

ASSEMBLEE NATIONALE

XII^e LEGISLATURE

**RAPPORT DE LA COMMISSION PREVENTION
DU GROUPE D'ETUDE PARLEMENTAIRE
SUR LA SECURITE INTERIEURE**



Présidée par Jacques Alain Bénisti
Député du Val-de-Marne



Sur la prévention de la délinquance



Rapport Définitif



Destiné au Ministre d'Etat

Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Nicolas Sarkozy



Rapport d'Octobre 2005

PREAMBULE

De

Jacques Alain Bénisti

Avant de préconiser telles ou telles mesures pour endiguer et prévenir la délinquance, il nous faut admettre six principes en préalable :

1. Accepter que ce phénomène de société qu'est la délinquance n'est pas irréversible et que si nous, élus, décideurs à tous niveaux, affichons une vraie volonté politique de l'enrayer, nous possédons alors les meilleurs atouts pour y parvenir.
2. Admettre que tous les plans de prévention engagés ces dernières années ont échoués, et donc accepter de rompre définitivement avec ces derniers.
3. Savoir que sans coordination et fédération de toutes les actions il sera difficile d'atteindre ces objectifs.
4. Accepter et appliquer les décisions qui seront prises sans constamment les remettre en cause.
5. Sans moyens humains et financiers, toute politique de prévention est vouée à l'échec.
6. Bien sûr, tout ceci implique que nous prenions les bonnes décisions au bon moment.

Mais, avant de les prendre il nous faut appréhender les véritables raisons qui conduisent un jour, un adolescent à glisser dans cette spirale infernale qu'est la délinquance.

Bien heureusement tous nos jeunes ne deviennent pas délinquants et l'immense majorité d'entre eux, même s'ils traversent ce que l'on appelle communément une crise d'adolescence, suit un parcours normal sans connaître de difficultés particulières.

Notre pays souffre, et nos concitoyens en particulier dans leur vie quotidienne, des faits et nuisances occasionnés par la délinquance et ce depuis des années.

La véritable difficulté est de savoir pourquoi un adolescent, à un moment donné, a des comportements agressifs et violents à l'égard de ses semblables, adultes ou pas. Ensuite, il s'agit d'expliquer les raisons de ces rejets de la société dans sa globalité.

En fait, la source de ces agissements est toute à la fois d'ordre sociologique et psychologique. Certes, chaque être humain a un besoin fort de construire son identité individuelle pour exister.

Ce parcours passe par différentes étapes qui vont de la crise d'adolescence aux conflits avec les adultes mais aussi par des difficultés d'insertion dans notre société.

C'est précisément dans la manifestation de ces étapes qu'il faut que nous agissions, tant dans le milieu familial que scolaire.

Tout le monde s'accorde à dire que l'adolescence constitue la période la plus importante de la vie où l'individu va chercher une place dans la collectivité, un statut.

Tous sont unanimes pour dire que c'est très tôt, qu'il faut agir.

Si chaque adolescent se forge au fil du temps son propre monde, l'importance de ceux qui l'entourent va jouer dans cette quête un rôle primordial, notamment lorsqu'il va devoir renoncer à son statut d'enfant pour entrer dans celui d'adulte.

Les apports de son environnement vont dans ce cadre être prééminents pour son comportement en matière de morale, de respect des autres et de ligne directrice pour opérer ses choix d'avenir.

La période des trois premières années de sa vie, et des trois années suivantes dites « oedipiennes » au contact avec la collectivité, va être primordiale.

Les conséquences de l'instabilité émotionnelle, (impulsivité, intolérance aux frustrations, non maîtrise de notre langue) ou plus largement le rejet de l'autorité, vont donc engendrer cette violence, cette agressivité, et venir alimenter les faits de délinquance.

L'appartenance et le phénomène de bandes entraînent aussi l'adolescent dans cette spirale d'où même, s'il le veut vraiment, il ne pourra sortir indemne.

Le risque est de percevoir qu'au contact de ses camarades, il aurait un moyen d'exister plus perceptible que dans le domaine de l'école où le franchissement de l'interdit est tout de suite sanctionné.

