



**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



*Inspection générale de la police nationale
Cabinet de l'inspection, de l'évaluation et de l'audit interne*

**ÉVALUATION DU DISPOSITIF DES CENTRES DE LOISIRS DES JEUNES
DE LA POLICE NATIONALE**

Juin 2021

SYNTHÈSE

Ce qui allait devenir un Centre Loisirs Jeunesse a été créé de manière informelle en 1962 à Dinard (35). Il s'agissait alors de mettre en place une collaboration entre la police nationale et la mairie afin de lutter contre le désœuvrement des jeunes vacanciers sur le littoral et par voie de conséquence, de limiter les nuisances pouvant en découler.

Cette mise en commun de moyens et de compétences fut un succès qui entraîna, au fil du temps, la création de structures suivant les mêmes buts et partenariats basés sur des relations étroites entre police et collectivités territoriales, implantés de préférence au cœur des quartiers sensibles.

Il en existe aujourd'hui 22 qui sont permanents (ouverts toute l'année suivant des créneaux variables en fonction des besoins et de la fréquentation), 7 saisonniers (vacances d'été essentiellement) et 4 sont en cours de création.

Ainsi, les CLJ sont devenus des acteurs incontournables de la prévention de la délinquance au sens général du terme.

C'est en 1997 que le DCSP de l'époque donnait les premières directives quant à l'organisation formelle des CLJ, sous forme d'association loi de 1901, et à leur philosophie, devant toucher les publics les plus difficiles et fédérer de nombreux partenaires dans une « véritable stratégie de lutte contre la délinquance juvénile et les violences urbaines ».

En 2018, le DGPN réaffirmait le rôle de ces structures, saluant leur bilan.

En 2019 puis surtout en 2020, le DCSP développait la stratégie de pilotage des CLJ, particulièrement dans leur rôle de rapprochement police/population, de sensibilisation à la citoyenneté, le tout s'inscrivant dans la stratégie de sécurité au quotidien.

La mission a pu constater au cours de ses diligences une forte hétérogénéité des pratiques de terrain, qui l'ont amenée à formuler 18 recommandations visant à renforcer la solidité de l'édifice et marquer plus encore son ancrage dans le sillage de la police nationale.

Dans un premier temps, il est apparu important d'examiner puis de suggérer la consolidation de la structure juridique et organisationnelle des CLJ.

Constater et rappeler les règles élémentaires de bonne gestion d'une association est apparu insuffisant.

En effet, considérant que les centres remplissent une mission de service public en lien très fort avec la police nationale, la mission s'est attachée, d'une part à démontrer que l'existence de ces associations ne constitue pas un démembrement du service public au sens de la jurisprudence du juge administratif, compte tenu notamment de son caractère multi-partenarial et de la diversité de ses activités, d'autre part à faire des recommandations renforçant le lien avec la police et le contrôle de cette dernière sur la structure.

Réaffirmer le rôle à la fois préventif et éducatif des CLJ nécessitera, sous l'égide de la police nationale, certaines modifications dans les statuts des dites associations, suggérées dans l'étude, comportant notamment une disposition imposant que le président soit le chef de circonscription ou le chef de secteur accueillant le centre.

Il est par ailleurs recommandé que le conseil d'administration comporte une majorité de policiers en son sein.

Le coût pour la police nationale des moyens financiers et humains apparaît comme faible et tout à fait supportable, les financements étant assurés par des institutions étatiques autres que la police ainsi que par les collectivités territoriales, essentiellement les municipalités.

Il en est de même en termes de personnel, la DCSP ne fournissant en appui que 61 fonctionnaires pour 2020, chiffre stable depuis trois ans, dont certains ne sont pas à temps plein.

Le statut de ces personnels ne pose pas de problèmes à la mission, les fonctionnaires concernés étant affectés à la DDSP, au sein du bureau partenariats de l'état-major et effectuant une mission de police, certes particulière, au sein des CLJ. Peut-être serait-il opportun, ainsi que suggéré dans l'étude, qu'ils soient détenteurs d'une lettre de mission individualisée signée du DDSP afin de lever toute ambiguïté qu'ils pourraient ressentir.

En revanche, il apparaît que le DGPN, tel qu'il l'avait formulé dans ses instructions de 2018, souhaitait une plus grande implication de la DCRFPN dans la formation des personnels pilotes de la structure, particulièrement pour ceux exerçant la fonction sensible et particulière de trésorier. Ce n'est pas encore le cas pour ces derniers.

En l'état actuel, la gestion des locaux et matériels ne soulève pas de problèmes particuliers. Ce thème doit toutefois rester un point de vigilance, notamment quant à la nature et au volume des matériels possédés, qui doivent être en adéquation avec la fréquentation du centre et les activités proposées, pour prévenir une éventuelle dérive, ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la sécurité.

L'activité des CLJ découle directement du contenu du projet éducatif, document obligatoire pour la création d'un « Accueils Collectifs de Mineurs » (ACM), catégorie à laquelle appartiennent les CLJ, qui impose le respect d'une réglementation particulière en termes de sécurité en général.

Ces projets éducatifs sont construits en partenariat avec les institutions participantes, fixent les buts à atteindre, les valeurs promues et les grandes lignes de l'action à engager. Il s'agit pour la plupart de projets pluriannuels.

Dans l'ensemble, ces documents se basent sur les objectifs de prévention de la délinquance, de lutte contre l'oisiveté en tant que facteur de dérives et prônent le rapprochement police/population.

La déclinaison de cette démarche se fait par le biais du projet pédagogique, élaboré par le directeur du centre, qui décrit précisément les activités proposées à venir, et dont l'ambition est de démontrer que les relations police/jeunes peuvent aboutir à créer du lien et stabiliser les esprits dans un but d'apaisement et de prévention.

Ainsi qu'il a été rappelé par le DCSP en 2020, ces actions ciblées doivent s'inscrire dans une démarche de liaison permanente avec les groupes de partenariat opérationnels (GPO), ce qui ne semble pas toujours être mis en pratique.

Outre les municipalités, partenaires essentiels et impliqués, l'éducation nationale a noué des liens avec les CLJ qui apparaissent très constructifs, dans la lutte contre le décrochage scolaire, les incivilités au sein des établissements et l'aide à l'apprentissage dans la foulée du temps scolaire au bénéfice des élèves ne vivant pas dans un environnement direct qui leur soit favorable.

Ce partenariat en particulier mériterait d'être systématisé, dans la mesure des moyens disponibles.

En revanche la mission a considéré que les interventions de sensibilisation dans les établissements scolaires ne relevaient pas de l'activité comptabilisée des CLJ, élément qu'il conviendrait de clarifier dans la doctrine.

Sans devoir effectuer des choix parmi les postulants au bénéfice des activités proposées au sein du CLJ, il n'en reste pas moins que certains publics doivent être ciblés par les différents partenaires, particulièrement au sein des quartiers faisant l'objet de politiques publiques de sécurité ou autres.

Ainsi, de l'avis général, c'est la tranche des 10/15 ans à laquelle les CLJ doivent en priorité s'intéresser, car la plus vulnérable. Quant à l'accueil au-delà de 18 ans, parfois pratiqué, il est, selon la mission, à bannir, les structures dépendant clairement des catégories accueils de mineurs d'une part, et pour éviter des différences d'âge nuisibles à la cohésion du groupe et à la transmission de certaines valeurs d'autre part.

La mission a pu noter par ailleurs la très grande réticence rencontrée par l'ensemble de ses interlocuteurs à l'accueil de personnes condamnées à des TIG, afin d'y effectuer les tâches prescrites. Il s'agit là des conséquences d'une expérimentation faisant suite à une convention signée entre la chancellerie et le ministère de l'intérieur, signature au sujet de laquelle les acteurs de terrain n'ont pas été consultés, et mélange des publics dont, par nature, il n'est pas souhaitable qu'ils se croisent. Ici réside certainement un point à revoir.

Enfin, la mission notait que le public féminin représente une part importante des jeunes accueillis en CLJ, par le fait notamment que les parents placent ici leurs filles en toute confiance et pour qu'elles échappent à une forme de communautarisme dont ils ne veulent pas.

Pour conclure, la mission a fait le point sur le contrôle et l'évaluation dont font l'objet les CLJ.

En termes de contrôle externe, il a pu être constaté que les possibilités en la matière sont multiples, diversement appliquées faute de temps et de moyens, mais efficaces.

Les contrôles relatifs à la réglementation des ACM sont mis en œuvre régulièrement, de même que ceux relatifs à l'emploi des subventions publiques, conformément à la circulaire du premier ministre du 24 décembre 2002.

Cependant, il apparaît que les instances pilotes des CLJ sont relativement peu préparées à ces contrôles, notamment sur place et sur pièce. Une recommandation à ce sujet est émise par la mission quant à l'élaboration et à la diffusion des bonnes pratiques.

Quant au contrôle interne, il reste essentiellement du ressort du président de l'association et bien entendu de l'assemblée générale, si celle-ci est bien informée en amont. Il se fait, la mission a pu le constater, en lien constant avec le directeur du CLJ qui rend compte de manière récurrente au DDSP.

L'évaluation quant à elle, bien qu'au premier abord difficile à cerner, apparaît comme parfaitement en mesure de donner une image claire de l'importance des missions remplies.

De nombreux CLJ ont mis en place des indicateurs de « performance », ou plutôt de confiance qui permettent d'enrichir les bilans d'activité présentés.

Décrits dans la présente étude, certains sont parfois chiffrés, d'autres plus ressentis mais reposant sur des bases observables.

Il a été noté que le DCSP, en juin 2020, complétant ainsi cet effort d'évaluation initié par les CLJ, a défini un certain nombre de points d'attention que devaient suivre les DDSP afin de rendre compte des bilans de leurs centres.

Ces indicateurs, incluant les retours des partenaires et l'absence d'incivilités commises au préjudice des CLJ, mériteraient sans doute d'être précisés et harmonisés. Ils permettent en tout cas aux interlocuteurs rencontrés par la mission d'affirmer le rôle essentiel des CLJ police dans le tissu local et leur haut niveau d'acceptabilité par la population au cœur des quartiers les plus difficiles où ils sont généralement implantés.

In fine, la mission a noté un déficit de communication externe sur les CLJ qui pourtant s'inscrivent très clairement dans les objectifs du rapprochement police population, incarnant la capacité, trop oubliée, de l'institution à être au plus près du public.

Dans l'intérêt de l'image de la police nationale et, de fait, du renforcement du lien police/population, un effort doit être fait en ce sens, par les moyens modernes ou plus traditionnels, afin de toucher le public le plus large possible, dans la démarche partenariale de sécurité du quotidien.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 : La mission préconise le ré-examen et l'enrichissement du projet éducatif, annexe obligatoire des statuts, lequel pourrait être signé par les différents partenaires membres de l'association, lors d'une assemblée générale. Ce document expliciterait l'engagement d'acteurs publics multiples, convergeant vers un objectif commun de service public. _____ **21**
- Recommandation 2 : Organiser la mise à disposition numérique sur son site intranet d'un espace dédié à la réglementation des ACM comportant des fiches techniques actualisées, FAQ et autres outils de soutien. _____ **24**
- Recommandation 3 : Prévoir dans les statuts une distinction entre les membres de l'association, ayant droit de vote aux assemblées générales, et les jeunes usagers des CLJ qui ne sont que cotisants et donc n'y participent pas. _____ **26**
- Recommandation 4 : Veiller à ce que les statuts prévoient que la présidence du CLJ soit confiée au chef de circonscription ou de secteur. _____ **27**
- Recommandation 5 : La mission préconise que figure dans les statuts la règle selon laquelle le conseil d'administration doit être composé pour moitié, plus une personne, de fonctionnaires actifs de police. _____ **28**
- Recommandation 6 : Impliquer la DCRFPN conformément aux instructions reçues en 2018 par le DGPN dans les process de formation nécessaires aux personnels policiers des CLJ (Formation et leur actualisation des encadrants et formation comptable des trésoriers). _____ **35**
- Recommandation 7 : Afin de permettre au SNEAS de réaliser les enquêtes préalables au recrutement des personnels extérieurs à la police dans les CLJ, il serait nécessaire que les missions des centres soient incluses dans son périmètre de compétence par le biais d'une adaptation législative. _____ **36**
- Recommandation 8 : Veiller à ce que les conventions de mise à disposition des locaux comportent les précisions nécessaires concernant les diligences et les responsabilités relatives à la sécurité des locaux (incendie, vols, dégradations, etc.). Veiller à ce que ce point soit systématiquement mis à l'ordre du jour des AG. _____ **38**
- Recommandation 9 : Rappeler aux responsables de CLJ de veiller à l'adéquation des matériels acquis avec la nature des activités proposées et le volume de jeunes accueillis, à leur bon usage et à en réaliser un inventaire annuel accompagné de la vérification de leur entretien conforme aux normes de sécurité. _____ **39**
- Recommandation 10 : Doter les directeurs de CLJ de moyens informatiques mobiles nécessaires à l'exercice de leur mission et au maintien du lien avec leur service de rattachement. _____ **39**
- Recommandation 11 : Clarifier les règles relatives au port de l'arme de service par les policiers des CLJ. _____ **39**

- Recommandation 12 : Clarifier dans la doctrine la part et les modalités de l'engagement des animateurs des CLJ dans les interventions menées dans le champ de la prévention dans les établissements scolaires. _____ **41**
- Recommandation 13 : Doter les CLJ PN d'outils informatiques harmonisés et conformes à la réglementation leur permettant de consolider la rigueur de gestion des dossiers d'inscription et de comptage des jeunes. Envisager à cette fin un rapprochement avec la direction générale de la Caisse nationale des Allocations Familiales (Cnaf). _____ **44**
- Recommandation 14 : Normer et harmoniser au plan national les règles de comptage des jeunes pris en charge par un ACM et rappeler qu'elles doivent exclure le nombre de jeunes ayant bénéficié d'une intervention des policiers en milieu scolaire. _____ **45**
- Recommandation 15 : Recentrer l'accueil en CLJ sur les mineurs, en particulier sur la tranche d'âge la plus vulnérable. _____ **46**
- Recommandation 16 : Réexaminer l'expérimentation de l'emploi de majeurs condamnés à des TIG dans les CLJPN lancée en partenariat avec le ministère de la Justice. _____ **47**
- Recommandation 17 : Recueillir auprès des organismes de contrôle les principales observations formulées suite à des contrôles dans les CLJ et constituer une documentation destinée à préparer les directeurs de CLJ aux contrôles externes. _____ **58**
- Recommandation 18 : Mettre en place une transmission systématique des diagnostics de fonctionnement des CLJ aux DDSP concernés à toutes fins utiles au fonctionnement de la structure ou nécessaire à la sécurité des personnes ou à sa sécurité juridique. _____ **60**

SOMMAIRE

1. Des cadres juridiques multiples et compatibles	18
1.1 Rappel sur les associations.....	18
1.2 L'application aux CLJ : des associations chargées d'une mission de service public.....	18
1.2.1 Fonctionnement institutionnel.....	19
1.2.2 Un risque juridique : la problématique de l'association dite « transparente ».....	19
1.3 La réglementation des accueils collectifs de mineurs (ACM).....	22
2. Le fonctionnement des CLJ	24
2.1 Les statuts, un point central.....	24
2.1.1 Les buts de l'association dans les statuts des CLJ.....	24
2.1.2 Les membres de l'association.....	26
2.1.3 Le Conseil d'administration.....	26
2.1.4 Le bureau.....	27
2.2 Le choix des responsables, un enjeu essentiel.....	27
2.3 Les moyens.....	30
2.3.1 Financement.....	30
2.3.2 Moyens humains.....	31
2.3.3 Infrastructures et équipements.....	36
2.3.3.1 Les Infrastructures.....	36
2.3.3.2 Les équipements.....	38
3. L'ancrage dans les territoires, une condition indispensable à l'acceptabilité des CLJ	39
3.1 L'ancrage dans le territoire et la synergie partenariale.....	40
3.1.1 Le CLJ, un outil de la sécurité du quotidien ancré localement dans une démarche participative et de concertation.....	40
3.1.2 Les partenariats locaux déterminants du fonctionnement des CLJ.....	41
3.2 Le public des centres de loisirs jeunes de la police nationale.....	42
3.2.1 Les formalités administratives d'accueil : premier contact et dialogue avec le jeune et ses responsables légaux.....	42
3.2.2 La procédure d'inscription des jeunes et les modalités de comptage des jeunes inscrits mériteraient d'être consolidées.....	44
3.2.3 A quel public cible s'adressent les CLJ ?.....	45
3.3 La déclinaison des objectifs du projet éducatif dans le projet pédagogique.....	48
3.3.1 Les projets éducatif et pédagogique des CLJ répondent aux exigences de la réglementation des ACM.....	48
3.3.2 Les projets éducatifs des CLJ.....	48

3.3.3 Les projets pédagogiques des CLJPN.....	49
4. De l'évaluation au contrôle, des possibilités multiples.....	50
4.1 Évaluation.....	51
4.1.1 L'évaluation du CLJ en tant qu'ACM.....	51
4.1.2 L'évaluation de l'emploi des subventions.....	52
4.1.3 L'évaluation de l'action des CLJ par la DCSP et la DSPAP.....	53
4.1.4 Un cadre d'évaluation de l'action des CLJ proposé par le DCSP en juin 2020.....	54
4.2 Le contrôle.....	55
4.2.1 Les contrôles liés au statut associatif des CLJ.....	55
4.2.2 Le contrôle du CLJ en tant qu'ACM, sous l'autorité du Préfet.....	56
4.2.3 Le pouvoir de contrôle du président du CLJ.....	57
4.2.4 Le contrôle interne piloté par le directeur du CLJ.....	58
4.2.5 Le contrôle de l'activité des policiers opérant dans les CLJ par leur hiérarchie.....	58
4.2.6 Les contrôles réalisés par les services centraux de la DCSP.....	59

LETTRE DE MISSION



Direction générale de la police nationale

Paris, le 15 FEV. 2021

Suivi par :
Réf. DGN/CAB : CABDG 21 - 00409D

Le directeur général de la police nationale

à

**Madame la directrice,
cheffe de l'inspection générale de la police nationale**

Objet : Évaluation du dispositif des centres de loisirs des jeunes gérés par la direction centrale de la sécurité publique.

Référence : Note du DCSP du 7 décembre 2020.

