatives des autres collectivités locales que sont le Département et la Région. Nous avons vu au cours de notre étude l'exemple de la prise en charge des populations toxicomanes. La Mairie de Lille par l'intermédiaire du CCPD comble les lacunes de l'intervention du département chargé des affaires sanitaires et sociales. Cependant en plus des phénomènes de path dependence que cela a engendré, nous pouvons nous poser la question de la responsabilité des différentes collectivités territoriales. En effet, les solutions apportées sont prises afin de répondre non plus à des problèmes sociaux mais à des problèmes politisés. Il s'agit dès lors de répondre aux pressions des électeurs le plus rapidement possible. Il est souvent irresponsable de répondre dans la précipitation. De plus, en mettant en place des mesures éphémères et en se reposant sur le milieu associatif sans aucun moyen d'évaluation, les collectivités locales pourraient avoir tendance à se décharger de certaines missions.

L'autre faiblesse que nous voudrions souligner lors de cette conclusion est la territorialisation de l'action publique. Si la localisation de l'action publique au niveau du quartier paraît évidente et nécessaire, il nous semble qu'il faudrait qu'elle soit accompagnée d'un meilleur ciblage des populations. En effet, les actions de prévention si elles s'adressent quelques fois à une tranche de population, elles ne précisent pas assez les publics concernés. Il nous semble que les actions de prévention doivent se calquer au plus près des spécificités de chacun. La discrimination positive est l'argument d'un certain nombre de chercheurs. Il faut combler des situations de carence sociale là où le besoin s'en fait sentir. En matière de prévention, il nous apparaît opportun de la mettre en œuvre. Les causes de la délinquance sont multiples et ne

peuvent se calquer en toutes circonstances sur une population anonyme. A défaut d'individualisation, les actions publiques pourraient faire l'objet d'une identification complète des problèmes de chaque publique concerné.

Ce qui nous amène au dernier point, la place de la population. Toujours lors du congrès de Montpellier, l'appel à ouvrir la médiation et les débats à la population fut lancé. Il semble que cette idée est restée lettre morte jusqu'à présent. La population est encore vue comme source potentielle à toutes les démagogies. Cependant pour vaincre le sentiment d'insécurité, il nous semble qu'un dialogue et une explication des symptômes permettraient de réduire ce phénomène. L'objectif de dialogue serait de tarir les sources éventuelles de nombreuses dérives, comme les phénomènes de clôture sociale connus en Amérique Latine. Instaurer un dialogue entre tous les membres de la population diminuerait la peur de l'autre et réduirait les phénomènes de bouc-émissaire et de ghettoïsation.

ANNEXES

Annexe n° 1

Le budget de la politique de la prévention de la délinquance par actions thématiques :

| Thématiques | Ville CCPD | Etat DIV | Etat autre | Région | Département | Autres participations | Total En francs |
|---|------------|----------|------------|--------|-------------|-----------------------|-----------------|
| Aides aux victimes et Médiation | 536 712 | 558 325 | 374 765 | 180000 | 196 947 | 441 821 | 2288570 |
| Prévention de la délinquance juvénile jeunesse et proximité | 992 368 | 994368 | 1881444 | 25 000 | 136 373 | 78 620 | 4281943 |
| Parentalité | 83 800 | 83 800 | 141 621 | 19 000 | 30 000 | 111 579 | 479 800 |
| Lutte contre les violences à l'école | 109 500 | 47 500 | 125 000 | 160000 | 165 000 | 454 596 | 1061598 |
| Lutte contre l'insécurité | 150 000 | 150 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 300 000 |
| Lutte contre les drogues, prévention des conduites à risque | 3215000 | 698 000 | 2858575 | 191000 | 507 000 | 936 709 | 14655073 |
| TOTAL | | | | | | | |
| En francs | 5087380 | 2531993 | 5381405 | 575000 | 1 035 320 | 2 023 325 | 23066984 |

Annexe n° 2

Répartition du budget par action nouvelles et actions reconduites.

| Thématique des actions | Nombre des actions nouvelles | Nombre des actions reconduites | Montant des actions nouvelles | Montant des actions reconduites |
|--|------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Lutte contre les violences à l'école | 4 actions | 2 actions | 140 000 | 921 598 |
| Aide aux victimes et Médiation | 4 actions | 4 actions | 1 167 214 | 1 121 356 |
| Prévention de la délinquance juvénile | 2 actions | 5 actions | 625 350 | 3 656 593 |
| Lutte contre l'insécurité | Aucune action | 1 action | 0 | 300 000 |
| Lutte contre les drogues et conduites à risque | 3 actions | 10 actions | 90 000 | 14 565 073 |
| Parentalité | 3 actions | 2 actions | 266 400 | 213 400 |
| Prévention et lutte contre la prostitution | Aucune action | 2 actions | 0 | 450 000 |
| TOTAL | 16 actions | 25 actions | 2 288 964 | 21 228 020 |

BIBLIOGRAPHIE :

- **Ouvrages sur la contractualisation :**

GAUDIN Jean-Pierre, Gouverner par contrat : l'action publique en question, Paris, PFNSP, 1999.

GAUDIN Jean-Pierre (sd), La négociation des politiques contractuelles, Paris, CEPPEL, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 1996.

GAUDIN Jean-Pierre et NOVARINA Gilles (sd), Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités, hiérarchies, Paris, CNRS Editions, 1997.

MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J-L (sd), La coopération contractuelle et le gouvernement des villes, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Juridiques, 1997.

LE GALES Patrick et THATCHER Mark, Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, 1995.

CURAPP, La Gouvernabilité, Paris, PUF, 1996.

- **Articles sur la contractualisation :**

GAUDIN Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales », *Revue Française de Science politique*, 1995

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 1995

- **Ouvrages sur la politique de prévention de la délinquance :**

BONNEMAISON Gilbert, La sécurité en libertés, Paris, Syros, 1987.

BARBE L., COQUELLE C., PERSUY V., Prévention de la délinquance : politique et pratiques, Paris, ESF éditeur, 1998.

BODY-GENDROT, Mission sur les violences urbaines, Paris, 1999.

DIEU François, Politiques publiques de sécurité, Paris, L'Harmattan, 1990.

ROBERT Philippe, Les politiques de prévention de la délinquance : à l'aune de la recherche, Paris, L'Harmattan, 1991.

HEBBERECHT Patrick et SACK Fritz, La prévention de la délinquance en Europe : nouvelles stratégies, L'Harmattan, 1997.

- **Ouvrage méthodologique :**

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, Le guide de l'entretien, Paris, Repères, 1989.

- **Autres Articles**

LAIDI Zaki, « L'urgence ou la dévalorisation culturelle de l'avenir », *Esprit*, février 1998.

GARRAUD Philippe, « Savoir-faire et mobilisation des croyances dans le métier de maire », *Politix*, n° 5, pp11-16.

ROSE Richard, « Inheritance before choice in public policy », *Journal of Theoretical Politics*, 1990.

- **Autres documents :**

Le Contrat de Ville de Lille 2000-2006.

Le Contrat Local de Sécurité.

Note d'orientation année 2001 du CCPD.

Le plan d'action lillois de prévention de la délinquance et de lutte contre la toxicomanie.