Ce risque est d'autant plus fort si l'adolescent s'installe dans une théorie d'échec scolaire, trouvant ainsi au sein de sa bande de copains, la réussite et l'épanouissement qu'il recherche.

L'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans n'est pas dans ce cas précis fait pour améliorer la situation. Les faits risquent d'autant plus de s'aggraver que l'adolescent se sentira de plus en plus dépendant d'un système qu'il rejette et en situation de soumission face à la collectivité.

Dans cet esprit, les retards, l'absentéisme vont donc se développer et permettre ainsi à l'adolescent de ne pas avoir à affronter son échec.

Les conflits avec les parents vont également s'instaurer, s'intensifier pour devenir irréparables, reléguant l'adolescent dans une totale absence de projection dans l'avenir.

Le père et la mère démissionnant de leurs fonctions éducatives, les enseignants risquent d'entrer dans des conflits permanents, et l'enfant recherche auprès d'un leader (ou meneur de bandes), l'autorité et l'identification positive dont il a besoin.

Dans ce contexte, il est à craindre que le jeune ne satisfasse ses pulsions et ses envies que dans ce cadre propice avec malheureusement l'arrivée de substituant tels que l'alcool et la drogue.

Ses plaisirs, nous sommes souvent bien placés pour le savoir, se traduisent au quotidien par des actes violents, des destructions collectives, des injures et des comportements agressifs que certains appellent la « logique guerrière ».

Cette situation se développe notamment envers les pompiers, les services médicaux d'urgence (ambulances, SOS médecins etc.), et bien sûr à l'égard de la

police, (caillassage, jet d'objets depuis les terrasses etc.) et ce, dès qu'ils pénètrent dans les cités.

Les économies parallèles avec parfois de véritables créations mafieuses vont bien sûr utiliser ces délinquants dans l'organisation et l'enrichissement au plan lucratif de leur système.

Tenant compte de ces réalités et de cet état de fait, nous n'avons donc épargné aucune de ses réalités quotidiennes et nous avons bâti notre projet et nos propositions sur ces constats incontestables.

INTRODUCTION

Après avoir mis en place plusieurs lois attendues par nos concitoyens concernant l'aspect et le volet répressif, **Nicolas Sarkozy**, Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur d'abord au sein du Gouvernement de **Jean-Pierre Raffarin**, puis dans celui de **Dominique de Villepin**, a souhaité compléter ce dispositif par l'élaboration d'un texte préventif à l'insécurité et à la violence, qui soit en rupture avec les politiques mises en œuvre jusqu'à ce jour.

Dans cet esprit, un groupe d'étude parlementaire (**GESI**) a été créé en **2003** par **Christian Estrosi** et a été appelé, dans un premier temps, à dresser un état des lieux de l'existant, puis dans un deuxième temps à établir des propositions concrètes.

Dans ce cadre, une commission prévention a été mise en place. Elle est présidée par **Jacques Alain Bénisti**, Député du Val-de-Marne et Maire de Villiers-sur-Marne, et a travaillé durant deux ans sur un certain nombre de propositions.

Certaines ont d'ores et déjà trouvé une application et ont été reprises, plus récemment avec les propositions contenues dans le projet puis dans la loi de cohésion sociale présentée par **Jean-Louis Borloo**, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement qui a tenu compte d'une partie de nos suggestions.

La démarche qui a guidé notre action fut d'abord une démarche d'élus de terrain qui, pour la plupart connaissent bien les problèmes de délinquance rencontrés dans nos villes.

Partant de l'état des lieux dressé, nous suggérons donc dans ce rapport d'adopter certaines propositions visant à diminuer les effets négatifs de plans successifs qui n'ont malheureusement eu guère d'effet sur cette même délinquance.

En effet, qu'il s'agisse pour le gouvernement de traiter de la sécurité des mineurs, de l'immigration ou de tous autres champs, néanmoins complémentaires à la prévention, le sujet reste sensible, voire tabou.