Depuis près de soixante ans, les centres de loisirs des jeunes (CLJ) sont des acteurs reconnus de la prévention de la délinquance et du rapprochement de la police nationale avec la population.

En 2019, plus de 94 000 jeunes ont ainsi été accueillis dans 28 structures territoriales pour des activités saisonnières ou permanentes encadrées par des policiers et des personnels non policiers. L'ancrage local de ce dispositif contribue à assurer le succès des CLJ, tant auprès des publics concernés que des partenaires institutionnels et associatifs.

La DCSP, en charge de ces centres à travers ses directions départementales (DDSP), a dès lors souhaité intégrer pleinement leur activité au sein de la stratégie déployée dans le cadre de la politique de sécurité du quotidien. Une nouvelle doctrine de fonctionnement viendra ainsi préciser les orientations missionnelles devant y être déclinées.

Toutefois, les diagnostics locaux réalisés par cette direction laissent apparaître un certain nombre de points d'attention, parmi lesquels une méconnaissance des règles comptables dans certaines structures qui ne peut perdurer.

Il convient au préalable de mesurer la robustesse des règles encadrant ce dispositif, qui s'appuie sur des associations de droit privé relevant de la loi de 1901, auxquelles la police nationale alloue des moyens importants en termes de mise à disposition de policiers, locaux ou matériels.

Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08
Standard : 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
Adresse internet : www.police-nationale.interieur.gouv.fr

1/2

La disparité de leurs statuts telle qu'elle ressort d'un premier examen doit être examinée au regard de la tutelle que doivent exercer les DDSP, garantes à la fois du bon emploi des agents et de l'atteinte des objectifs fixés à chaque CLJ.

L'engagement des collectivités territoriales au sein même de certains CLJ et/ou à travers le financement de leurs activités, est un point d'attention, en ce qu'il doit répondre à une démarche concertée avec les DDSP fixant des objectifs communs.

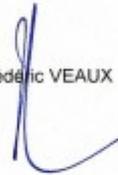
Il convient d'évaluer également de quels outils les services de sécurité publique disposent pour garantir que des associations, qui affichent leur rattachement à la police nationale, reflètent les valeurs de l'institution.

Je vous demande de procéder à l'expertise de tous ces questionnements, et de ceux qui pourraient apparaître au cours de vos travaux, en étroite concertation avec la direction centrale de la sécurité publique.

Vous proposerez toute mesure utile à la consolidation du dispositif et du cadre d'emploi des personnels de tous grades qui le servent.

Votre rapport devra me parvenir avant le 15 mai 2021.

Frédéric VEAUX



Copie : Monsieur Jean-Marie SALANOVA, directeur central de la sécurité publique

AVANT PROPOS

Par lettre de mission en date du 15 février 2021, le directeur général de la police nationale a confié à l'inspection générale de la police nationale la réalisation d'une mission visant à évaluer le dispositif des centres de loisirs jeunes gérés par la direction centrale de la sécurité publique.

Dans le cadre de cette mission il est principalement demandé de mesurer la robustesse des règles encadrant ce dispositif, d'être attentif à **l'engagement des collectivités territoriales au sein même des CLJ**, d'évaluer de quels outils les services de sécurité publique disposent pour garantir que ces associations, qui affichent leur rattachement à la police nationale, reflètent les valeurs de l'institution et de proposer toute mesure utile à la consolidation du dispositif et du cadre d'emploi des personnels de tous grades qui le servent.

À ces fins, la mission a rencontré (liste des entretiens en annexe 21) les responsables concernés par le sujet au sein de la direction générale de la police nationale. Elle s'est en particulier entretenue avec la direction centrale de la sécurité publique (échelon central et quatre DDSP - Rennes, Bordeaux, Montpellier et Évry), et a échangé avec la direction centrale du recrutement et de la formation.

La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) a été sollicitée, afin d'obtenir des éléments sur la situation en région parisienne et la mission s'est plus longuement entretenue avec le directeur territorial de la Seine Saint-Denis.

De plus, un questionnaire portant sur les finalités, les activités, le fonctionnement et le contrôle des CLJ a été adressé à tous les directeurs départementaux de la sécurité publique et de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne disposant d'un CLJ sur leur ressort territorial.

La mission s'est également appuyée sur l'ensemble des diagnostics réalisés depuis 2016 par un chargé de mission de la DCSP.

La mission s'est par ailleurs rapprochée du Service national des enquêtes administratives et de sécurité chargé de réaliser les criblages permettant l'évaluation du comportement de personnes susceptibles de présenter un danger pour la sécurité à l'occasion des recrutements des policiers et gendarmes ou de personnels œuvrant dans des domaines sensibles.

La démarche de la mission a consisté à mener une analyse globale de ces structures, afin d'identifier les risques et difficultés susceptibles d'émerger à l'occasion de leur fonctionnement, et de faire des propositions visant à renforcer la robustesse de ce dispositif en tant qu'acteur essentiel à la mission de prévention de la délinquance, au rapprochement police-population et à la possibilité pour certains jeunes de retrouver un cadre porteur des valeurs républicaines.

INTRODUCTION

Le premier Centre de Loisirs des Jeunes a été créé à DINARD (35) en 1962 sur une initiative de la municipalité et de l'autorité de police locale afin d'occuper les jeunes en vacances sur le littoral.

Ce centre, à l'époque destiné à éviter le désœuvrement des jeunes pendant l'été, a fonctionné pendant plus de trente ans, « sans statut particulier », « grâce à la mise en commun par la Mairie et le commissariat de police de moyens » lit on dans une fiche antérieure (**Annexe 1**).

La création d'autres C.L.J a suivi (**Annexe 2**), et à partir de 1985, ces structures, animées par des policiers des directions départementales de sécurité publique, parfois épaulés par ceux de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, se sont progressivement implantées dans les quartiers sensibles et les zones fortement urbanisées des grandes agglomérations. Le but était d'y toucher, pendant l'été, les adolescents, en leur proposant des activités à dominante sportive, destinées à faciliter leur intégration et à offrir des perspectives alternatives à une dérive éventuelle dans des actes de délinquance.

Il en existe aujourd'hui 22 qui sont permanents (ouverts toute l'année suivant des créneaux variables en fonction des besoins et de la fréquentation), 7 saisonniers (vacances d'été essentiellement) et 4 sont en cours de création.

Leurs modalités respectives de fonctionnement reposent principalement sur des liens tissés entre les responsables des services de sécurité publique locaux et les mairies. Elles s'inscrivent ainsi pleinement, dans l'esprit de la démarche partenariale entre État et collectivités territoriales qui sous-tendra tous les plans stratégiques et textes législatifs ou réglementaires qui ont émaillé l'histoire de la politique publique de prévention de la délinquance¹.

Les services de police – de sécurité publique - y apparaissent toujours en tant qu'acteurs des stratégies départementales de prévention de la délinquance, sous l'autorité des préfets et en lien étroit avec les maires institutionnalisés en tant que pivots des actions en matière de prévention de la délinquance dans leur commune².

La DCSP rappelle que dans les années 90, à la suite d'émeutes dans certains quartiers urbains, les CLJ se sont de plus en plus implantés au cœur des cités de manière à construire, au quotidien, des liens et à promouvoir le dialogue entre policiers et jeunes afin de « désamorcer » certaines situations pouvant conduire à des violences urbaines.

1 Rapports Peyrefitte (1977) « Réponses à la violence » et Bonnemaïson (1982), décret du 8 juin 1983 instituant les conseils départementaux, communaux et national de Prévention de la Délinquance (CNPD), circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 créant les CLS, loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, décret du 17 juillet 2002 qui crée les CLSPD, rapport sur la Prévention de la délinquance (Bénisti) d'octobre 2005, loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et ses décrets d'application

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

Marquée par une implication plus forte de la sécurité publique dans le domaine de la prévention de la délinquance à partir de 1982, ces structures se sont multipliées. Malgré leur succès croissant, ainsi que celui des actions de prévention en général, la DCSP actait en 1997 la nécessité de ré-examiner certains points de leur fonctionnement.

En effet, dans une note de service en date du 27 mars 1997 (**Annexe 3**), le DCSP adresse aux DDSP les grandes lignes de l'évolution qu'il entend insuffler sur la nature des actions de prévention et leurs objectifs.

Pour mémoire, ces actions consistaient en des « opérations de prévention été » (OPE), mises en place ponctuellement par le chef de service de police et la municipalité ou s'inscrivaient dans le cadre du dispositif interministériel « Ville Vie Vacances » (VVV) présidées par le Préfet – en particulier dans le ressort de la Préfecture de police-. Certaines étaient conduites de façon ponctuelle, d'autres étaient portées de manière permanente et parfois structurées en association loi 1901 (CLJ).

Le DCSP indique qu' « *il conviendrait que ces opérations permanentes se transforment en centre de loisirs des jeunes* », et préconise que « *les directeurs départementaux de la sécurité publique ou les chefs de service désireux d'introduire dans leur stratégie de lutte contre la délinquance une dimension préventive, constituent des associations loi 1901 sur le plan départemental ou local. Ce type de structure, présidée en général par le DDSP [...] ou le chef de circonscription [...] permet en effet à la Sécurité Publique de rester maître d'œuvre dans la conduite des actions qu'elle peut cependant mener dans le plus large partenariat, et de pouvoir bénéficier de subventions relevant de différents organismes. L'association constitue de fait la structure la plus souple et la plus efficace dans le montage et la mise en œuvre de ce type d'action qu'elle aide ainsi à pérenniser* ».

Les objectifs des opérations de prévention sont ainsi redéfinis et le message est clair : si « *l'esprit ludique [...] a dominé* » lors de la création des CLJ, « *pour inciter les jeunes à participer aux différentes animations* », « *il convient désormais d'éviter cette attitude consumériste des adolescents pour parvenir à une participation active de leur part afin de leur donner le goût de l'effort et de l'insertion.* »

Le directeur central incite explicitement à limiter les actions « *qui ne prévoient que des matchs de football ponctuels ou des sorties découvertes, sauf si ces actions s'inscrivent dans une stratégie particulièrement appuyée sur des impératifs locaux* » et à conserver à « *l'initiation motocycliste [...] très onéreuse et peu fidélisante [...]* » le caractère « *d'animation d'activité « d'appel » , pour proposer aux jeunes des activités plus structurantes* ».

Enfin, le public visé est également précisé : « *public plus réfractaire, situé si possible dans les zones relevant de la géographie prioritaire de la ville* ». Il doit être atteint grâce à l'action des personnels de police (« *îlotiers* », « *spécialistes* ») « *en liaison avec les municipalités, les associations de quartier etc ...* ».

Les CLJ sont appréhendés comme potentiels leviers structurants des actions de prévention de la sécurité publique qui devaient désormais s'inscrire dans une « *véritable stratégie des services de lutte contre la délinquance juvénile et les violences urbaines.* »

Le 30 mai 2018 (**Annexe 4**), le directeur général de la police nationale réaffirme que les CLJ « *renforcent les contacts entre les jeunes et la police* », et qu'ils « *préviennent la délinquance des mineurs et fédèrent, autour de cet objectif, de nombreux partenariats locaux dans la mise en place d'actions au profit des jeunes* » et permettent de « *faire connaître les missions et les métiers de la police nationale* ».

Il qualifie le bilan des CLJ de « *très positif, tant pour les jeunes que pour les policiers et les partenaires locaux au premier rang desquels se trouvent les municipalités et l'éducation nationale* ».

C'est pourquoi, promouvant la poursuite de ce travail, pour renforcer le contact entre la police et la population, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, il donne pour instruction à la DCSP de compléter les 28 CLJ existant par la création de 7 autres nouveaux centres de loisirs jeunes dans les communes suivantes : Lyon, Mulhouse, Pointe à Pitre, Roubaix- Tourcoing, Toulon, Toulouse et Trappes.

Le 12 juillet 2018, le DCSP décline les instructions du DGPN, précisant que les 7 nouveaux CLJ devront être créés avant la fin de l'année 2020 et donne libre cours à une promotion plus large de ce dispositif en indiquant que « *toute initiative dans les DDSP non listées [...] sera aussi la bienvenue dans le cadre de la PSQ* ».

Considérés comme véritable **outil de prévention** de la délinquance et **un des moyens de mise en œuvre de la sécurité de proximité**, les finalités des CLJ sont ainsi formalisées par la DCSP dans la fiche technique de 2019 :

- « *favoriser la mixité, la diversité sociale et culturelle pour aider à l'intégration ;*
- *développer le respect de la règle au travers des exigences de la vie en groupe et des activités individuelles ou collectives ;*
- *contribuer à l'éducation, à l'insertion et à la structuration sociale des jeunes en difficultés ;*
- *développer les relations police/jeunes* ».

Enfin, dans une note de service du 3 juin 2020 (**Annexe 5**) destinée à préparer la campagne d'opérations de prévention de l'été 2020, le directeur central de la sécurité publique développe la stratégie de pilotage des CLJ, en tant qu'outil contribuant pleinement à la politique ministérielle de rapprochement entre la police et la population, qu'il entend faire décliner au plan local et dans laquelle il engage les DDSP et chefs de circonscription à s'investir personnellement.

Il informe les DDSP de la nécessité d'une part d'améliorer l'ancrage de l'action de ces structures dans la stratégie locale de sécurité du quotidien de chaque circonscription et d'autre part de renforcer leurs modalités de gestion interne.

Rappelant que « *l'objectif premier d'un CLJ consistera à sensibiliser les jeunes aux principes élémentaires de la citoyenneté et à développer les notions attachées au vivre ensemble* », le DCSP escompte que les conditions d'organisation et de fonctionnement des CLJ soient désormais être arrêtées sur la base des stratégies locales de sécurité du quotidien.

Ces instructions visent principalement à impulser des méthodes de travail visant à une « véritable planification stratégique » de l'action des CLJ, à fidéliser leurs publics, à évaluer la pertinence des dispositifs déployés et, à renforcer la professionnalisation des responsables de CLJ en précisant notamment les conditions du respect des règles comptables.

Une doctrine d'emploi, actuellement en cours d'élaboration, devrait venir compléter ce chantier qui vise aussi à l'harmonisation et à la rationalisation du fonctionnement de ces « accueils collectifs de mineurs » (ACM) de la police nationale.

Après 60 ans d'existence sous les couleurs de la police nationale, quel bilan global peut-on dresser de ce dispositif unique et original des CLJ piloté par la police nationale ?

La mission a pu constater que ces entités, étroitement liées à la sécurité publique, sont aujourd'hui solidement implantées dans des quartiers parmi les plus en difficulté, et identifiées en tant que tels par la politique de la ville et le ministère de l'intérieur (ZSP, QRR,...) des grandes agglomérations.

Elles y sont reconnues et intégrées dans leurs échanges par les partenaires institutionnels.

En effet, la plupart des directeurs de CLJ travaillent en lien étroit avec les délégués du Préfet, les responsables de service des politiques de prévention de la délinquance et reçoivent, en présence des DDSP, la visite au moins annuelle des Préfets ou de leur représentant - en particulier avant l'été ou à l'occasion d'un évènement particulier, souvent retracée sur les réseaux sociaux de la Préfecture.

Des conventions sont notamment signées, parfois depuis plusieurs années, avec l'éducation nationale, faisant de la police nationale un soutien fort de la stratégie de lutte contre le décrochage et l'exclusion scolaires dont on connaît les liens avec l'entrée en délinquance.

Les accords avec les services départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse contribuent par ailleurs à renforcer les liens avec les services de police locaux.

Les CLJ sont également clairement identifiés et respectés par les habitants des quartiers concernés.

La fréquentation du CLJ par deux générations successives de jeunes d'une même famille en est emblématique, ainsi que la capacité de ces structures à fidéliser les jeunes les plus en retrait, notamment les jeunes filles, que les parents acceptent de confier à ce seul « ACM » car il est entre les mains de la police nationale.

Parmi les critères d'évaluation de leur action, les DDSP relèvent que ces structures ne sont pas victimes de dégradations ou de vols alors qu'elles sont généralement implantées en plein cœur des quartiers et cités impactés par leur niveau de délinquance et de criminalité.

La confiance du public, parents et jeunes, accordée à ces structures est indéniable.

Ouverts par principe à tous les jeunes du quartier, et parfois au-delà, sans critère de sélection, la plupart des CLJ reçoivent aussi les jeunes identifiés par les partenaires locaux, établissements scolaires, protection judiciaire de la jeunesse, etc. Cette pratique, issue de la concertation au sein des CLSPD ou des GPO, permet au CLJ de jouer un rôle prioritairement dédié aux publics jeunes les plus vulnérables et les plus éloignés des structures d'accueil de « droit commun ».

Ils incarnent à ce titre la capacité de la police nationale à travailler, sous l'égide du Préfet, en lien étroit avec les acteurs institutionnels locaux, et notamment les élus, engagés dans la lutte contre la délinquance par le prisme de la prévention.

On pourra citer pour exemple le plan départemental de prévention de la délinquance 2020/2024 du département de la Gironde : « *Actions « Sport Santé Citoyenneté » menées par le centre de prévention et de loisirs des jeunes de la Police nationale. Ces actions consistent à établir au pied des immeubles, des villages constitués d'ateliers. Les policiers nationaux animateurs proposent plusieurs thèmes : la citoyenneté, la mixité, la prévention de la violence, le respect et la loi. Ces diverses thématiques permettent d'évoquer de multiples manières l'égalité des droits hommes/femmes ou filles/garçons et de lutter contre toutes les formes de discrimination et de violences ».*

Les indicateurs d'activité des CLJ, qu'ils aient été formellement posés ou issus de constats rapportés par les directeurs départementaux, témoignent du rôle indéniable dans le champ, de la prévention de la délinquance et du rapprochement entre la police et la population que joue ce dispositif.

Le renouvellement annuel quasi systématique des subventions accordées par les gestionnaires, et les nouveaux projets proposés par les partenaires institutionnels locaux en sont aussi une illustration.

Certains directeurs territoriaux de sécurité publique indiquent que le travail mené dans le CLJ de leur ressort a largement contribué à fluidifier les relations avec les collectivités territoriales, qui participent aussi aux projets et au bon fonctionnement de ces ACM de la police nationale.

Cette reconnaissance est le fruit de dizaines d'années d'engagement de ceux qui les dirigent et les animent, devenus des interlocuteurs appartenant à la police nationale très accessibles, et des leviers incontournables des politiques locales de prévention de la délinquance ainsi que du rapprochement de la police avec la population des quartiers concernés.