Cette difficulté prévaut, même lorsqu'il s'agit pour certains comme nous l'avons vu récemment, de réconcilier le pays avec l'immigration, ou d'apporter une vision et des remèdes éclairés sur l'égalité des chances au sein de la république.

Le partage des compétences entre les différents acteurs institutionnels (résultat de la sédimentation de lois adoptées à des époques et dans des optiques différentes) aboutit à un **manque criant de coordination** des actions menées sur le terrain.

A cet égard, la commission malheureusement ne peut encore une fois, que constater l'éparpillement, pour ne pas dire l'éclatement, des politiques de prévention au travers et au sein des politiques sociales, de la ville, de la rénovation urbaine, de la famille, de l'éducation nationale, de l'emploi ainsi que de la justice.

Dans ce contexte difficile, le travail de la commission prévention a eu pour finalité de soumettre ses observations et propositions, qui viendront s'inscrire dans les objectifs globaux d'un projet de loi sur la Prévention de la Délinquance que bon nombre de français attendent avec impatience.

L'objectif poursuivi a été de définir et mettre en place une politique de prévention globale, identique dans chaque région, chaque département, ainsi que pour chaque commune et ce en corrélation avec les difficultés qui auront été identifiées.

Cet objectif implique l'adoption d'outils permettant de réajuster l'allocation ou le redéploiement des moyens mis en œuvre chaque année, (y compris lorsque les actions correctives interviennent dans le cadre de plans triennaux).

Il ne doit plus y avoir de politique de prévention à plusieurs vitesses ou discriminatoire, ce qui malheureusement est souvent le cas lorsqu'elle est essentiellement basée sur les moyens et ressources propres à chaque collectivité.

Nous proposons donc, de créer une **Haute Autorité** départementale de **Contrôle**, d'**Expertise** et de **Coordination** de la prévention à l'image, ou dans le prolongement, de celle créée pour la santé publique (dans le cadre de la politique décentralisée, notamment au niveau des régions).

Cette instance devrait être chargée de :

- ⇒ Faire respecter cette équité et venir au besoin garantir et compenser financièrement les collectivités dépourvues de moyens.
- ⇒ De veiller à la bonne application des **24** propositions formulées par la commission prévention et repris, bien sur, dans la loi.

Tout ceci, de telle sorte que dans chaque commune, dans chaque quartier, on puisse prendre à bras le corps les problèmes de délinquance en se posant les bonnes questions, sans qu'il subsiste le moindre souci d'inégalité de traitement.

Doit-on plutôt « Mettre l'accent sur l'environnement ou sur les comportements individuels » ?

La prévention de la délinquance, fait partie de ces sujets polémiques que l'on n'aborde qu'avec réticence, de peur de réveiller les vieux démons du racisme et de la xénophobie, notamment lorsque l'on souhaite traiter de la délinquance issue de l'immigration.

La plupart de nos interrogations légitimes supposent comme préalable de mettre au cœur de la politique de prévention l'accès à un emploi, au double sens d'un statut professionnel et d'un revenu et de ce qui en découle, à savoir l'accès à un logement et ainsi d'être en mesure de s'assumer en tant que citoyen.

A contrario, s'agissant de l'égalité des chances, on peut effectivement considérer comme le suggère **Azouz Begag** que la « France n'a pas assuré » !

En concentrant les populations issues principalement de l'immigration, l'Etat et ses partenaires ont créé des ghettos et réuni du même coup les conditions optimales pour que se développent les phénomènes de délinquance.

En effet, s'il existe bien pour les jeunes de nos citées trois piliers fondateurs de notre République inscrites aux frontons de nos édifices « Liberté, Egalité, Fraternité », ce n'est pas pour en être exclus.

A n'en pas douter, c'est bien le sens qu'ils donnent à leurs revendications, lorsqu' ils parlent à nos enseignants de respect, notion qu'ils entendent également voir appliquer envers leurs parents, notamment lorsqu'ils s'adressent à nous, politiques.

Le message sous-jacent est clair : Où sont et quelles sont les règles du jeu ? Pour quel avenir et, est-il véritablement commun en équité ?

A ce titre, les attentes de cette jeunesse représentent sans nul doute le principal défi envers nos institutions, notre démocratie et sa représentation nationale.

En effet, comment répondre à l'absence d'égalité ressentie pour certains d'entre eux, parfois même dès la naissance ?

Ils revendiquent, souvent à juste titre, le respect pour eux mais aussi pour leurs parents, par l'application stricte de nos idéaux républicains cités plus haut et attendent de nous, adultes, l'exemplarité dans tous les domaines y compris dans la sanction.

Ces revendications s'expriment, de plus en plus souvent à l'égard des politiques que nous sommes et envers nos juridictions et leurs représentants, juges magistrats etc.... ils s'invitent au débat par leurs actions et leurs suffrages, ce qui nous conduit à nous interroger sur le sens de notre action.

En un mot, ils attendent de toutes décisions et actions qui les touchent, de près comme de loin, qu'elles répondent au principe de réciprocité au sens le plus large. Cette attente se résume par ces mots : le prix des erreurs à payer à la société doit être le même pour chacun de nous, quel que soit son statut.

Pour toutes ces raisons, nous avons donc pris le parti délibéré de tout dire et pris soin de ne pas occulter les vrais problèmes de notre jeunesse actuelle, et à contrario, de ne pas cacher la réalité des faits de délinquance constatés aujourd'hui.

Par ailleurs, le gouvernement prépare depuis peu « **un schéma complet de réforme de la protection de l'enfance** » qui consacre le rôle de premier plan joué par l'école, dans la prévention et le dépistage des mauvais traitements aux enfants.

Ce rôle central joué par l'école s'exerce dans d'autres domaines de la prévention, l'abondance des textes et des circulaires étudiée par la commission l'atteste. La lecture attentive de ceux-ci, devrait, à elle seule, éclairer nos lecteurs avertis sur les dysfonctionnements, liés à leur mise en œuvre effective sur les territoires.

Beaucoup de choses ont été lancées en matière de prévention depuis **10-15 ans**, dont six plans successifs de lutte contre la délinquance.

Ceux-ci ont été mis en place au sein de plusieurs ministères, et même si les propositions sont intéressantes, la plus grande confusion règne toujours.

La commission n'ignore pas un instant le travail entrepris dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent les risques d'inadaptation sociale.

Aussi, en dépit des résultats obtenus, l'enchevêtrement des compétences, la dilution des acteurs et leur important cloisonnement continuent de limiter l'efficacité des réformes entreprises et contribuent à nuancer leur bilan.

En effet, jusqu'à ce jour les différentes politiques de prévention mises en oeuvre ont été généralistes, mais à aucun moment certaines questions qui nous ont pourtant paru fondamentales, n'ont été véritablement posées.

Comment aider nos jeunes à ne pas sombrer dans la délinquance ou tout simplement comment les aider à réussir, à s'épanouir ? Ou alors, qu'est-ce que devenir adulte dans notre société ?

Pour des raisons essentiellement économiques, dues en grande partie aux inégalités et aux injustices territoriales, il existe dans la plupart des **ZUS (Zone Urbaines Sensibles)** des blocages de plus en plus importants qui ne permettent pas aux collectivités locales de mener de vraies politiques de prévention.

Que signifie la Prévention Primaire ?

Ce terme fait partie intégrante du langage actuel, tant sur le plan de la santé, que de l'action sociale ou de l'éducation. Son champ recouvre deux sens principaux, celui de devancer et celui d'avertir (**venir avant, prévenir**).

Les objectifs visés devraient être atteints, soit en modifiant les conditions générales de l'environnement, conception dite « **globalisante** », soit en cherchant à obtenir des changements dans les comportements individuels, conception dite « **restreinte** ».

Que cherche-t-on à prévenir et « quels moyens est-on prêt à consentir » pour atteindre les objectifs fixés ? Les tiraillements existants entre ces deux orientations divisent les théoriciens comme les praticiens autour d'un enjeu politique de taille.

Doit-on plutôt « Mettre l'accent sur l'environnement ou sur les comportements individuels » ?