Pourtant, il semble que la plus-value de cet outil soit encore à ce jour très méconnue et n'ait pas été véritablement mesurée à la hauteur de ce qu'il peut apporter à la police nationale.

Peu coûteux pour la PN, qui n'accorde pas de subvention, et qui ne met pas de moyens matériels à disposition de l'association (les locaux sont mis à disposition par les collectivités territoriales, les matériels sont acquis par l'association ou mis à disposition par voie de convention avec des partenaires locaux) le dispositif des CLJ s'appuie, pour ce qui concerne les CLJ permanents, sur 1 à 3 ETP police (en dehors de Marseille, Rennes et Montpellier qui en comptent respectivement 15, 7 et 4).

La réserve jusqu'ici adoptée par l'institution dans la valorisation des CLJ est probablement due à la nature de ces structures : à la fois associatives, soumises à la réglementation particulière des « accueils collectifs de mineurs » (ACM), élaborée et contrôlée par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et à la fois placées sous la gouvernance principale des services des directions départementales de la sécurité publique.

Ce statut atypique dans la police nationale présente pourtant une cohérence dans son fonctionnement et une plus-value bénéfique à l'institution :

- cohérent parce que les CLJ, et l'examen des statuts le démontre, sont en réalité véritablement chargés d'une mission de service public s'inscrivant dans la continuité des missions de la police nationale qui concourent à la prévention de la délinquance et à la sécurité du quotidien ; la structure associative ACM permet ce rapprochement avec les jeunes – qui ne peut évidemment pas se dérouler dans des locaux de police- et la mise en commun des ressources humaines et matérielles des acteurs locaux dans la prévention de la délinquance.

- bénéfique à l'institution pour deux raisons : leur travail peut s'inscrire dans la stratégie partenariale locale, au sein des CLSPD, pour les actions au long court, et dans les GPO, outil de résolution des problématiques de sécurité du quotidien. Par ailleurs, ils contribuent indéniablement au rapprochement police/population.

Ces points forts du dispositif ne valent qu'à la condition que celui-ci soit véritablement piloté, encadré et contrôlé. C'est ce à quoi la mission a tenté de contribuer en identifiant les risques qui peuvent y être associés et en proposant des recommandations destinées à consolider le dispositif pour sa sécurisation au plan juridique et dans son fonctionnement quotidien.

Elles permettront à la DCSP, qui s'inscrit dans cette démarche, d'enrichir la doctrine en cours d'élaboration.

Les entretiens et les informations communiquées ont permis d'éclairer la mission sur des pratiques de terrain diversifiées. Sur la base de ces observations, la mission a pu identifier des risques associés au fonctionnement des CLJ qui l'amènent à formuler des recommandations complémentaires destinées à consolider le dispositif afin de concourir à sa sécurisation, au regard des règles qui le gouvernent, à son efficacité et à sa visibilité dans la politique de rapprochement police/jeunes dans le schéma fondateur de la sécurité du quotidien.

1. DES CADRES JURIDIQUES MULTIPLES ET COMPATIBLES

1.1 RAPPEL SUR LES ASSOCIATIONS

Lors de la création progressive des CLJ, la question de leur forme juridique s'est rapidement posée.

Le choix qui a été fait, celui d'une association loi de 1901, permettait de donner à la structure cadre - celui d'une convention entre deux ou plusieurs personnes³ - une certaine indépendance, les droits afférents à une personne morale, et, notamment, la possibilité de disposer d'un budget propre ainsi que de ressources diversifiées.

Qui plus est, dans le souci légitime de favoriser l'expression et l'action associative, ladite loi, consacrant une liberté dont la valeur constitutionnelle devait être reconnue par le Conseil Constitutionnel, laissait, et laisse encore, de grandes libertés de fonctionnement interne prévues par les statuts.

La loi de 1901 ne définit pas quelles sont les instances d'administration d'une association. Elle impose seulement aux personnes qui en sont chargées de déclarer au greffe des associations les informations d'identité des personnes désirant créer la structure, informations données lors de la constitution de l'association puis lors de tout changement de dirigeant.

En conséquence, une association est libre de définir ses instances de fonctionnement et leurs attributions ainsi que l'instance compétente pour la représenter vis-à-vis des tiers⁴.

Un rappel des règles généralement suggérées par les statuts type figure en annexe de ce rapport (**Annexe 6**).

Pour autant, l'organisation d'un CLJ, compte tenu de sa spécificité, doit sans doute déroger à ces suggestions.

1.2 L'APPLICATION AUX CLJ : DES ASSOCIATIONS CHARGÉES D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

Les CLJ, bien que la plupart du temps porteurs de multi-partenariats, remplissent des missions de service public sous le contrôle global, la mission a pu le constater, de la Police Nationale.

Détenteurs très souvent des postes clefs, les responsables policiers en orientent l'action, répartissant les moyens dans un objectif de prévention de la délinquance, de tissage ou de rapprochement police-population et de transmission des valeurs issues de leur corps d'origine.

C'est en raison de ses liens forts avec la police nationale, qu'il faut évoquer le risque que le CLJ soit considéré par le juge administratif, à l'occasion d'un contentieux, comme un « démembrement » de cette institution.

3 Article 1^{er} de la loi de 1901 : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager les bénéfices »

4 La loi peut toutefois imposer des statuts types à certaines catégories d'associations (par exemple, les associations reconnues d'utilité publique, les associations agréées de pêche)

À l'occasion du débat préalable à l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'association a été présentée comme un relais nécessaire de l'État : « *l'association est appelée à jouer un rôle social, (...) elle est créée pour se substituer dans certains offices de l'État et pour remplir à sa place certaines tâches dont la diversité même défie l'initiative de l'État* » (débats parlementaires, M. Viviani, 15 janvier 1901).

Ainsi envisagée, l'association a pu développer avec les collectivités publiques des relations importantes mais susciter, dans le même temps, des difficultés tenant à l'utilisation par ces dernières du modèle associatif .

Qu'il s'agisse de l'adhésion d'une personne morale de droit public à une association, de la création de cette dernière par une ou des collectivités publiques, des missions de service public susceptibles d'être confiées aux associations, des financements publics obtenus par ces dernières, ou encore de la « mise à disposition » des associations de personnel, de locaux ou de matériels publics, autant de thématiques pour lesquelles des règles jurisprudentielles précises ont été élaborées. Elles ont permis d'établir au mieux les liens unissant les associations aux collectivités publiques, évitant aux associations d'être rattrapées par les requalifications que les juges n'hésitent pas à opérer lorsqu'ils constatent que les cadres juridiques appropriés n'ont pas été utilisés.

Selon la mission, les Centres de Loisirs et de la Jeunesse – CLJ, fonctionnant pour l'ensemble d'entre eux sous le régime de la loi de 1901, ne sauraient échapper à ces règles, sous réserve de quelques ajustements, et ce, sans bouleverser leur organisation.

1.2.1 FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

Par une note en date de mars 2015, émanant du directeur central de la sécurité publique, était diffusée une fiche de rappel des obligations minimales devant présider au fonctionnement des associations, insistant notamment sur les pouvoirs et obligations du président d'association, les obligations du directeur du CLJ et celles de l'équipe d'animation.

Ces règles relèvent tant de la loi de 1901 que du code de l'action sociale et des familles, de celui des assurances, mais aussi des diverses contraintes pesant sur les structures qualifiées ERP et lieu d'Accueil Collectif de Mineurs. La conformité aux règles régissant les lieux d'accueil collectif de mineurs est par ailleurs confiée au préfet de département.

Nonobstant ces règles, la loi de 1901 laisse une grande liberté aux associations dans la rédaction des statuts régissant leur fonctionnement.

1.2.2 UN RISQUE JURIDIQUE : LA PROBLÉMATIQUE DE L'ASSOCIATION DITE « TRANSPARENTE »

La mission ne peut faire l'économie de la référence à un ensemble de règles tirées de la jurisprudence et de la doctrine administrative. Certains risques juridiques peuvent se faire jour et il convient de les évoquer.

La justice administrative veille à ce qu'il n'existe pas de démembrement du service public en général. Ainsi, lorsque les liens établis entre une association et une collectivité publique conduisent à ôter à la première toute autonomie par rapport à la seconde, l'association peut être reconnue comme transparente par rapport à la collectivité publique. Si d'apparence, il s'agit d'une association, c'est en fait l'administration qui agirait en usant des avantages qu'offre le modèle associatif.

Si cette transparence était constatée par le juge, il conviendrait d'en tirer les conséquences en procédant à des requalifications et d'y mettre un terme par la réintégration des activités de l'association au sein de l'administration et à sa dissolution.

Il s'agit là d'un risque de fragilisation des CLJ qui, de l'avis de la mission, peut être écarté, moyennant sans doute une consolidation du lien entre les CLJ et ses partenaires.

Les critères retenus pour qualifier une association de « transparente » par le Conseil d'État à l'occasion de sa décision *Divier (CE 11 mai 1987)* ciblait :

- le financement de l'association (essentiellement voire exclusivement public) ;
- l'absence d'autonomie par rapport à l'administration ;
- et enfin le fonctionnement de l'association notamment à raison de ses organes de direction.

Ainsi, de fortes présomptions de transparence ne peuvent que peser sur des associations dirigées par des agents publics, financées par des ressources publiques et poursuivant leur objet social en usant de moyens mis à sa disposition par la personne publique.

Dans l'arrêt *commune de Boulogne-Billancourt (CE 21 mars 2007)*, le Conseil d'État a développé ces critères et a confirmé la décision de la cour administrative d'appel qui avait reconnu la transparence d'une association par le constat combiné de la création de l'association, de ses modalités d'organisation et de fonctionnement, l'origine de ses ressources ainsi que le contrôle exercé sur elle par la commune qui conduisait à la regarder comme un service de cette dernière.

L'esprit de la jurisprudence consiste bien en une volonté du juge de faire en sorte que les règles de la gestion publique ne soient pas contournées par certaines entités publiques qui utiliseraient, à dessein et avec une certaine mauvaise foi, le statut associatif.

Le juge administratif recherchera, derrière une association, la collectivité publique dont elle est le relais, pour engager sa responsabilité ou encore pour la soumettre aux règles de la comptabilité publique.

Dans l'état actuel du droit, la mission considère que le risque pour les CLJ de se voir qualifier « association transparente » est aujourd'hui très limité.

En effet, alors même qu'ils concourent à une mission de service public, celle-ci est plurielle, recouvrant tout à la fois la prévention de la délinquance, la promotion de l'égalité hommes femmes, la lutte contre le décrochage scolaire, etc., autant de thématiques interministérielles lesquelles, tout en étant parfois liées, requièrent des partenariats diversifiés.

Par ailleurs, à l'image de ces missions, les financements sont diversifiés, État et collectivités locales essentiellement, exceptionnellement partenaires privés. De plus, le ministère de l'intérieur, au travers de la DGPN, n'est pas présent dans le tour de table, même s'il fournit à ces structures des moyens humains et qu'une partie de la mission des CLJ se rattache directement à la transmission des valeurs républicaines et notamment celles de l'institution Police.

Selon la mission, un outil permettrait, au-delà de la présente analyse, de mieux sécuriser le dispositif : investir explicitement les associations gérant des CLJ d'une mission de service public, au travers notamment d'une rédaction plus complète du document nommé « projet éducatif », obligatoirement déposé en préfecture au moment de l'enregistrement de la structure associative CLJ.

Loin de craindre de dissimuler une association « transparente », il conviendrait de l'afficher comme participant, usant de multi-partenariats et d'une pluralité de financements, à une mission de service public.

La jurisprudence considère que l'intervention d'une association au sein du service public permet de devancer, voire d'accompagner l'État, les pouvoirs publics et plus globalement, l'administration, mais également de pallier leur désengagement sur certains domaines qui, en raison de leur objet, de leur public, présentent un degré d'intérêt général justifiant que l'administration ne s'en désintéresse pas totalement.

En fonction, l'action associative peut alors être aidée par l'administration dans ses modalités d'exécution et être investie d'une mission de service public.

Un relationnel, mis en avant par la *circulaire dite « Valls »* (Circ. N°5811 du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations), évoque le rôle des associations dans la co-construction des politiques publiques et tend à favoriser dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général.

Le recours par l'administration à une association pour gérer des activités qui correspondent à une mission de service public, ne peut être regardé comme illégal en lui-même (CE 8 juin 1994 Delrez). Il doit toutefois s'effectuer selon des règles établies permettant d'attribuer à une association l'exercice d'une mission de service public.

Ainsi, l'activité de cette personne privée peut se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements (CE 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence).

- **Recommandation 1** : La mission préconise le ré-examen et l'enrichissement du projet éducatif, annexe obligatoire des statuts, lequel pourrait être signé par les différents partenaires membres de l'association, lors d'une assemblée générale. Ce document expliciterait l'engagement d'acteurs publics multiples, convergeant vers un objectif commun de service public.

Celui-ci aurait clairement pour objet de confier à l'association une véritable mission de service public, essentiellement la prévention de la délinquance, sans en exclure les thématiques d'exclusion qui lui sont associées, précisant les principes devant présider à l'exercice d'une telle mission -égalité d'accès, principe de laïcité notamment, les fondements et buts de la mission- ainsi que la gouvernance Police Nationale dans le respect des différents contributeurs.

Il apparaît ainsi, à l'issue de ces quelques propos, que le statut associatif, semble le mieux adapté pour mettre en synergie, tant dans les buts, que dans l'action et dans la contribution matérielle et financière, différents partenaires présentant, sous des formes différentes, une participation au développement du service public.

1.3 LA RÉGLEMENTATION DES ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS (ACM)

Les centres de loisirs de la police nationale revêtent une triple nature : ils sont constitués sous la forme d'association de la loi de 1901, accueillent des mineurs et sont, à ce titre, soumis à la réglementation des « Accueils collectifs de mineurs » dits ACM et ils agissent en lien étroit avec la Police nationale.

Notons qu'ils sont aujourd'hui les seuls à avoir conservé cette appellation de « centre de loisirs » abandonnée par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports il y a près de 15 ans au profit de celle d'« Accueils Collectifs de Mineurs (ACM)».

Cette particularité permet, par convention, d'employer cette seule appellation « CLJ » dans le présent rapport pour désigner les ACM liés à la police nationale, que ce soit à la DCSP ou à la DSPAP de la Préfecture de police.

Un ACM, au sens du décret n° 2006-923 du 26 juillet 2006 relatif à la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental et modifiant le code de l'action sociale des familles répond aux critères cumulatifs suivants (**Annexe 7**) :

- situé hors du domicile parental ;
- se déroulant pendant les vacances scolaires et les loisirs des mineurs ;
- collectifs ;
- à caractère éducatif entrant dans l'une des catégories définies à l'article R 227-1 du code de l'action sociale des familles ;
- ouverts aux mineurs dès leur inscription dans un établissement scolaire.

Leurs objectifs, présentés sur le site jeunes.gouv.fr du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, consistent à être « *un lieu éducatif de détente et de découverte complémentaire à la famille et à l'école* ». Il s'agit là de favoriser une expérience de vie collective et l'apprentissage de l'autonomie et d'offrir l'occasion de pratiquer diverses activités (culturelles, sportives, artistiques, scientifiques et techniques,...).

Ces activités sont organisées à partir d'un projet éducatif propre à chaque organisateur et d'un projet pédagogique propre à chaque équipe d'encadrement.

Un ACM accueille au minimum 7 enfants et/ou jeunes âgés de moins de 18 ans.

Les trois types d'accueils les plus couramment organisés sont les suivants :

- Les accueils avec hébergement - *séjour de vacances* (précédemment dénommé "centre de vacances" ou "colonie de vacances"), *séjour court*, *séjour spécifique* (linguistique, artistique et culturel, rencontres européennes de jeunes et chantiers de jeunes) et le *séjour de vacances dans une famille* (précédemment appelé "placement de vacances") ;
- Les accueils de scoutisme ;
- Les accueils sans hébergement - *l'accueil de loisirs* (précédemment dénommé "centre de loisirs" ou "centre aéré") est organisé pour 7 à 300 mineurs et fonctionne pendant le temps extrascolaire ou périscolaire au minimum 14 jours par an, pour une durée minimale de deux heures par journée de fonctionnement. Il se caractérise par une fréquentation régulière des mineurs inscrits auxquels il offre une diversité d'activités organisées ;
- *L'accueil de jeunes* est organisé pour 7 à 40 mineurs âgés de 14 à 17 ans et fonctionne au minimum 14 jours par an, sur la base d'une convention. Il est destiné à répondre à un besoin social particulier explicité dans le projet éducatif.

Les CLJ sont des « accueils de loisirs » de type « sans hébergement ».

Les ACM sont soumis à une réglementation prévue par le Code de l'Action Sociale et des Familles (ASF) au sein des articles L 227-1 à L 227-12 et des articles R 227-1 à R 227-30.

L'article L 227-4 précise que la protection des mineurs accueillis, en dehors du domicile des parents, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, dans un ACM, est confiée au préfet du département.

Les services déconcentrés de l'État – directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)/directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) – sont chargés de la mise en œuvre de la mission de protection des mineurs dans ces accueils et sont les interlocuteurs privilégiés des organisateurs.

Il faut noter que de nombreuses diligences ou informations, tant au moment de la création du CLJ que durant sa vie administrative seront réalisées ou portées à la connaissance de la DDCSPP grâce à une interface numérique « Traitement des Accueils de Mineurs » dite « TAM ».

La direction centrale de la sécurité publique, en tant qu'autorité d'emploi des effectifs chargés d'exercer les fonctions de directeurs de CLJ, et référente en termes de doctrine de fonctionnement, s'est également emparée de cette réglementation et l'a rappelée à plusieurs reprises aux DDSP.

En effet, en 2006, à l'occasion de la modification du CASF, et après que des dysfonctionnements voire des manquements à la réglementation aient été constatés par ses services, le DCSP signait une note de service (Annexe 8) destinée à informer les DDSP des « dispositions réglementaires que nul directeur de centre n'est censé ignorer ». Ces instructions concernaient également les CLJ de la petite couronne dont les services étaient encore rattachés à la DCSP.

En 2015, le DCSP adressait en annexe d'une note succincte (**Annexe 9**) une fiche technique décrivant la réglementation en vigueur dans le cadre du fonctionnement des centres de loisirs des jeunes de la police nationale.

La DCSP a élaboré deux fiches techniques annexées à une note de service du DCSP en date du 2 juillet 2018 (**Annexe 10**) relatives à la procédure de mise en place d'un ACM et au protocole de création d'un ACM, qui listent l'ensemble des diligences et obligations réglementaires qui s'imposent à l'organisateur d'un CLJ de la police nationale.

Les manquements à cette réglementation, dense et technique, peuvent d'une part constituer un danger pour les jeunes accueillis et, d'autre part entraîner la responsabilité civile ou pénale des présidents et directeurs de CLJ.

La DCSP peut pallier ce risque grâce à la doctrine d'emploi en cours de finalisation et pourrait la compléter par la mise à disposition numérique sur son site intranet de fiches techniques actualisées, FAQ et autres outils de soutien en ligne facilement accessibles aux dirigeants des CLJ ainsi qu'aux états-majors des DDSP desquels relèvent fréquemment les personnels « police ».

- **Recommandation 2** : *Organiser la mise à disposition numérique sur son site intranet d'un espace dédié à la réglementation des ACM comportant des fiches techniques actualisées, FAQ et autres outils de soutien.*

2. LE FONCTIONNEMENT DES CLJ

La mission a pu constater une très grande diversité dans les statuts régissant la création et le fonctionnement des CLJ. Ainsi en est-il de l'élection du président, de la désignation des membres du conseil d'administration et de celle du directeur du centre, ainsi que du contrôle de l'activité de ce dernier. Une telle diversité, même si on ne saurait nier une nécessaire adaptation à la marge aux contraintes locales, rend les CLJ dans leur globalité trop peu lisibles quant à leur appartenance à la Police Nationale.

2.1 LES STATUTS, UN POINT CENTRAL

Historiquement, les CLJ ont été créés en utilisant les possibilités données par la loi de 1901 sur la liberté d'association.

Cette loi confère aux créateurs de ces structures et à ceux qui les font vivre, une grande latitude quant à la rédaction des statuts et à l'organisation du fonctionnement interne.

La flexibilité proposée par la loi a induit pour les CLJ un manque d'unité statutaire et doctrinal sur le plan national. Ce défaut empêche d'avoir une visibilité globale et donc dans certains cas un contrôle sur ces personnes morales qui sont, dans leurs racines, des émanations de la police nationale.

Sur la base de ce constat, issu de l'analyse des différents statuts fournis par ces entités, la mission s'est attachée à définir des éléments qui pourraient, à l'avenir, constituer un socle commun. L'esprit des recommandations qui suivront relève d'un souci visant à une certaine unification des statuts des CLJ et donc à une forme de « standardisation » des modes de fonctionnement, mais aussi à une transparence totale quant aux origines et buts des CLJ, sous la gouvernance de la Police Nationale.

Tout en ayant conscience de ce que certaines modifications structurelles ne pourront aboutir dans un délai court – réécriture des statuts, convocation d'AG extraordinaire, discussions avec les partenaires, les différents acteurs réaliseront que les recommandations infra ont pour but, non d'alourdir l'existant, mais de protéger la structure, ceux qui la font vivre et plus largement, l'image de la police nationale.

Au travers des auditions réalisées, la mission a pu constater que c'était là une demande forte des autorités locales de police ainsi que des directeurs de CLJ.

2.1.1 LES BUTS DE L'ASSOCIATION DANS LES STATUTS DES CLJ

S'il est clairement mis en exergue dans certains statuts fondateurs ou modifiés des CLJ, le fait que ces derniers constituent un prolongement de l'action de la police nationale, n'est pas toujours, voire pas souvent mentionné clairement dans les statuts. Or, l'existence de ces mentions comme buts de l'association est un ancrage dans l'institution police qui conditionne sa gouvernance.

Tous les CLJ de la police nationale disposent de statuts dont l'objet s'inscrit, depuis leurs créations respectives, dans le cadre de la prévention de la délinquance, et du rapprochement de la police avec la population. Leur rédaction est en général succincte et diversifiée.

« L'association a pour objectifs la création et l'organisation de loisirs populaires, sportifs éducatifs et culturels visant à promouvoir le civisme et la prévention de la délinquance, dans le cadre d'un rapprochement police population ».

« Dans le cadre du rapprochement police population, cette association a pour objet l'accueil des jeunes ages de 8 à 17 ans, et l'encadrement de multiples activités, principalement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et de reconquête républicaine, dans le but de prévenir la délinquance et de contribuer à l'éducation citoyenne par l'apprentissage des règles de vie en société, du respect mutuel et de la mixité. »

« Cette association se veut être le prolongement de l'action que conduisent les services de la sécurité publique de [...], en direction des jeunes des quartiers sensibles. Elle a pour but l'apprentissage de la citoyenneté par la création, l'organisation et l'animation d'activités a caractère culturel, sportif, et de loisirs en faveur des jeunes garçons-filles âgés de 12 à 18 ans, plus particulièrement à l'égard de ceux qui connaissent des difficultés d'ordre social, scolaire ou familial. »

Parfois, et généralement dans les statuts les plus anciens, la rédaction se limite à décrire les activités détachées de toute finalité.

« L'association a notamment pour but la création et l'organisation des loisirs éducatifs et sportifs en faveur des préadolescents, adolescents et jeunes adultes pendant les périodes de vacances scolaires, ainsi qu'hors temps scolaire pendant les autres périodes. » (2014)« L'association a pour but la création et l'organisation d'activités éducatives, sportives, et citoyennes, en faveur de jeunes jusqu'à 18 ans domiciliés sur la commune de X, tout au long de l'année ainsi que pendant les vacances scolaires à des horaires variables. »

Le lien avec la police nationale apparaît en général dans les statuts, mais de manière insuffisante (*« L'association dispose notamment pour atteindre ce but de l'aide de la police nationale et de tout autre organisme public ou privé » / « Cette association se veut être le prolongement de l'action que conduisent les services de la sécurité publique »*), et figure généralement dans la dénomination de l'association *« Association Police Jeunesse »*, *« Centre de loisirs de la police nationale de... »*.

En juin 2020, le DCSP a clarifié le rôle de l'ensemble des CLJ : des *« structures territoriales de prévention et de proximité »*, qui *« contribuent pleinement à la politique ministérielle de rapprochement entre la police et la population »* et *« s'inscrivent parfaitement dans la philosophie et la démarche pragmatique de proximité du quotidien (SQ) »*.

A la faveur du remaniement des statuts, suggéré par la mission afin de clarifier le fonctionnement de ces associations, les objectifs ainsi précisés pourraient y être intégrés afin de renforcer la visibilité de leur objet. Le lien avec l'action de la police nationale pourrait y être mieux affirmé.

Néanmoins, il faut rappeler que ces objectifs trouvent essentiellement leur place dans le document, obligatoirement annexé aux statuts, que constitue le projet éducatif, complété du projet pédagogique.

Le lien avec la police nationale y est parfois plus explicite et permet aux parents de prendre connaissance de la particularité de cet ACM, notamment à la lecture de certains projets pédagogiques qui comportent des activités spécifiquement dédiées a cet objectif.

Ainsi qu'il a été rappelé supra, une association structurée, même si la loi n'impose que peu de règles, doit comporter des éléments indispensables qui garantissent à la fois le caractère libre et démocratique ainsi qu'une bonne gestion des fonds dont elle dispose.

2.1.2 LES MEMBRES DE L'ASSOCIATION

Il convient sur ce point d'effectuer une distinction entre les membres de l'association et les usagers-cotisants du CLJ.

Ne sont membres que les membres de droit⁵, les policiers encadrants ainsi que les représentants des partenaires qui souhaitent s'engager dans le pilotage de l'association.

Ainsi qu'il est de mise dans les associations dites « fermées », seul le conseil d'administration peut décider de l'adhésion de nouveaux membres.

À l'inverse, le règlement intérieur doit organiser la procédure d'exclusion qui pourra être prononcée in fine par le même conseil d'administration.

Avant toute réunion de l'AG, l'ordre du jour doit être établi. Il apparaît que pour nombre de structures, cet ordre du jour est trop succinct, ne comportant que les annonces de réélection éventuelle du président et du conseil d'administration. Les projets pédagogiques sont très peu exposés, tant quant à leur pertinence au vu des buts de l'association, que des modalités d'exécution prévues.

Il en est de même du compte-rendu de l'année écoulée. Certains compte-rendus d'AG sont si lapidaires qu'ils sont susceptibles de semer le doute quant à l'activité réelle.

En tout état de cause, il convient de rappeler qu'il revient à l'AG de donner, ou non, quitus aux dirigeants.

Enfin, tous les DDSP concernés ne sont pas destinataires de ces documents, ce qui est regrettable.

- *Recommandation 3 : Prévoir dans les statuts une distinction entre les membres de l'association, ayant droit de vote aux assemblées générales, et les jeunes usagers des CLJ qui ne sont que cotisants et donc n'y participent pas.*

2.1.3 LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Des entretiens effectués apparaît la nécessité de procéder à la désignation d'un Conseil d'Administration, véritable organe de pilotage de l'action des CLJ conformément aux décisions prises par l'AG. Ainsi que cela figure d'ores et déjà dans certains statuts, et dans le but de clarifier la gouvernance police nationale, la mission préconise que figure dans les statuts la règle selon laquelle le conseil d'administration doit être composé pour moitié plus une personne de fonctionnaires actifs de police.

On notera que pour un CLJ, les statuts prévoient la participation au CA de quatre représentants des jeunes usagers élus par leurs pairs. La mission considère que cette disposition n'est pas pertinente de par le risque de confusion dans le canal de décision entre encadrants et usagers dans le contexte très particulier de la prévention de la délinquance.

Ce conseil d'administration devrait se réunir au moins deux fois par an, s'impliquant ainsi complètement dans le fonctionnement de la structure.

5 Parmi eux figurent le plus souvent le Préfet de département, DDSP et le chef de circonscription, les présidents des collectivités territoriales (le maire ou son représentant en particulier), les directeurs d'administrations territoriales de l'État (directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, directeur départemental de la jeunesse et des sports, l'inspecteur d'académie...), le directeur et les animateurs du centre, ainsi qu'un représentant du CLSPD

- **Recommandation 4** : Veiller à ce que les statuts prévoient que la présidence du CLJ soit confiée au chef de circonscription ou de secteur.

Il est cependant souhaitable de proposer, sous réserve de la recommandation évoquée, la participation au CA de représentants de principaux partenaires du CLJ extérieurs à la police.

2.1.4 LE BUREAU

Le bureau de l'association est l'organe de gestion au quotidien d'une activité associative.

Là encore, et cela a été souligné par nombre des interlocuteurs de la mission, il est indispensable que cet organe soit dirigé par un président, fonctionnaire actif de la police nationale.

De même, le cumul des fonctions de président ou de vice-président et celles de trésorier doit être, dans la rédaction des statuts, proscrit.

Les membres du bureau devront être désignés par le président de l'association, ce dernier veillant à ce que la police nationale conserve la maîtrise de l'outil.

2.2 LE CHOIX DES RESPONSABLES, UN ENJEU ESSENTIEL

L'on ne saurait trancher l'affichage ou non de « l'appartenance » des CLJ à la police nationale sans se prononcer sur le choix de ceux qui auront la charge de leur représentation et de leur gouvernance.

La qualité des personnes auxquelles est confiée la gouvernance du CLJ est déterminante de son lien avec la police nationale.

Des multiples sources ayant permis de nourrir la présente étude, il apparaît que, dans le cadre d'une harmonisation des règles présidant au fonctionnement des CLJ, un certain nombre de préconisations pourraient être appliquées.

La consolidation des structures CLJ passe, au-delà de ce qui a été évoqué supra, par le fait, pour la police nationale, d'assumer leur contrôle, ce qui ne signifie pas une totale hégémonie sur les organes de direction compte tenu des partenariats en place, particulièrement avec les collectivités territoriales.

La mission a pu constater une diversité des situations qui l'amène à faire certaines propositions.

Les présidents des associations loi 1901 qui sous-tendent l'action des CLJ sont généralement des policiers, actifs ou retraités.

Leur grade actuel ou passé est variable de même que leurs fonctions, pour les actifs (cf tableau récapitulatif ci-dessous).

Des réflexions qui ont pu être faites, il ressort que, pour une meilleure représentativité, il conviendrait que le président de l'association exerce des fonctions importantes au sein du dispositif policier local. Son poids dans les discussions avec les collectivités territoriales ainsi que les partenaires purement étatiques serait ainsi assuré.

À l'inverse, certains cas, à la marge, de policiers retraités s'impliquant dans des postes de direction, apparaissent comme susceptibles de générer des conflits, les-dits ex-policiers s'affranchissant parfois des règles de loyauté à l'institution auxquelles ils étaient auparavant soumis.

Une bonne connaissance du tissu urbain, social, familial et associatif de l'environnement est également nécessaire à l'ancrage territorial du CLJ.

La plupart des interlocuteurs de la mission a considéré comme logique et souhaitable que le chef de circonscription, ou de secteur, soit statutairement désigné comme président de l'association support du CLJ.

La mission soutient cette préconisation. Elle allie la connaissance fine du terrain et l'affichage souhaité de « leadership » de la police nationale sur la structure.

- **Recommandation 5** : La mission préconise que figure dans les statuts la règle selon laquelle le conseil d'administration doit être composé pour moitié, plus une personne, de fonctionnaires actifs de police.

Concernant la composition du conseil d'administration, la loi de 1901 laisse une liberté totale quant à la désignation de ses membres.

L'examen de la situation actuelle fait ressortir les éléments suivants :

CLJ de	Président	Vice-Président	Secrétaire	Trésorier	Directeur	Dir. adj
AGDE	CCD		SA	CEA	CEA	
BESANCON	DDSP	Autre (UNIV STAPS)	CC	CC	CEA	
BEZIERS	CCD	CEA		CEA	CEA	
BORDEAUX	CCD	Autre Elu	CEA	CEA	CEA	CEA
CALAIS	CEA		CEA	SA	CEA	
CENON	CCD			CEA	CEA	CEA
CERGY	Retraité PN				CEA	
CHAMPIGNY-SUR-MARNE	Autre (RATP)	Retraité Educ Nat	Autre (RATP)	Autre (RATP)	CEA	
CLERMONT-FERRAND	DDSP	CCD			CEA	
DREUX	CCD	CC	CEA	CEA	CEA	CEA
EVRY	Retraité PN		Autre (Transport)	CEA	CEA	
FREJUS	CCD		adj adm	CEA	CEA	
GENNEVILLIERS	CCD	CEA	CEA	CEA	CEA	
GRENOBLE	Autre architecte	DDSP	Retraité	Autre (ag. prévention)	CEA	CEA
GUADELOUPE	CCD	CC	SA	SA	CEA	
HYERES	CC		CEA	CEA	CEA	CEA
LIMOGES	Autre (Elu mairie)	DDSP	Autre (Elu)	Autre (Elu)	CEA	CEA
LYON	NC	NC	NC	NC	NC	NC
MARSEILLE	DDSP	DDSP Adj Chef d'EM		CEA	CEA	CEA
MONTFERMEIL / CLICHY	CCD	CEA	Autre	adj adm	CEA	
MONTLUCON	Autre (retraité poste)	DDSP	SA	SA	CEA	Autre (mairie)
MONTPELLIER	Retraité PN		SA	SA	CEA	CEA
MULHOUSE	DDSP	CCD	CC	CC	CEA	
NANTES	DDSP	CCD	adj adm	CEA	CEA	CEA
NICE	CC	Neant	CEA	Autre Educ. Nat	CEA	CEA
NIMES	Retraité PN		CEA	CEA	CEA	
REIMS	DDSP	CC	CEA	CEA	CEA	CEA
RENNES	DDSP		Autre (Educ.Na)		CEA	CEA
ROUBAIX / TOURCOING	NC	NC	NC	NC	NC	NC
SAINT-BRIEUC	CEA				CEA	
SAINT-ETIENNE	Retraité PN	Autre	Autre	Autre (Educ.Na)	CEA	CEA
SAINT-RAPHAEL	CCD		adj adm	CEA	CEA	
SETE	CCD	CCD	adj adm	CEA	CEA	
STRASBOURG	Retraité		Autre	adj adm	CEA	CEA
TOULON	Retraité PN		CEA	Retraité PN	Retraité PN	
TOULOUSE	NC	NC	NC	NC	NC	NC
TRAPPES	DDSP	CCD	CC	CEA	CEA	CEA
VALENCIENNES	CCD					
VILLIERS-LE-BEL	CEA	Retraité PN			CEA	Autre

Le constat d'une prédominance de la présence de policiers en activité, de tous grades, au sein des organes de direction des CLJ, va dans le sens d'un affichage marqué de l'étiquette « police nationale » sur les CLJ existants.

Ainsi qu'il a pu être dit antérieurement, la mission considère que cette tendance doit devenir la règle, évitant ainsi les conflits entre l'institution policière en activité, dont les orientations doivent être suivies, et des « extérieurs », institutionnels ou retraités, qui sont susceptibles de s'en affranchir.

De plus, et il est important de le rappeler, il est recommandé que l'association souscrive une assurance au profit du président du CLJ, du trésorier ainsi que des membres du conseil d'administration (« assurance-dirigeants »). Celle-ci a vocation à couvrir les risques liés aux responsabilités civiles des dirigeants et à leur garantir une protection individuelle. Elle doit être distincte de celle destinée à couvrir les risques liés à l'activité de l'association (exigée par la réglementation lors de la création de la structure, concernant, par exemple les accidents survenus lors d'une activité organisée par le CLJ).

2.3 LES MOYENS

2.3.1 FINANCEMENT

La grande majorité des ressources financières des CLJ relève de subventions demandées et accordées aux centres. Elles apparaissent comme nécessaires et suffisantes pour assurer le bon fonctionnement des structures. Les cotisations constituent un ensemble marginal dans le budget, compte tenu de leur caractère souvent symbolique.

Pour l'année 2020 le total des sommes allouées aux CLJ de la DCSP s'élève à 1 751 382€ et celui de des CLJ de la DSPAP à 183 803 €.

Au total, le dispositif des CLJ de la police nationale bénéficie d'un montant total de subventions de 1 935 185 € (**Annexe 11**).