De ce choix, découlent plusieurs stratégies ; elles entraînent une responsabilité sociétale parfois différente et posent par ailleurs des questions relatives à la contrainte et aux mesures de contrôle social que nécessite une politique globale de prévention.

Les mesures nécessitées par une action préventive peuvent être spécifiques en visant un comportement, un problème, ou non spécifiques, en cherchant à atteindre un objectif par une action indirecte.

Le dilemme de la prévention se perçoit au travers des limites de son action qui oscillent toujours entre deux termes : « s'éloigner de la répression et se distancer de l'information ».

La prévention ne peut en principe assimiler la répression, qui constitue souvent la marque de son échec, pas plus qu'elle ne peut se limiter à l'information, qui est une de ses composantes, bien sûr, mais encore trop souvent la seule développée.

En conclusion :

En matière de délinquance, l'uniformité des réponses contribue bien souvent à complexifier les problèmes.

Il apparaît au final, que les différents services de l'Etat impliqués dans la prévention de la délinquance, gagneraient en efficacité s'il y avait entre eux une « **véritable transversalité** ».

Ceci permettrait la mise en application effective du principe de « **subsidiarité** » en direction des services les mieux à même de traiter les problèmes posés : collectivités locales, services déconcentrés de l'Etat, associations,...

Nous avons voulu dans ce rapport formuler des propositions concrètes, qui tiennent compte des problèmes réels posés, avec la volonté constante et affirmée d'une recherche de cohérence dans les actions à mettre en œuvre ou à développer.

L'ensemble de cette démarche s'appuie et s'accompagne à nos yeux, d'une véritable obligation dans la traçabilité des actions entreprises, afin de les rendre pérennes.

NOTE SYNTHETIQUE DE PRESENTATION DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PREVENTION

Propositions de structures pour lutter contre l'éclatement des actions

- 1. Placer le Maire au cœur de toutes les actions de prévention mises en œuvre**
Il préside le **CLSPD**, qui est l'organe fédérateur de l'action, et qui doit être étendu à toutes les communes concernées par la délinquance ; le maire est clairement désigné comme le pilote en matière d'animation et de coordination de la prévention.
- 2. Au-delà de cette coordination indispensable, le maire pourra créer des espaces socio culturels et d'aides à l'emploi pour les jeunes, les « ESCALE ».** ces espaces seront des établissements regroupant toutes les actions de prévention au cœur de l'insertion ou de la réinsertion, l'emploi et la formation, en plus de la remise à niveau scolaire, de l'alphabétisation et des activités socio culturelles spécifiques.
- 3. Créer, au sein des ESCALE, des « espaces adolescents »,** qui visent à rescolariser des jeunes, de 14 à 21 ans en rupture de scolarité, sur le modèle de l'école de la seconde chance et des maisons des parents.
- 4. Créer des structures éducatives et sportives au sein des communes,** mêlant éducateurs spécialisés et sportifs. Véritable apprentissage des limites et des interdits, l'entraîneur deviendra alors un exemple d'identité positive pour l'adolescent.
- 5. Généraliser les Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance (CDPD)** présidé par le préfet, chargés de coordonner et de veiller à ce que les politiques de prévention soient mises en œuvre de façon équitable dans chaque commune en matière de moyens humains et financiers.
- 6. Instaurer un véritable système régulier d'évaluation** des actions de prévention entreprises par le **CLSPD** et transmis au **CDPD**.
- 7. Généraliser les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD),** composés du procureur de la République, du préfet et du maire, du commissaire de police, des travailleurs sociaux de la circonscription, afin de mieux cibler et de mieux surveiller les délinquants récidivistes ; ceci permettra lorsque ces derniers passeront en jugement, de donner au magistrat l'étendue réelle des délits commis au cours des trois années.
- 8. Un conseil national de prévention de la délinquance doit être institué,** en tant qu'administration de mission chargée de coordonner l'ensemble des actions **CNPD**.