En préambule, il convient de rappeler l'existence et l'obligation d'appliquer la circulaire du premier ministre en date du 24 décembre 2002 (NOR : PRMX0206220X) relative aux modalités d'accord de subventions en provenance de l'État au bénéfice d'associations.

Ce texte, dont le contenu pourrait être utilement rappelé aux présidents et directeurs de CLJ, expose notamment les modalités d'attribution, le suivi des subventions, le contrôle de leur emploi et l'évaluation de la satisfaction des attentes.

Le contributeur principal est l'État ainsi que les CAF, à hauteur de 58 % des sommes engagées, au travers de divers dispositifs : on notera particulièrement la participation de l'Agence Nationale à la Cohésion des Territoires, les directions départementales de la cohésion sociale, l'éducation nationale ainsi, évidemment, que le financement important obtenu auprès du FIPD (Fonds Interministériel pour la Prévention de la Délinquance).

Les caisses d'allocations familiales sont, de la même manière, très présentes, délivrant un forfait journalier en fonction des états de présence des jeunes dont doivent justifier les CLJ.

Il est intéressant de noter que les champs couverts par les divers organismes financeurs retrouvent, pour une grande part, l'ensemble des finalités recherchées par les CLJ : MILDECA pour la lutte contre les drogues et les conduites addictives, l'ensemble « vacances apprenantes », la LICRA, l'insertion professionnelle, le sport et l'engagement à la citoyenneté pour ne pas tous les citer.

Les collectivités territoriales, à hauteur de leurs moyens, parfois limités, sont très impliquées dans le dispositif. Elles financent en effet près de 41 % des subventions nécessaires au fonctionnement des centres. Le 1 % restant relève de financement marginaux, voire ponctuels.

On citera enfin, à titre anecdotique, de micro-financements accordés par des organismes relevant du secteur privé, réservés en général à l'organisation d'activités ponctuelles auxquelles ils sont associés.

Cet aspect est, et doit, selon la mission, rester marginal pour éviter tout risque de confusion et de prise d'intérêt dans un domaine régalién.

Au sein de cet agrégat, les communes et communautés de communes ou d'agglomération apparaissent comme jouant un rôle majeur. Cette implication, en général celle de la commune d'installation du centre, est, selon les interlocuteurs de la mission, très bien comprise par les différents acteurs et ne se traduit pas par une volonté de « leadership » de la part de la collectivité.

Naturellement, départements - sans nier leurs efforts importants- et régions sont plus éloignés de la problématique, et fournissent un appui nécessaire mais non déterminant.

En effet on observe un assez fort désintérêt pour les financements qui pourraient être fournis par les conseils départementaux. Une approche plus offensive de la part de certains présidents de CLJ pourrait être suggérée si le besoin s'en faisait sentir.

Il convient de noter que plusieurs interlocuteurs de la mission ont fait connaître leurs craintes récurrentes, au moment du vote des subventions, particulièrement dans les cas de changement radical des équipes municipales, que les subventions ne soient brutalement plus accordées. Les CLJ restent, en effet, en partie tributaires des choix effectués par les élus, dans un sens ou dans un autre, au regard soit de leur stratégie municipale, soit de leur connaissance parfois très limitée de l'engagement de la police nationale dans la prévention de la délinquance et son rapprochement avec la population au travers de l'action des CLJ.

2.3.2 MOYENS HUMAINS

Ainsi qu'il a été évoqué supra, le lien des CLJ avec la police nationale, fort et revendiqué, se fait jour à l'examen des acteurs encadrants de ces structures, qu'ils soient issus directement de la police ou des autres acteurs pour la réalisation des objectifs des CLJ.

Il apparaît, au vu des contributions fournies par les différents services consultés, la nécessité d'un chiffrage des moyens mobilisés ainsi que d'une clarification de certaines pratiques.

Par ailleurs des problématiques périphériques de recrutement, de formation et de suivi de celle-ci s'y ajoutent.

Données chiffrées

Il faut distinguer les personnels affectés en CLJ permanents de ceux affectés en CLJ saisonniers.

Un CLJ dit « permanent » fonctionne généralement toute l'année, étant ouvert et à disposition des adhérents le mercredi, parfois le samedi et, selon les disponibilités, après les heures de fermeture des établissements scolaires.

De la même manière, il offre ses prestations pendant la journée lors des vacances scolaires.

Un CLJ dit « saisonnier » ne fonctionne que pendant les vacances d'été.

Les moyens humains fournis par la police nationale sont très majoritaires – 61 - au regard de ceux dépendant de l'extérieur - 15. Ces derniers sont essentiellement issus de la collectivité locale accueillant le centre, autrement dit la municipalité.

La masse constituée de 61 ETP, stable par ailleurs sur les trois dernières années, n'apparaît pas comme excessive au vu des finalités et de l'activité des CLJ. Elle représente au contraire un investissement modeste et efficace compte tenu des finalités, de l'activité développée et du nombre de jeunes accueillis.

On notera un renfort saisonnier de 52 fonctionnaires en 2020, chiffre en augmentation régulière depuis trois ans.

Les moyens fournis par les collectivités locales, plus modestes voire absents dans certains cas, montrent un engagement différencié selon les lieux d'implantation.

On notera par ailleurs une baisse significative de leur volume ces trois dernières années, sans doute en partie par manque de moyens mais aussi, ainsi qu'il a été rapporté à la mission, par des changements de gouvernance de municipalités, certaines estimant devoir réduire leur collaboration directe avec la police nationale dans le domaine concerné, préférant peut-être favoriser leurs propres structures.

Tableau des effectifs de la DCSP opérant en CLJ

Les CLS de couleur brique sont saisonniers.		Nombre de policiers Permanents dans les CLJ			Nombre de policiers affectés temporairement pour renforcer les CLJ		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020
3	MONTLUCON	2	1	1	0	0	0
6	NICE	5	5	3	2	1	3
13	MARSEILLE	14	14	15	0	0	0
22	SAINT BRIEUC	1	2	2	3	0	0
25	BESANCON						1
28	DREUX				1	3	3
30	NIMES	2	2	1	0	0	1
33	BORDEAUX	2	2	2	0	1	1
33	CENON	1	1	1	1	2	1
34	AGDE				3	3	3
34	BEZIERS	1	1	1	4	3	3
34	MONTPELLIER	4	4	4	0	0	0
34	SETE	1	1	1	2	2	2
35	RENNES	6	7	7	0	0	0
38	GRENOBLE	2	1	2	1	1	0
42	SAINT ETIENNE	2	2	2	0	0	2
44	NANTES	2	2	3	2	2	1
51	REIMS	3	3	3	1	1	0
62	CALAIS				2	2	1
63	CLERMONT FERRAND	3	3	3	0	0	0
67	STRASBOURG	2	2	3	0	0	0
68	MULHOUSE						4
78	TRAPPES					5	7
83	FREJUS				3	3	3
83	SAINT RAPHAEL				3	3	2
83	HYERES				3	3	2
87	LIMOGES	2	2	2	3	3	3
91	EVRY	2	3	2	3	3	4
95	CERGY	3	3	2	0	0	0
95	VILERS LE BEL	1	1	1	1	1	1
971	GUADELOUPE					4	4
TOTAL		61	62	61	38	46	52

Ces données ne comportent pas les chiffres de la préfecture de police.

L'été, la problématique des renforts saisonniers dans les CLJ permanents est gérée par les DDSP qui y affectent des effectifs locaux. Cet état de fait, nécessite de la part des DDSP de procéder à des arbitrages parfois délicats compte tenu des besoins en effectifs pour les missions de voie publique et en unités judiciaires.

On notera par ailleurs que la DCSP diffuse un appel à candidature destiné à recruter les renforts d'été pour les CLJ saisonniers.

Globalement, au regard des activités développées et de la sensibilité des quartiers concernés, le nombre de policiers exerçant en renfort de manière saisonnière semble à la mission représenter un volume relativement faible tout à fait supportable par la police nationale.

Statut des personnels

Il convient de préciser à ce stade que la mission n'entend pas se substituer aux partenaires de la police nationale afin de déterminer quel statut les personnels encadrants fournis seraient susceptibles d'adopter.

Pour ce qui est de la police nationale, il ressort des informations recueillies qu'un certain flou subsiste, si ce n'est dans les intentions, mais dans l'esprit des agents concernés et dans les termes parfois utilisés.

Il semble aujourd'hui temps de sortir de certaines ambiguïtés.

Selon les divers documents consultés ainsi que des entretiens menés, certains termes sont utilisés à mauvais escient, montrant par là même une certaine gêne à qualifier la nature de la mission de police au sein d'un CLJ. Une association loi de 1901 déclarée est une personne morale, disposant des droits afférents à ce statut, et notamment celui d'employer du personnel pour réaliser les buts fixés par son objet social. Or, compte tenu de leurs ressources, les CLJ ne peuvent en l'état assumer la charge salariale des personnels dont ils ont besoin⁶.

Il en ressort que certaines autorités hiérarchiques utilisent parfois des termes inappropriés. Ainsi en est-il de la « mise à disposition », voire du « détachement » d'un agent au bénéfice d'un CLJ, statuts qui comportent normalement un certain nombre de formalités et ne sont pas sans conséquences sur la situation de l'agent et sur la nature du lien hiérarchique qui le relie à la police nationale.

Dans la plupart des cas, les agents concernés sont affectés à l'état-major de la DDSP et exercent leurs fonctions au sein des CLJ, tout en participant parfois aux actions de sensibilisation diverses auprès des collégiens et lycéens de leur ressort.

La mission considère que le rôle des CLJ participe pleinement de celui de la police nationale, particulièrement dans ses composantes de prévention de la délinquance et de renforcement du lien police-population.

Dès lors, il n'est pas anormal de considérer qu'un fonctionnaire affecté à la DDSP, effectue, sans convention particulière, une mission de police dans le cadre d'un CLJ.

La situation administrative pourrait être clarifiée grâce à la remise aux fonctionnaires concernés par le DDSP d'une lettre de mission individualisée, précisant les fondements et finalités de ces structures, le lien hiérarchique subsistant avec leur service d'origine assorti de la nécessité de collaborer étroitement avec l'encadrement associatif présidant au fonctionnement de la structure.

⁶ Par exception, le CLJ de Hyères embauche directement en tant qu'employeur de jeunes majeurs civils titulaires du BAFA et recrutés directement sur entretien. Rémunérés sous la forme de CDD au tarif du SMIC. Le bureau du CLJ procède au recrutement, les DPE et les fiches de paie étant établies par l'expert comptable. Le trésorier du CLJ délivre les salaires payés par chèques mensuels

Formation et qualifications

L'encadrement d'activités dont bénéficient majoritairement des mineurs au sein des CLJ relève d'une réglementation stricte. Celle-ci est notamment décrite dans les textes régissant les ACM (Accueils Collectifs de Mineurs, Cf supra).

L'un des points clefs concerne la formation que doivent recevoir les encadrants. Les animateurs doivent être titulaires a minima du BAFA (brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur), de même que le directeur doit être titulaire du BAFD (brevet d'aptitude aux fonctions de directeur). Ces diplômes ont une durée de validité limitée qui nécessite que soient prévues des formations destinées à leur actualisation.

On notera sur ce point que la DCRFPN ne forme pas elle-même les fonctionnaires aux missions des CLJ. Cependant, elle peut les financer, notamment pour le BAFA et le BAFD. Les directions zonales de la formation peuvent passer des conventions avec les prestataires extérieurs, à la demande des directeurs territoriaux de sécurité publique.

Pouvoir à la formation des encadrants des CLJ est d'ailleurs une mission que le DGPN a confié en 2018 à la DCRFPN.

En effet, on rappellera utilement les termes de la circulaire de monsieur le Directeur Général de la Police Nationale en date du 30 mai 2018 qui précise : « *la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale veillera à proposer les stages nécessaires à la formation des policiers qui dirigeront ces (...) centres et encadreront les jeunes au sein des CLJ.*

Pour ce qui concerne le point sensible des trésoriers, la direction concernée ne délivre pas de formation de comptabilité. Il est là aussi possible de suggérer que la DCSP, soit en faisant appel à des ressources internes, soit en contractant avec des prestataires extérieurs, mette en place une formation minimale aux fonctionnaires en charge de telles fonctions.

- *Recommandation 6 : Impliquer la DCRFPN conformément aux instructions reçues en 2018 par le DGPN dans les process de formation nécessaires aux personnels policiers des CLJ (Formation et leur actualisation des encadrants et formation comptable des trésoriers).*

Parmi les activités organisées par les CLJ figurent en bonne place les activités sportives, lesquelles apparaissent comme ludiques, fédératrices et vecteur d'exemplarité.

Des règles strictes les régissent en termes de qualification des encadrants. En effet, pour chaque activité spécialisée, le canoë par exemple, ceux-ci doivent être titulaires, et en mesure d'en faire la preuve immédiatement en cas de contrôle, des brevets requis par la réglementation. Chaque directeur de centre doit conserver cette obligation en permanence à l'esprit, ainsi que veiller au renouvellement de ce type d'habilitation, au risque de voir, en cas de problème, sa responsabilité pénale et civile engagée et par ailleurs de mettre en danger la structure et détériorer l'image de la police nationale.

Enfin, il est apparu important à la mission de s'interroger sur les démarches effectuées ou susceptibles de l'être afin de vérifier la probité et la moralité des personnes extérieures à la police nationale pouvant avoir été recrutées par les partenaires tels que notamment les collectivités locales.

Compte tenu de la proximité avec les mineurs, la consultation du FIJAIS est systématiquement effectuée par les DDCS au titre des services et administrations qui y sont habilités.⁷

⁷ Articles 706-53-7 et R.53-8-24 du code de procédure pénale

Pour les autres fichiers, la question a été posée au SNEAS (service national des enquêtes administratives de sécurité).

Ce service à compétence nationale réalise des enquêtes administratives dans le cadre des articles L.114-1, L.114-2 et L.211-11-1 du code de la sécurité intérieure. Plus particulièrement, il procède, au titre de l'article L.114-1 du CSI, à des enquêtes administratives précédant les décisions de recrutement, d'affectation, de titularisation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant les emplois publics participants à l'exercice des missions de souveraineté de l'État ou les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense.

L'article R.114-2 dresse précisément la liste des décisions pouvant faire l'objet d'une enquête au titre de l'article L.114-1. Toutefois, il n'est pas certain, au regard de la lecture stricte faite par la DLPAJ de l'article L.114-1 du CSI, que les emplois occupés par les agents des CLJ relèvent du domaine de la sécurité ou de la défense.

Si tel était néanmoins le cas, la possibilité de mener une enquête préalable au recrutement ou à l'affectation des agents des CLJ n'est pas envisagée par l'article R.114-2 du CSI. Par conséquent, le SNEAS ne dispose d'aucun cadre juridique lui permettant de réaliser une enquête administrative sur des personnels extérieurs à la police nationale qui participent au fonctionnement ou aux activités des CLJ.

Afin de permettre au SNEAS de réaliser ces enquêtes, il serait nécessaire, selon la lecture faite par la DLPAJ de l'article L.114-1 du CSI, de modifier l'article L.114-1 du CSI et/ou l'article R.114-2 du CSI afin que les activités projetées (la mission des CLJ) soient incluses dans leur périmètre.

La mission considère que la police nationale, pour toutes les raisons qui relèvent des finalités poursuivies par les CLJ ainsi que de la sécurité des jeunes concernés, doit se doter, au travers d'un ajout législatif opportun, d'un tel outil.

- ***Recommandation 7** : Afin de permettre au SNEAS de réaliser les enquêtes préalables au recrutement des personnels extérieurs à la police dans les CLJ, il serait nécessaire que les missions des centres soient incluses dans son périmètre de compétence par le biais d'une adaptation législative.*

2.3.3 INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS

Ces deux aspects du fonctionnement des CLJ comportent des risques pour la sécurité des jeunes et des personnels, qui méritent de faire l'objet de l'attention la plus grande des directeurs de CLJ, afin de les maîtriser.

La difficulté résidant là aussi dans la pluralité d'intervenants possibles.

2.3.3.1 LES INFRASTRUCTURES

Des locaux le plus souvent mis à disposition par les municipalités

La grande majorité des CLJ disposent de locaux propres, qui leur permettent d'accueillir leur jeune public, complétés parfois de locaux annexes dédiés au stockage des matériels volumineux ou lorsque la proximité de leur lieu usage (mer, plan d'eau...) le nécessite (ex : moyens nautiques, motos...).

La plupart de ces locaux sont mis à disposition par les mairies ou les communautés d'agglomération dans le cadre de conventions rédigées souvent de manières différentes d'une commune à l'autre. Certains prévoient une mise à disposition à titre gracieux, ainsi que la prise en charge des frais d'électricité, d'eau, de chauffage, des dispositifs de sécurisation, de l'entretien, alors que d'autres n'envisagent qu'une part ou aucun de ces aspects.

En revanche, certains CLJ ne disposent pas de locaux propres, probablement pour des raisons liées à l'histoire locale des relations avec les partenaires locaux et aux possibilités matérielles.

Il peut s'agir de situations transitoires, pendant lesquelles les effectifs du CLJ occupent par exemple un bureau d'un établissement scolaire, ou d'une configuration perenne liée au fonctionnement du CLJ qui a opté pour un principe de mobilité de son action sur la circonscription.

Dans le premier cas, il est souhaitable qu'une solution d'implantation soit rapidement trouvée au risque de fragiliser la crédibilité du CLJ.

Dans le second, le CLJ fonctionne en collaboration étroite avec les autres ACM, qui sollicitent le concours de la police dans le cadre de leurs propres actions. Les activités du CLJ se déroulent au sein de leurs infrastructures, en fonction de l'actualité et aussi du secteur que le CLJ estime devoir prioriser. L'octroi par la ville concernée d'une subvention est également pris en considération pour déterminer les priorités du CLJ.

La méthode peut constituer un atout puisqu'elle permet, d'une part, de le rendre accessible à des jeunes d'horizons géographiques plus larges que si l'activité avait été sédentaire, et, d'autre part, d'ancrer le travail du CLJ dans le réseau des ACM locaux tout en maintenant le lien existant entre ces structures et les jeunes.

Une analyse plus fine de cette situation mériterait d'être menée afin de voir comment elle s'articule avec les modalités de travail préconisées dans les instructions récentes du DCSP.

La sécurité des locaux : une gestion hétérogène de l'accès aux sites des CLJ

Les différents aspects de la sécurité des locaux sont pour certains prévus dans les conventions de mise à disposition des locaux. Parce qu'une défaillance dans ce domaine, a fortiori si elle engendre des dommages physiques pour les jeunes ou les personnels, emporterait nécessairement la mise en cause de la police nationale, il est particulièrement important d'y être attentif.

La conservation des moyens de paiement du CLJ et des cotisations et participations financières ponctuelles aux activités est un point de vulnérabilité du CLJ. Certains diagnostics réalisés par le chargé de mission de la DCSP montrent qu'il n'est pas toujours suffisamment pris en compte. Or, la sécurisation de ces versements doit être strictement organisée. L'acquisition systématique d'un coffre-fort pourrait faire partie des recommandations utiles de la DCSP.

De l'analyse des informations communiquées, il apparaît que la sécurisation de l'accès aux lieux de stockage des matériels mérite d'être parfois renforcée. Une part du budget de l'association doit pouvoir être affectée à la sécurisation de ces locaux sur une base pluriannuelle si nécessaire.

Selon les mêmes audits, la sécurité incendie est parfois négligée. La rigueur insuffisante, n'émane pas nécessairement des directeurs de CLJ mais des gestionnaires des locaux auxquels il appartient, conformément à ce que prévoient les conventions, de veiller à la vérification des équipements dédiés à la gestion du risque d'incendie (affichage des cheminements d'évacuation des locaux, localisation des extincteurs, etc...) et au bon déroulement des commissions de sécurité, lorsque le statut de l'établissement l'exige.

En tout état de cause, la gestion du risque d'incendie ne peut totalement échapper aux directeurs de CLJ qui doivent veiller à ce que les diligences soient réalisées par les autorités qui en sont chargées.

On notera que certains locaux ont été équipés de système de vidéo protection. Ces dispositifs, répondant à un corpus précis d'obligations législatives et réglementaires, mériteraient d'être précisément expertisés sur les sites qui en sont dotés afin de s'assurer que leur installation, leur exploitation et la manière dont leur existence est portée à la connaissance du public sont bien conformes aux textes. Les modalités de déclaration en préfecture, voire une doctrine d'emploi, pourraient être utilement rappelées aux responsables de CLJ.

Enfin, si nos interlocuteurs ont généralement insisté sur le très haut niveau d'acceptabilité des CLJ implantés dans les quartiers les plus sensibles en termes de délinquance, il n'en reste pas moins que le risque d'une intrusion malveillante n'est pas à exclure. C'est pourquoi, les référents sûretés des DDSP pourraient être sollicités afin de s'assurer d'une part de la pertinence des mesures de sécurisation des locaux en lien avec les gestionnaires (ex : système d'alarme installés par les mairies) et d'autre part de la disponibilité sur place des moyens techniques nécessaires pour donner l'alerte.

- ***Recommandation 8** : Veiller à ce que les conventions de mise à disposition des locaux comportent les précisions nécessaires concernant les diligences et les responsabilités relatives à la sécurité des locaux (incendie, vols, dégradations, etc.). Veiller à ce que ce point soit systématiquement mis à l'ordre du jour des AG.*

Enfin, l'identification des locaux comme étant ceux d'ACM liés à la police nationale apparaît clairement à l'entrée des locaux de nombreux CLJ, mesure qu'il conviendrait de généraliser.

2.3.3.2 LES ÉQUIPEMENTS

Généralement, les services de police n'apportent aucun soutien en termes de mise à disposition de matériels.

Il arrive que le soutien au CLJ par la direction territoriale se traduise par une dotation en carburant ou autres accessoires. La contribution est alors intégrée en comptabilité.

Le soutien de la police nationale pourrait en revanche se traduire par la dotation en tenue de travail des effectifs opérant en CLJ puisqu'ils revêtent des survêtements supportant le logo police nationale et le nom du CLJ.

Les équipements du CLJ et les moyens nécessaires aux activités sont acquis par le CLJ grâce aux subventions ou sont mis à disposition, généralement par voie de convention par les grands partenaires locaux. Parfois, les présidents ont signé des conventions de « mécénat » avec des grandes entreprises locales qui concourent à l'équipement dédié aux activités (motos, pièces détachées nécessaires à leur entretien, etc...).

A la lecture des diagnostics réalisés par la DCSP, les risques liés à la gestion des matériels sont principalement le détournement de leur usage et les risques d'accident.

Le CLJ doit se prémunir d'un usage non conforme au projet pédagogique du CLJ, en particulier lorsqu'il est destiné à des fins personnelles (par ex : utilisation du véhicule du CLJ par le fils de son directeur).

La prévention de ces risques commence par le rappel des règles d'emploi des matériels qui doit figurer dans le règlement intérieur et être formellement rappelé aux encadrants.

De même une inadéquation évidente entre le nombre de matériel acheté et le nombre de jeunes accueillis, peut laisser augurer de leur usage détourné au profit de tiers à l'association.

- *Recommandation 9 : Rappeler aux responsables de CLJ de veiller à l'adéquation des matériels acquis avec la nature des activités proposées et le volume de jeunes accueillis, à leur bon usage et à en réaliser un inventaire annuel accompagné de la vérification de leur entretien conforme aux normes de sécurité.*

Enfin, à la question relative aux modalités de réalisation des inventaires des matériels, la plupart des DDSP ont indiqué que cet exercice serait désormais systématiquement réalisé.

La mission a perçu une relative pauvreté en équipement **informatique permettant d'accéder aux fonctionnalités et applications de la police nationale** dans les CLJ. Plus précisément, ce sont les outils déjà déployés dans les services, tels que les tablettes NEO, ou les postes NOEMI, qui manquent aux effectifs des CLJ alors même qu'ils pourraient en avoir l'utilité.

En effet, la consultation de l'intranet de la police nationale permet de renforcer leur sentiment d'appartenance à l'institution, de se tenir informé des temps forts de l'actualité des services et d'accéder aux éventuels pages « métier » que la DSCP pourrait décider de créer à leur intention.

Une telle dotation permettrait de disposer des fonctionnalités utiles de ces outils pour renseigner la main courante, adresser les rapports à la hiérarchie, etc.

- *Recommandation 10 : Doter les directeurs de CLJ de moyens informatiques mobiles nécessaires à l'exercice de leur mission et au maintien du lien avec leur service de rattachement.*

Enfin, concernant l'armement, il faut rappeler qu'en temps normal, aucun effectif en fonction dans un CLJ n'est armé.

Cette pratique, qui semble être de bon sens, compte tenu des missions quotidiennes des effectifs, entourés de mineurs, en CLJ, mériterait néanmoins d'être clairement encadrée par la DCSP.

Elle est en effet parfois contredite par des instructions données par les DDSP à la suite d'événements particulièrement graves (attentats). Elle est également différente de celle des intervenants en milieu scolaire (parfois ce sont les mêmes effectifs) qui portent leur arme de service.

En tout état de cause, le dépôt de l'arme dans le CLJ est évidemment proscrit et les effectifs restent soumis aux obligations d'entraînement au tir.

- *Recommandation 11 : Clarifier les règles relatives au port de l'arme de service par les policiers des CLJ.*

3. L'ANCRAGE DANS LES TERRITOIRES, UNE CONDITION INDISPENSABLE À L'ACCEPTABILITÉ DES CLJ

Les activités proposées aux jeunes par le CLJ ne peuvent pas être considérées comme une succession d'activités de loisirs sans cohérence.

Les axes de travail sont élaborés dans une démarche partenariale de réflexion et d'action construite dans le cadre du plan départemental de prévention de la délinquance et de la sécurité du quotidien.

Ces activités sont destinées à un public vers lequel le CLJ a vocation à se tourner, et sont particulièrement encadrées par un projet éducatif adossé aux statuts et sa déclinaison précise dans un document dit « projet pédagogique ».

3.1 L'ANCRAGE DANS LE TERRITOIRE ET LA SYNERGIE PARTENARIALE

Le fonctionnement des CLJ en tant que structures associatives a toujours reposé sur des partenariats susceptibles, notamment de pourvoir à leurs besoins en fonctionnement.

Mais le fondement des partenariats réside d'abord dans la finalité prioritaire du CLJ : inscrire ses objectifs, de prévention de la délinquance et de rapprochement entre la police et les jeunes, dans le cadre des mécanismes locaux de coordination de l'action des acteurs institutionnels et de la société civile prévus par le ministère chargé de la Ville et le ministère de l'Intérieur.

3.1.1 Le CLJ, UN OUTIL DE LA SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN ANCRÉ LOCALEMENT DANS UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE ET DE CONCERTATION

La déclinaison territoriale⁸, départementale ou communale, de la politique de la ville et du plan de prévention de la délinquance qui offrent le cadre de travail et de dialogue de l'ensemble des acteurs, a été complétée en 2018 par les instances de la politique de sécurité du quotidien mise en place par le ministère de l'Intérieur.

En 2020, le DCSP impulse une stratégie d'harmonisation et de rationalisation du fonctionnement des CLJ et affirme la nécessité d'ancrer leur action dans le cadre de la stratégie locale de sécurité du quotidien de chaque circonscription « définie collectivement dans les groupes de partenariat opérationnels (GPO) ».

Il s'agit pour les directeurs et les personnels d'encadrement des CLJ de déterminer les actions qui viendront nourrir les projets éducatifs et pédagogiques, de fidéliser les publics et d'évaluer la pertinence de l'action.

Les directeurs de CLJ doivent s'impliquer dans les GPO comme ils le font depuis des années au sein des CLSPD. La complémentarité de ces instances est clairement identifiée par certains de nos interlocuteurs : au sein des CLSPD émergent les actions possibles dans le moyen terme dans le cadre de la stratégie du plan départemental de prévention de la délinquance, dans les GPO, où le CLJ concourt à identifier et à régler les problèmes de sécurité que rencontre la population.

⁸ Contrats de ville, Plans dédiés aux quartiers prioritaires de la ville (QPV), Conseil Local ou Intercommunal de la Sécurité et de la Prévention de la délinquance -CLSPD et CISP-

Ainsi construite, la stratégie d'action du CLJ, est attentivement suivie dans certains départements par les services (DDCSPP) et les représentants du Préfet chargés de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance. Il peut s'agir d'un délégué du Préfet, qui sera le correspondant privilégié du directeur du CLJ ou du Préfet délégué à l'égalité des chances ou à la cohésion sociale en charge du suivi des actions financées par les crédits de l'État (FIPD, ANCT,).

L'implication - identifiée par le SGCI-PDR (secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation) dans un rapport de 2016 ⁹ de ces autorités sera évidemment déterminante de la mobilisation des partenaires du CLJ.

3.1.2 LES PARTENARIATS LOCAUX DÉTERMINANTS DU FONCTIONNEMENT DES CLJ

Les municipalités ont un rôle essentiel dans le fonctionnement des CLJ à différents égards :

Elles fournissent fréquemment les locaux et prennent parfois en charge leurs frais d'utilisation (eau électricité chauffage), le service de prévention de la ville sélectionne des candidats à des formations organisées par les CLJ (ex : BNSSA), le service des sports réserve des créneaux de fréquentation des équipements sportifs, les services généraux fournissent des personnels - administratifs pour des tâches de gestion -, ou des policiers municipaux en renfort des équipes d'animation.

Les établissements scolaires et les services déconcentrés de l'Éducation nationale sont les principaux partenaires parmi les départements ministériels engagés dans la prévention de la délinquance (**Annexe 12**). Le partenariat le plus construit concerne l'accueil des jeunes à risque au regard du décrochage scolaire (amenés à comparaître en conseil de discipline ou déjà temporairement exclus de l'établissement scolaire) (cf partie sur le public des CLJPN).

Certains personnels de CLJ sont également chargés d'une activité conséquente d'intervention en milieu scolaire, donc en dehors de leur site d'accueil, dans le cadre d'accords conclus avec les établissements scolaires. Ces interventions portent sur les thématiques classiques abordées par les policiers des services de prévention et des partenariats des directions départementales de sécurité publique (prévention des conduites à risques, et notamment des conduites addictives, sensibilisation aux risques d'internet et des réseaux sociaux...).

Ces interventions, dont on connaît la pertinence en milieu scolaire puisqu'elles y sont menées en accord avec la communauté éducative, permettent de toucher de nombreux jeunes et de contribuer à renforcer des comportements d'auto-protection, sur des problématiques importantes dans le champ de la sécurité.

Pour autant, ces prestations ne relèvent pas du champ d'activité d'un CLJ mais d'une action de prévention menée par les DDSP.

En revanche, si l'emploi du temps des animateurs du CLJ leur permet de consacrer quelques heures à des interventions en milieu scolaire, il faut veiller d'une part à ce que les établissements soient programmés dans des instances partenariales (CLSPD) et d'autre part à ce qu'elles ne soient pas comptabilisées au titre de l'activité du CLJ dont la vocation prioritaire est d'amener les jeunes à venir fréquenter la structure en collectivité, pour y bénéficier aussi d'un encadrement personnalisé.

9 Rapport de la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance relatif à l'évaluation des dispositifs de prévention de la délinquance des jeunes (2016)

- *Recommandation 12 : Clarifier dans la doctrine la part et les modalités de l'engagement des animateurs des CLJ dans les interventions menées dans le champ de la prévention dans les établissements scolaires.*

Des partenariats sont également actés dans des conventions signées avec des services départementaux de protection judiciaire de la jeunesse ou directement avec des centres éducatifs fermés destinés à organiser la prise en charge temporaire de jeunes devant accomplir des mesures éducatives de réparation dans le CLJ en lien avec leurs éducateurs.

Les opérateurs de transports publics sont très souvent sollicités à deux titres principaux : d'une part ils facilitent la venue de jeunes dans les locaux du centre, et en particulier celle des filles, favorisant ainsi à la fois leur intégration et la mixité du centre ; d'autre part, leurs effectifs épaulent les équipes d'animation du CLJ en particulier dans le cadre des actions destinées à la prévention des dégradations de véhicules de transports en commun.

Les bailleurs sociaux peuvent également être des partenaires privilégiés en tant que potentiels fournisseurs de locaux à titre gracieux.

Au sein du maillage associatif des ACM, les CLJ adoptent pour la plupart un principe de non-concurrence et de complémentarité avec les ACM implantés localement.

L'offre du CLJ vient en parallèle de celles proposées par les différentes structures accueillant des mineurs. Lorsque les jeunes ont déjà la possibilité de faire des activités dans un club, un centre de loisirs ou une maison de quartier, les CLJ les encouragent à rester avec leurs structures locales.

En effet, l'objectif des CLJ vise surtout à capter les publics qui ne s'y intègrent pas ou qui ont besoin d'un suivi plus individualisé.

Les partenariats avec d'autres ACM sont néanmoins très fréquents et revêtent des formes diverses : accueil de jeunes accompagnés de leurs animateurs pour des rencontres sportives destinées à favoriser la mixité sociale, prestation par un animateur spécialisé d'une autre structure, interface obligatoire d'un ACM pour permettre l'accès d'un jeune au CLJ.

Le recours à la collaboration avec la société civile (ex : le monde de l'entreprise, le milieu sportif) fait parfois partie des choix des CLJ, en particulier en termes de soutien à l'organisation matérielle des activités (ex : fourniture de motos et d'équipements). En cela, ces CLJ s'inscrivent dans le cadre de l'un des axes de la stratégie 2020-2022 du secrétaire général du CIPDR qui vise à renforcer le rôle de la population dans la prévention de la délinquance.

De manière générale, plusieurs points de vigilance méritent d'être soulevés :

- la plupart de ces partenariats sont formalisés dans des conventions qui doivent être signées par le président de l'association. La rédaction de ces conventions mériterait d'être systématiquement présentée à la lecture vigilante des états-majors des DDSP ;
- lorsque les partenariats conduisent à confier certaines activités, en partie ou en totalité, à des animateurs extérieurs à la structure, il convient de veiller d'une part à ce que ceux-ci disposent des diplômes exigés par la réglementation ACM et que leur intervention soit déclarée à la DDCSPP et d'autre part à ce que les messages qui accompagnent les activités soient conformes aux valeurs portées par le CLJPN.

En conclusion, il faut noter le fort investissement des DDSP et chefs de circonscription qui œuvrent à la construction de partenariats opérationnels en tant que présidents ou vice-présidents.

Leur positionnement en tant que pilote de la stratégie de sécurité du quotidien et en tant qu'acteur incontournable de la politique de la ville leur permet d'accompagner les démarches généralement initiées par les directeurs de CLJ et d'être aussi porteur des demandes des partenaires institutionnels.

3.2 LE PUBLIC DES CENTRES DE LOISIRS JEUNES DE LA POLICE NATIONALE

3.2.1 LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES D'ACCUEIL : PREMIER CONTACT ET DIALOGUE AVEC LE JEUNE ET SES RESPONSABLES LÉGAUX

Les formalités d'inscription des jeunes constituent un moment privilégié de prise de contact avec le jeune et avec l'un de ses parents au moins. La réglementation oblige en effet le directeur du CLJ à leur donner les informations relatives au CLJ au travers de la présentation du projet éducatif, du projet pédagogique (art. R.227-26 du CASF) ainsi que celle du règlement intérieur.

Ce temps est essentiel à l'adhésion des parents au fonctionnement et à l'organisation du CLJ. Il leur permet d'appréhender les finalités et les valeurs portées par l'équipe de policiers du CLJ .

- La lecture du règlement intérieur et sa signature par le jeune et ses parents constituent le socle du contrat moral auquel ils s'engagent. Le jeune et sa famille sont ainsi éclairés sur les règles de vie au sein du CLJ et sur les sanctions possibles, indépendamment des éventuelles suites pénales ou dommages et intérêts qu'une juridiction pourrait être amenée à prononcer.

Les règles de politesse, de respect, d'hygiène et de propreté figurent fréquemment dans ces règlements ainsi que l'interdiction des violences verbales ou physiques à l'égard de quiconque au sein du CLJ.

Les sanctions encourues sont listées, de la suppression d'une activité à l'exclusion du centre.

Le règlement intérieur est indispensable à la régulation des relations entre l'équipe du CLJ et les jeunes.

- Par ailleurs, l'**information relative à la cotisation et aux éventuelles participations financières** aux activités mérite également d'être clairement exposée.

Les centres de loisirs jeunes de la police nationale peuvent en effet, comme toute association Loi 1901, et ACM, recevoir de tout ou partie de leurs membres une somme d'argent qui contribue au fonctionnement de l'association.