- 9. Créer un secrétariat d'Etat à la prévention de la délinquance**, rattaché au ministère de l'intérieur, afin de donner une autorité politique à l'action menée. Il s'appuiera entièrement sur cette administration.
- 10. Toutes ces mesures ne peuvent être menées à terme que si elles sont dotées de financements individualisé**, à partir des actions précédemment menées. Douze programmes budgétaires étant actuellement concernés. A partir d'un programme d'ensemble, le préfet disposera d'une enveloppe globale pour la prévention de la délinquance, et présidera le Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance.

Propositions d'intervention plus précoces contre les discriminations

11. Repérer le plus tôt possible les difficultés des jeunes.

Plus tôt ces difficultés seront repérées, plus tôt on pourra les combattre. Les professionnels de la petite enfance devront avoir accès à l'école maternelle. La **PMI** devra intervenir en liaison avec la médecine scolaire, au-delà de 6 ans et jusqu'à la majorité.

- 12. Créer dans chaque établissement une structure de professionnels**, sous la responsabilité du directeur, et associant les familles : Ce sera le groupe de coordination, d'aide et de suivi de l'enfant le (**GCASE**) qui travaillera sous l'autorité du maire.

- 13. Initier le corps enseignant aux disciplines** permettant de détecter les troubles du comportement de l'enfant avant de passer le relais aux professionnels.

14. Donner un référent aux enfants et aux jeunes en difficultés à l'école.

Ce pourrait être un retraité de l'enseignement, qui aurait une approche pragmatique, du fait de son expérience. Il serait désigné par le **GCASE**.

15. Réagir contre l'absentéisme scolaire.

C'est le maire qui doit être mis en mesure de recenser les enfants soumis à l'obligation scolaire, comme la loi l'y oblige. Les chefs d'établissement devront l'alerter sur les situations d'absentéisme injustifiées.

16. Responsabiliser le maire dans la lutte contre l'absentéisme.

Le maire pourra mettre en place avec les caisses d'allocations familiales un dispositif d'accompagnement à l'utilisation des prestations familiales. Le **CLSPD** sera chargé de l'évaluation de ces actions.

Propositions visant à placer l'éducation au centre du dispositif de prévention

17. Rétablir dès l'école primaire, le respect des valeurs républicaines pédagogiques et éducatives.

Il faut créer un enseignement d'éducation civique, revaloriser les mérites, les droits et les devoirs de chacun dans la société et dans les établissements scolaires, dans le prolongement des actions déjà prévues par la loi d'orientation sur l'avenir de l'école.

18. Revaloriser l'internat dès le collège sur décision du GCASE. L'internat peut être le moyen d'échapper à des conditions de vie trop défavorables aux études. L'accès à l'internat devra être facilité, par une gestion centralisée des places entre le recteur et le préfet. Les internats de la réussite éducative devront être mis en place avec un encadrement renforcé.

19. Remplacer les études surveillées dans le primaire par des études dirigées, comme c'est le cas au collège, avec l'aide de professeurs volontaires.

20. Mettre en place des activités périscolaires dès l'âge de 6 ans, orientées vers le sport mais aussi la culture pour donner à chacun des centres d'intérêts et une occupation. A l'intérieur de la scolarité obligatoire, une familiarisation sera systématiquement proposée avec des enseignements pratiques.

21. Développer à l'intérieur des cycles de scolarité obligatoires des modules d'accès au savoir qui incluent l'apprentissage des disciplines manuelles.

22. La suspension des allocations familiales, pour les parents démissionnaires, pourra être décidée et prolongée par le conseil local de prévention de la délinquance, et les fonds retenus affectés au financement d'un éducateur qui aidera la famille.

Propositions visant à protéger les habitants des quartiers difficiles contre les situations à risques

23. Moderniser le cadre juridique de la vidéosurveillance, afin de prévenir la délinquance dans le cadre de vie, et notamment dans les lieux sensibles : lieux de cultes, stades....

24. Redéfinir la notion de « secret partagé entre les travailleurs sociaux et le maire » : le partage des informations entre acteurs de la prévention sera autorisé et encouragé, cela dans l'intérêt de la personne qui en bénéficie ; le maire désignera un coordonnateur responsable du partage de l'information, qui sera un référent, sans exercer de pouvoirs de police.