Le principe du paiement de cette cotisation doit être prévu par les statuts qui précisent quelle est l'instance compétente pour en fixer le montant (bureau, conseil d'administration, assemblée générale, etc...) ainsi que la périodicité du versement.

Le montant de la cotisation peut être identique pour tous les membres ou variable par catégories de membres. Il peut être fixe ou proportionnel à un indice. À titre d'exemple, certaines CLJ adossent le montant de la cotisation des jeunes au quotient familial. Parfois, les statuts prévoient que le taux de cotisation de chaque catégorie de membres est fixé chaque année au cours de l'assemblée générale pour un montant maximum n'excédant pas cinquante euros par année civile. Il arrive aussi qu'une majoration de cotisation soit prévue pour les jeunes domiciliés hors circonscription.

Le versement des cotisations et des participations financières des familles aux activités peuvent être sources de contestation. Ce risque est généralement évité d'une part grâce à une gestion rigoureuse de la perception des sommes souvent versées en espèces, et d'autre part grâce à la clarté des informations données au sujet de leur modalité de calcul et de leur montant, même s'ils sont souvent très modestes.

De plus, afin d'éviter tout mauvais procès au fonctionnement de cette structure « police », sans doute faut-il également veiller à ce que ces montants soient en cohérence avec ceux pratiqués dans d'autres ACM de la circonscription ou du département.

Enfin, le montant et les modalités de calcul sont soumis à des obligations réglementaires. Par exemple, lorsque le CLJ bénéficie de financements octroyés par la caisse d'Allocations familiales (Caf), la participation financière demandée aux familles doit être modulée en fonction des ressources.

- Enfin, il faut rappeler que l'un des risques essentiels liés à l'activité d'accueil de mineurs relève du domaine de la santé des jeunes. C'est pourquoi la réglementation prévoit que la fiche d'inscription du jeune (obligatoire) doit être accompagnée de certificats médicaux d'aptitude à la vie en collectivité et à la pratique de certaines activités sportives ainsi que la preuve des vaccinations obligatoires et de la signature de l'autorisation des soins médicaux. Cet aspect de la prise en compte du public jeune, même si elle fait partie de la formation BAFD et BAFA constitue l'un des aspects essentiels de ce premier échange avec le public du CLJ.

3.2.2 LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION DES JEUNES ET LES MODALITÉS DE COMPTAGE DES JEUNES INSCRITS MÉRITERAIENT D'ÊTRE CONSOLIDÉES

Une fois les formalités accomplies, le traitement de la fiche d'inscription est apparemment variable selon les CLJ de la police nationale. Certains conservent uniquement les fiches d'inscription sous format papier. D'autres enregistrent les inscriptions sur informatique, certains logiciels comportant notamment le quartier de provenance du jeune.

En tout état de cause, ces registres informatisés constituent des fichiers nominatifs au sens de la loi informatique et libertés dont il conviendrait de s'assurer qu'ils sont en conformité avec cette législation.

La tenue d'un registre et des fiches d'inscriptions est en effet indispensable car imposée par la réglementation des ACM. Elle est également nécessaire au comptage des jeunes inscrits, qui constitue la base de calcul des subventions allouées par la Caisse d'allocations familiales (CAF).

C'est pourquoi, certains CLJ se sont équipés de logiciels « maison » de traitement des inscriptions, pour certains, conformes à celui utilisé par la CAF locale, de manière à disposer d'une base de travail cohérente avec les modalités de décision d'attribution de subventions de la CAF. Il conviendrait de préserver les directeurs de CLJ des risques liés à la conservation de données nominatives sur des fichiers dont l'existence est réglementairement incertaine.

- **Recommandation 13** : Doter les CLJ PN d'outils informatiques harmonisés et conformes à la réglementation leur permettant de consolider la rigueur de gestion des dossiers d'inscription et de comptage des jeunes. Envisager à cette fin un rapprochement avec la direction générale de la Caisse nationale des Allocations Familiales (Cnaf).

Enfin, la mission a relevé que certains CLJ comptabilisent probablement au titre de jeunes « accueillis » dans leurs structures des jeunes qui ont en fait été seulement rencontrés lors d'une intervention d'un animateur en milieu scolaire. Or, le nombre de jeunes rencontrés en milieu scolaire n'est pas celui des accueillis en CLJ.

Un flou semble également peser sur les modalités de comptage des jeunes adhérents au CLJ au regard du temps de présence dans la structure (en principe, une « journée/enfant » correspond à un temps de présence de 7 h dans le CLJ).

- **Recommandation 14** : Normer et harmoniser au plan national les règles de comptage des jeunes pris en charge par un ACM et rappeler qu'elles doivent exclure le nombre de jeunes ayant bénéficié d'une intervention des policiers en milieu scolaire.

3.2.3 A QUEL PUBLIC CIBLE S'ADRESSENT LES CLJ ?

La note du DCSP du 3 juin 2020 prévoit que l'action des CLJ découlera d'une véritable planification stratégique destinée à répondre à certaines questions parmi lesquelles figurent celle de la détermination des « publics qui doivent prioritairement se voir proposer l'accueil dans les CLJ et pour quels motifs ».

La mission a relevé quelques pratiques d'identification du « public cible » ainsi que des modalités de travail partenarial permettant de les amener à fréquenter la structure.

- Une démarche de « aller vers » réalisée selon des modalités partenariales d'identification des enfants à risques.

Plusieurs responsables de service ou de CLJ nous ont rappelé que leur objectif, pour certains CLJ depuis des dizaines d'années, est justement de cibler les jeunes les plus en difficulté et ne pas tous les accueillir.

L'objectif est d'aller chercher les jeunes, sans les stigmatiser, notamment grâce aux acteurs police traditionnellement en contact avec la population (délégués cohésion police population, policiers formateurs anti-drogue,...). Le partenariat avec l'éducation nationale est de l'avis général indispensable (équipes mixtes éducation nationale/ police, telles que les équipes mobiles de sécurité des établissements scolaires, composées d'adultes qui connaissent les enfants).

Le positionnement des locaux joue un rôle important dans cette démarche qui vise à atteindre les publics les plus vulnérables dans les quartiers de la politique de la ville labellisés QRR, QPV, ZSP.

Les autres associations et partenaires institutionnels, et en particulier les mairies, connaissent les publics les plus fragiles et peuvent proposer aux CLJ d'accueillir les jeunes les plus à risque.

Enfin, si les jeunes qui se présentent sont déjà dans un club, une maison de quartier, certains CLJ police les invitent à y rester de manière à pouvoir capter les publics qui n'ont pas accès à ces structures ou qui ont besoin d'un suivi plus individualisé.

La quasi-totalité des CLJ prévoit dans ses statuts qu'ils accueillent les jeunes sans discrimination d'appartenance à un quartier ou à une origine, sans distinction de religion, dans le respect de la laïcité.

Il nous a été également plusieurs fois indiqué qu'il n'y a pas de « sélection » des jeunes par la direction du CLJ ou par le DDSP et que seule une forme de « sélection » émerge au fil des éventuels manquements au règlement intérieur pouvant conduire à l'exclusion.

La mission a relevé quelques critères d'identification des publics jeunes prioritaires déjà fréquemment retenus.

- Les jeunes issus de l'agglomération ou du quartier d'implantation du CLJ

Le fonctionnement des CLJ saisonniers interroge quant à leur stratégie d'accueil. La plupart d'entre eux ouvrent prioritairement leurs portes aux jeunes issus des quartiers défavorisés, mais une dérive, que le DDSP qui l'a relevée s'attache à corriger, a pu survenir lorsque le public prioritaire est en réalité constitué de vacanciers en villégiature avec leurs familles issues d'autres régions de France. Dans ce cas, la finalité d'accompagnement et d'insertion du jeune grâce à l'intervention partenariale des acteurs locaux ne trouve plus de sens.

- L'âge des jeunes

L'instruction 06-192 JS du 22 novembre 2006, rappelle que l'article L. 227-4 du CASF, en référence à l'article L113-1 du code de l'éducation, « fixe à deux ans l'âge minimum d'accueil des enfants en accueils collectifs, dès lors qu'il y a scolarité effective, sans pour autant exclure les jeunes mineurs âgés de plus de 16 ans ayant quitté le système scolaire ».

L'organisateur de l'ACM détermine l'âge des mineurs qu'il souhaite accueillir. Le plus souvent, les accueils sont proposés pour des tranches d'âge précises (ex. : 6-8 ans, 10-12 ans, etc.) et la plupart des CLJ n'accueillent pas d'enfants de moins de 8 ans.

Certains DDSP ou directeurs de CLJ font remarquer, concernant le critère de l'âge du public prioritaire, que celui-ci ne devrait être ni trop jeune, ni trop vieux, sous réserve bien sûr des particularités locales.

Ni trop jeunes....

La tranche d'âge 8/10 ans, peut relever, selon eux, d'une activité proche de la « garderie ». Certes, il est toujours possible pour les animateurs, bien qu'ils ne soient pas enseignants, d'accompagner les activités de messages relevant d'une forme d'« éducation morale et civique » telle qu'enseignée à l'école élémentaire, mais la priorité, en termes de capacité d'accueil, mérite selon eux d'être donnée à la tranche d'âge 10/15 ans (classes de 6^{ème} à la 3^{ème}) qui est la plus concernée par les risques de décrochage scolaire.

L'accueil dans le CLJ trouve son plein intérêt dans la possibilité qu'il offre aux jeunes de cette tranche d'âge d'être encadrés de manière à éviter les situations d'isolement propices à l'entrée en délinquance. Il concourt à les détourner de l'errance ou de la stagnation dans le quartier et de l'entrée en délinquance (notamment en se faisant recruter comme guetteurs pour des vendeurs de stupéfiants de leurs quartiers).

Ni trop vieux...

Certains CLJ de la police nationale accueillent des jeunes majeurs, jusqu'à l'âge de 20 ans. Cette pratique ne semble pas conforme à la réglementation et amène des publics trop différents à se côtoyer.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Recommandation 15 : Recentrer l'accueil en CLJ sur les mineurs, en particulier sur la tranche d'âge la plus vulnérable. |
|--|

Par ailleurs, il a été indiqué à la mission qu'une convention avait été signée avec le ministère de la Justice, de manière à ce que soit expérimenté l'accueil dans les services de police de majeurs condamnés à des travaux d'intérêt général. Une note de la DCSP a prévu qu'ils viennent les réaliser dans les locaux des CLJ.

Il a été perçu une inquiétude de certains de nos interlocuteurs qui s'interrogent sur la pertinence de l'intégration au cœur de la structure de majeurs autres que des personnels recrutés par le directeur, affectés par la Mairie, des éducateurs de la PJJ ou des animateurs d'ACM extérieurs- dont la présence est justifiée par une condamnation pénale, alors que le travail de l'équipe s'inscrit exclusivement dans le cadre de la prévention de la délinquance.

Certains regrettent que cette expérimentation ait été prévue sans consultation des équipes dirigeantes des CLJ.

Il n'appartient pas à la mission d'apprécier la pertinence de l'expérimentation, mais elle attire l'attention d'une part sur les interrogations relatives au sens de cette expérimentation et d'autre part sur les risques que fait peser sur le caractère préservé, « sanctuarisé » au profit du jeune public, des CLJ.

A noter, en revanche, que les accords avec les services locaux de la Protection Judiciaire de la Jeunesse visant à faire accueillir des jeunes, mineurs, dans les CLJ dans le cadre de mesures éducatives de réparation, par exemple, semblent trouver une place légitime dans les CLJ au titre du travail mené en concertation avec les partenaires locaux.

• ***Recommandation 16** : Réexaminer l'expérimentation de l'emploi de majeurs condamnés à des TIG dans les CLJPN lancée en partenariat avec le ministère de la Justice.*

- Le sexe : certains directeurs territoriaux de police s'attachent à travailler à l'attractivité des CLJ auprès des jeunes femmes, public très vulnérable dans les quartiers les plus compliqués

Contribuer à rendre les dispositifs des CLJ accessibles aux jeunes femmes est une préoccupation au cœur de plusieurs projets pédagogiques. L'objectif vise principalement à les sortir d'un isolement imposé par la famille ou la communauté du quartier pour des raisons culturelles ou religieuses et de leur permettre, en accord avec les parents, une fois rassurés par le travail de l'équipe d'animation et le projet éducatif du CLJ, d'accéder aux loisirs et au cadre porteur des valeurs républicaines qu'offre cette structure.

Le souci d'une forme de parité, qui s'inscrit aussi dans une démarche d'égalité femme/homme, est également présent dans les priorités d'accueil des jeunes (**Annexe 13**).

- La situation du jeune dans le cursus scolaire : les CLJ en soutien de la prévention des risques liés à l'exclusion scolaire et le décrochage scolaire

Des partenariats locaux entre Direction académique des services de l'éducation nationale (DASEN) et les DDSP, sous l'égide de la Préfecture, conduisent dans certains départements à organiser l'accueil prioritaire des élèves qui ont fait ou sont en voie de faire l'objet d'une décision d'exclusion par le conseil de discipline de l'établissement scolaire.

Des DDSP ont clairement engagé les CLJ dans des dispositifs construits avec les établissements scolaires, visant à accueillir ces jeunes en exclusion, placés en journée (ou pour une semaine), hors vacances scolaires à la demande éducation nationale.

Le jeune se voit alors proposer de participer aux activités du centre lui permettant de nouer un lien avec un adulte référent police et avec les professionnels d'autres dispositifs partenaires. Cette intégration peut passer par un temps d'isolement total, pendant la journée, de leurs fréquentations habituelles et des réseaux sociaux - téléphone confisqué -.

Ces séquences sont des moments privilégiés qui permettent de renouer le dialogue avec le jeune et de faire un point sur sa situation. Les bilans de fin de session permettent d'échanger avec le chef d'établissement, l'assistante sociale et les parents des constats et propositions, au regard notamment de la sanction d'exclusion qui était encourue (pas d'exclusion si le jeune s'engage).

En cas d'exclusion de l'établissement scolaire, une telle formule de prise en compte du jeune par le CLJ permet de lui offrir une formule d'accueil que les services sociaux ne sont pas toujours en mesure de proposer.

3.3 LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS DU PROJET ÉDUCATIF DANS LE PROJET PÉDAGOGIQUE

3.3.1 LES PROJETS ÉDUCATIF ET PÉDAGOGIQUE DES CLJ RÉPONDENT AUX EXIGENCES DE LA RÉGLEMENTATION DES ACM

Le site « jeunes.gouv.fr » du ministère de l'éducation nationale, et un guide « Projet éducatif et pédagogique en centre de vacances et centre de loisirs sans hébergement » précisent l'objectif et la teneur de ces deux types de projets.

Tout organisateur est tenu de fournir son projet éducatif lors de la déclaration de l'ACM (article R 227- 23 du CASF).

Selon le texte réglementaire qui le définit¹⁰, le projet éducatif traduit l'engagement de l'organisateur, ses priorités, ses principes. Il définit le sens de ses actions. Il fixe des orientations et les moyens à mobiliser pour sa mise en œuvre. Il est formalisé par un document. Il s'agit le plus souvent d'un projet pluriannuel qui vise à favoriser la continuité de l'action.

Son élaboration peut prendre en compte les observations ou des propositions d'autres partenaires : les représentants légaux des mineurs, les élus et adhérents d'une association, les acteurs du contrat de ville, des contrats locaux de sécurité... Le vade-mecum du ministère précise l'importance de la démarche participative et l'intérêt que soient mentionnés les noms des « garants » du projet éducatif (ex : le conseil municipal, l'assemblée générale de l'association, le directeur de la structure...) ainsi que la date à laquelle a été établi le projet.

Par ailleurs le directeur et son équipe sont tenus d'établir un **projet pédagogique** ([article R 227-23 à R 227-26 du CASF](#)). Ce document décrit notamment la nature des activités proposées, la répartition des temps respectifs d'activité et de repos, les modalités de participation des enfants et des jeunes, ainsi que les caractéristiques des locaux et des espaces utilisés.

Il est impératif que le projet éducatif et le projet pédagogique soient communiqués aux représentants légaux de l'enfant avant l'accueil. Il s'agit d'une obligation réglementaire (art. R.227-26 du CASF).

10 Décret n° 2002-885 du 3 mai 2002 relatif au projet éducatif mentionné à l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles

3.3.2 LES PROJETS ÉDUCATIFS DES CLJ

Pour ce qui concerne les projets éducatifs des CLJ (**Annexe 14**), ils sont construits à l'initiative des responsables des services de police territoriaux, toujours en lien étroit avec les municipalités. Ils déterminent les orientations du projet pédagogique qui sera nécessairement construit dans le cadre des instances locales d'échanges et de coordination (CLSPD et GPO) et grâce à de multiples partenariats.

On retrouve des objectifs communs dans les projets éducatifs des différents CLJ.

Certains des projets éducatifs sont très détaillés et comportent, outre les grands objectifs du centre, des éléments de contexte local (niveau et caractéristiques de la délinquance des jeunes, description des quartiers, des caractéristiques socio-économiques de sa population et de ses publics jeunes...), une description des locaux, des moyens et de l'équipe d'encadrement (précision du rôle du directeur, des animateurs avec les enfants et avec les parents...), un organigramme, les informations relatives au fonctionnement (temps extra-scolaire, périscolaire, aide aux devoirs, exclus scolaires, horaires...), la liste des partenaires, les modalités d'inscription, les organismes de financement et les modalités d'évaluation.

D'autres sont beaucoup plus synthétiques et se contentent de rappeler le but de l'association (rapprochement « Police-population », prévention de la délinquance par l'organisation d'activités sportives, éducatives et ludiques, regroupement de jeunes d'origine sociale diverses issus de quartiers différents, âge des jeunes) et les valeurs que l'équipe d'animation s'attachera à transmettre (respect de soi et des autres, respect des règles de vie, citoyenneté, solidarité et mixité sociale, esprit d'initiative et la responsabilisation).

Dans l'ensemble, les projets éducatifs se basent sur les grands objectifs suivants :

- la prévention de la délinquance ;
- la lutte contre l'oisiveté en tant que facteur de dérive dans la délinquance ;
- le rapprochement de la Police et de la population (et des jeunes en particulier).

Il s'agit pour les CLJ de :

- Permettre aux jeunes concernés de vivre un temps de loisirs :
 - les sortir de leur milieu habituel ;
 - favoriser et encourager les contacts extérieurs grâce aux rencontres organisées avec d'autres ACM en dehors des quartiers sensibles ;
 - développer le sens de la citoyenneté et intégration des notions liées aux droits et aux devoirs.
- Rapprocher les jeunes des institutions et en particulier de la police nationale et renforcer leur confiance en permettant les conditions d'un dialogue constructif avec les policiers de l'équipe d'animation :
 - renforcer leur respect de leur environnement ;
 - acquérir des règles élémentaires de vie en collectivités ;
 - découvrir et respecter les différences, la tolérance ;

- favoriser l'intégration sociale et professionnelle en assurant formation valorisante et qualifiante dans le domaine de l'animation pouvant déboucher sur un emploi (formation au BNSSA) ;
- réinsérer les jeunes dans les dispositifs d'apprentissage et d'enseignement (Établissements scolaires, formation professionnelle...).

Il s'agit globalement de contribuer à aider les jeunes à se construire et à devenir des adultes responsables et actifs au sein de la société, sans tomber dans un cycle de délinquance.

3.3.3 LES PROJETS PÉDAGOGIQUES DES CLJPN

Le garant du projet pédagogique d'un CLJ est la personne qui dirige cet ACM, autrement le directeur du centre. Il l'élabore en concertation avec l'équipe d'encadrement.

Là aussi, on constate une grande diversité des activités proposées aux jeunes parmi lesquelles quelques activités récurrentes (**Annexe 15**).

Certaines constituent l'occasion du dialogue avec le policier animateur, adulte référent du jeune, et de la promotion des objectifs du projet éducatif (ex : les visites de musée ou de grandes institutions républicaines, les activités sportives...), d'autres ont un lien direct avec des politiques publiques prioritaires (rencontre avec les effectifs dans un service de police, module de prévention des dangers auxquels les jeunes sont confrontés dans la société, dispensé après chaque activité...).

De manière générale, l'ambition des projets pédagogiques est de démontrer que les relations police-jeunes peuvent, à travers des activités sportives-culturelles-ludiques, aboutir à des discussions à l'occasion desquelles, le respect et l'écoute mutuels s'installent progressivement et sans heurt, entre jeunes eux-mêmes et entre jeunes et policiers.

L'objectif est de remotiver les jeunes en leur faisant prendre part à des activités physiques et culturelles pour restaurer leur estime d'eux-mêmes, de leur permettre de mieux intégrer les valeurs de la République, de travailler sur le vivre ensemble.

Les grandes catégories d'activités peuvent être ainsi regroupées :

- animation et participation à des rencontres sportives dans le but de développer l'esprit d'équipe et le respect de l'autre (activités sportives, activités nautiques, activités ludiques) Ex : tournois inter quartiers en lien avec les autres ACM de la circonscription ;
- rapprochement des jeunes et des institutions (connaissance, rencontre, utilité, respect,...) ;
- Participation à des travaux d'utilité sociale : nettoyage des plages, protection de l'environnement... ;
- participation à des chantiers de jeunes afin de valoriser l'effort et de faire découvrir des pratiques professionnelles ;
- participation à la formation aux premiers secours et au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ;
- participation à des activités permettant l'apprentissage de règles de sécurité et de technicité. Ex : activités nautiques, passage du BSR permettant l'apprentissage des règles de la sécurité routière ;
- activité d'éducation à la santé et à la citoyenneté : prévention des addictions, risques internet, responsabilité du mineur ;
- activités culturelles : visite de musées, monuments historiques.

Il faut noter que la diversification des activités proposées est à la fois un facteur d'attractivité des jeunes et une garantie du fonctionnement pérenne du CLJ. En effet, les projets pédagogiques quasi « mono-projet » reposant sur une activité phare (ex : moto cross), a fortiori lorsqu'elle doit être animée par des spécialistes, risquent d'impacter l'existence du CLJ si le spécialiste ou les matériels obtenus disparaissent.

4. DE L'ÉVALUATION AU CONTRÔLE, DES POSSIBILITÉS MULTIPLES

La protection des mineurs en France est gouvernée par le principe selon lequel tout mineur qui n'est pas avec ses parents est placé sous la surveillance d'une autorité publique.

Les mineurs accueillis dans les ACM sont placés sous la protection du Préfet qui délègue ce rôle au SDJES, Service départemental de la jeunesse et du sport dont les agents, des inspecteurs jeunesse et sports ou des personnels techniques ou pédagogiques réalise les inspections des ACM. Elles comportent deux volets : contrôle réglementaire et l'évaluation pédagogique.

Le cadre de l'inspection et ses méthodes, prévu par une circulaire du 20 juin 2011 relative à l'évaluation et au contrôle des accueils collectifs de mineurs, est commun à toutes les inspections réalisées sur le territoire national. L'évaluation et le contrôle y sont indissociables.

En tant que structure étroitement liée à la police nationale, animée à titre principal par des policiers, son fonctionnement est en général suivi par les directeurs territoriaux. Il fait l'objet d'un contrôle nécessairement partiel de leur part en raison du statut associatif du CLJ, et jusqu'ici peu normé, et d'une évaluation hétérogène au plan local.

4.1 ÉVALUATION

Un rapport de la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance en date de 2016, portant sur l'évaluation des dispositifs de prévention de la délinquance des jeunes constate que la politique de prévention de la délinquance « souffre de l'absence d'évaluation réelle de son impact (qualité des interventions, efficacité des dispositifs, efficience des financements publics, pérennité des actions, absence de méthodologie,...) ».

La valeur des bilans quantitatifs y est décrite comme étant « limitée quant à la mesure de l'efficacité des actions, faute d'objectifs eux-mêmes quantifiés et préalablement définis ». Les plans départementaux de prévention de la délinquance porteraient une attention très faible au sujet de l'évaluation.

Pour autant, des actions d'évaluations des CLJ sont réalisées dans le cadre de la réglementation des ACM et les services de police, tant au plan local que national, se sont engagés en ce sens.

4.1.1 L'ÉVALUATION DU CLJ EN TANT QU'ACM

Une circulaire du ministère de l'Éducation nationale en date du 20 juin 2011 (**Annexe 16**), prévoit les modalités de réalisation de l'évaluation des ACM par les agents placés sous l'autorité du préfet de département.

Le directeur régional de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale fixe les priorités régionales de l'action de l'État à partir d'une analyse partagée du contexte et des territoires.

C'est dans ce cadre que le directeur départemental élabore un plan départemental de protection des mineurs en ACM qui fixe les priorités et détermine les objectifs à atteindre en matière d'évaluation et de contrôle.

Notons qu'à la question posée aux directeurs territoriaux de police de savoir dans quel cadre s'inscrit l'action des CLJ au plan local, aucun n'a évoqué ce plan départemental.

Les évaluations se déroulent sur place et sur pièce et portent notamment sur les points suivants :

- la bonne adéquation entre les projets éducatif et pédagogique et la réalité de l'accueil (mode d'organisation et activités proposées aux mineurs) ;
- l'adaptation du projet aux caractéristiques physiologiques et psychologiques du public accueilli (rythme de vie, niveau d'autonomie, etc.) ;
- la relation avec les familles des mineurs (communication des projets avec notamment des informations sur les activités proposées et les conditions de leur pratique) ;
- le niveau d'implication des enfants dans le projet (information, choix ou participation des mineurs) ;
- le cas échéant, l'adaptation au public et aux activités proposées des locaux d'hébergement, du site d'accueil ou de l'itinérance.

Pas plus que les contrôles réalisés, ces évaluations ne sont portées à la connaissance de la DCSP ou de la DSPAP qui ne sont pas en mesure d'apporter un éclairage sur les remarques formulées.

4.1.2 L'ÉVALUATION DE L'EMPLOI DES SUBVENTIONS

Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques prévoit que « *L'évaluation d'une politique publique (...) a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

La puissance publique ne peut donc pas subventionner un projet qu'il ne serait pas possible d'évaluer (objectifs/évaluation), au regard de l'utilisation des fonds publics.

La circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 rappelle le principe de la mise en œuvre d'une « politique d'évaluation et de suivi des projets ou actions financées par l'État ».

Elle précise que l'évaluation « *vise à améliorer l'efficacité et l'efficience d'un projet ou d'une action grâce à un diagnostic établi à partir d'indicateurs définis lors de l'établissement de la convention et figurant en annexe de celle-ci. Elle permet de comparer les résultats aux objectifs et de porter un jugement sur les prolongements susceptibles d'être apportés à la convention, y compris celui de la conclusion d'une nouvelle convention. Pour les dirigeants des associations, l'évaluation constitue un outil d'aide à la décision grâce à la mesure de l'impact des actions ou des interventions évaluées. C'est à partir de l'évaluation que des axes d'amélioration peuvent être définis.* »

Le ministère de l'éducation nationale présente sur son site un outil destiné à accompagner une demande de subvention. Il propose, pour élaborer des modalités d'évaluation « réalistes et réalisables », une méthodologie connue de l'administration. Elle vise à assortir chaque objectif opérationnel, ou chaque projet, de 3 types d'indicateurs.

« - *Des indicateurs de réalisation : ils mesurent ou rendent compte de la mise en place et de la réalisation de l'action, du travail réalisé ainsi que des moyens mis en œuvre ;*
- *Des indicateurs de résultats : ils recensent et quantifient les effets d'une action pour savoir si le travail et les moyens mis en œuvre ont produit les effets attendus ;*
- *Des indicateurs d'impact : ils mesurent les retombées plus globales, les conséquences de l'action à moyen et long terme, parfois inattendues* ».

Il pourrait être utile d'accompagner les directeurs de CLJ, en leur adressant des conseils de méthode quant à la rédaction des conventions (en travaillant notamment à l'identification des objectifs) et aux modalités d'évaluation de l'action et donc de l'usage des subventions.

Par ailleurs, dans le cas où l'autorité administrative donnerait une suite favorable à la demande de subvention, la convention d'objectifs prévoirait l'évaluation du projet. Cette dernière serait formalisée à partir des indicateurs proposés par l'association et conjointement retenus avec l'autorité administrative.

Sur ce sujet, le séminaire annuel des CLJ pourrait être de nature à diffuser les bonnes pratiques.

4.1.3 L'ÉVALUATION DE L'ACTION DES CLJ PAR LA DCSP ET LA DSPAP

La DSPAP nous a indiqué que le sujet des CLJ, et notamment celui de l'évaluation de leur travail, ne faisait pas l'objet d'un suivi centralisé au niveau de la direction mais pris en compte par chacun de ses directeurs territoriaux.

La DCSP s'est longtemps uniquement appuyée les données relatives au nombre d'ETP opérant dans les CLJ et au nombre de jeunes accueillis.

La mission a interrogé les directeurs territoriaux sur les modalités d'évaluation de l'action des CLJ. Pour la plupart, ces responsables se sont très clairement engagés dans un effort en la matière qui les conduit d'ailleurs à se féliciter de l'intérêt du travail des CLJ dans le champ de la stratégie de sécurité du quotidien de la DGPN.

A la question suivante qui a été posée aux DDSP et aux 3 DTSPAP de la Préfecture de police : « *De manière générale, de quels indicateurs disposez-vous pour apprécier le fonctionnement et l'activité du CLJ, en particulier ses résultats au regard des objectifs fixés et des moyens mis à disposition ?* ». Certains CLJ se sont attachés à définir en ce sens des bilans qualitatifs et indicateurs construits, et les différents critères retenus – qui figurent en principe dans les bilans annuels d'activité- peuvent être ainsi regroupés :

- Évolution du nombre de jeunes accueillis à l'année et le niveau croissant de demandes d'inscription, de jeunes issus d'autres communes du département, dans certains CLJ qui amènent le directeur territorial à envisager la création d'un deuxième CLJ dans une autre commune ;
- *Retours positifs des partenaires du CLJ (Collectivités territoriales, DTPJJ , éducation nationale,...) lors des assemblées générales ;*
- Publications des actions du CLJ sur les réseaux sociaux par certaines préfectures (Twitter, Facebook, Instagram) ;
- Les demandes de nouveaux partenariats ;
- La fréquentation multigénérationnelle du CLJ (par des jeunes dont les parents ont été membres du CLJ) ;
- Les carrières embrassées par certains jeunes accueillis en CLJ (pompiers, policiers, éducateurs,...) ;
- La proportion de filles accueillies qui constitue un indicateur de la confiance des familles, issues de communautés qui ne les laisseraient pas aller dans d'autre ACM ;
- l'absence de dégradations constatée sur les murs ou dans les locaux des CLJ, ou de faits délictuels, y compris dans ceux qui sont implantés au cœur des quartiers les plus compliqués en termes de délinquance ;
- L'impact du travail mené avec les collectivités territoriales sur l'amélioration des relations Police / collectivité territoriales (Impact sur l'image de la police) ;

- La meilleure synergie avec la police municipale ;
- Respect des policiers venus en renfort dans le CLJ par les jeunes qui ont fréquenté le centre pendant les vacances, formalisé par le fait qu'ils viennent les saluer lorsqu'ils les rencontrent hors CLJ ;
- Fréquentation par les jeunes en augmentation ;
- Investissement des jeunes dans le fonctionnement du centre ;
- Diminution des actes d'incivilité sur le secteur ;
- Augmentation de la mixité (sociale, nationalités) ;
- Impact sur la tranquillité publique ;
- Investissement des parents ;
- Absence de récidive disciplinaire dans les établissements scolaires ;
- Amélioration des résultats scolaires ;
- Modification des comportements ;
- Restauration des relations avec les adultes, la police nationale, les institutions...

Enfin, certains CLJ ont mis en place des questionnaires de satisfaction destinés aux jeunes et aux parents.

4.1.4 UN CADRE D'ÉVALUATION DE L'ACTION DES CLJ PROPOSÉ PAR LE DCSP EN JUIN 2020

Jusqu'en juin 2020, seuls des indicateurs de fréquentation du CLJ par les jeunes et le nombre de personnels ou non engagés dans l'équipe remontaient à la DCSP. Les rapports d'activité des CLJ n'étaient pas transmis à la DCSP.

Le DCSP, à l'occasion de la mise en place des objectifs des centres de loisirs des jeunes de la police nationale pour la campagne d'été 2020 a défini les points auxquels les DDSP devaient répondre afin de rendre compte de l'action des CLJ en tant qu'outils de la sécurité du quotidien :

A/ Bilan numérique

- Bilan d'activité mensuel du CLJ ;
- Tableau horaire des fonctionnaires.

B/ Bilan stratégique :

- Liste nominative des GPO consultés ;
- Zones géographiques désignées comme prioritaires, raisons des choix opérés, nombre de jeunes issus de cette zone ;
- Liste des actions mises en place dans le but de développer la citoyenneté et le sens du vivre ensemble. Nombre total d'heures affectées à ces actions. Nombre de jeunes ayant bénéficié de ces actions ;
- Nombre et qualité des policiers spécialisés dans la prévention ou issus des dispositifs d'engagement citoyens mobilisés.

C/ Commentaires relatifs à l'impact du dispositifs - au niveau des relations police/population :

- Au niveau des partenariats ;
- Au niveau de la pertinence stratégique des actions des CLJ.

La mission a eu connaissance d'un exemple de bilan ainsi réalisé. La DCSP, qui a réalisé une synthèse de l'ensemble de ces bilans, nous a indiqué que cette démarche d'évaluation était destinée à être pérennisée. Ces bilans relatifs à l'activité des CLJ viennent compléter les rapports annuels d'activité présentés lors des AG (**Annexe 17**).

En complément des indicateurs ainsi proposés, on peut se demander si l'action des CLJ ne gagnerait pas à être évaluée à l'aune des résultats que d'autres partenaires pourraient constater.

L'impact sur le décrochage scolaire des actions réalisées dans le cadre des conventions mise en œuvre avec les établissements scolaires mériterait d'être étudié avec l'éducation nationale notamment dans le cadre des bilans des actions ainsi réalisées avec l'Inspection académique.

Une impulsion en ce sens pourrait être proposée par les DDSP aux préfets afin que la démarche soit systématique et leur résultat connu des directions d'emploi des CLJ.

4.2 LE CONTRÔLE

Les CLJ de la police nationale, en raison de leur triple caractéristique, association loi 1901, soumises à la réglementation des ACM et liés la police nationale, sont susceptibles de faire l'objet de contrôles selon des modalités prévues par les cadres législatifs et réglementaires qui gouvernent ces trois aspects.

4.2.1 LES CONTRÔLES LIÉS AU STATUT ASSOCIATIF DES CLJ

- Le contrôle au moment de la création de l'association CLJ

Après le dépôt du formulaire de création de l'association en préfecture, la légalité de ses statuts et de son objet est vérifiée. En effet, la loi de 1901 prévoit la dissolution judiciaire de "toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement". Il s'agit d'un contrôle *a posteriori*.

Cette formalité ne présente pas de risque particulier pour l'organisateur du CLJ ou pour l'administration.

- Contrôle de l'emploi de la subvention accordée sur les fonds publics

La circulaire du Premier ministre en date du 24 décembre 2002¹¹ relative aux subventions de l'État aux associations, prévoit que « l'association qui reçoit une subvention de l'État doit pouvoir justifier en permanence de l'emploi des fonds reçus auprès de l'administration qui a accordé la subvention et, le cas échéant, auprès des autorités de contrôle. »

L'association est tenue de présenter en cas de contrôle de l'administration exercé sur place, les pièces justificatives et documents utiles au contrôle de l'utilisation de la subvention conformément à son objet.

11 Cette circulaire précise les dispositions du Décret-loi du 25 juin 1934 relatif aux subventions aux sociétés privées : Article 1 (modifié par l'article 14 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget)

Ce contrôle doit être systématiquement réalisé par le service gestionnaire qui accorde la subvention.

Il est réalisé sur la base des documents qui doivent être transmis par l'association au plus tard le dernier jour du 6^{ème} mois qui suit la clôture de l'exercice au cours duquel la subvention a été attribuée.

Les subventions non employées ou employées non conformément à leur objet sont reversées au Trésor public.

- Le contrôle de l'association par les corps d'inspection de l'État

L'État peut exercer un contrôle sur les associations subventionnées au moyen de ses corps d'inspection. Ainsi, les CLJPN peuvent être contrôlés par un corps d'inspection générale compétent dans un secteur ministériel déterminé, ou polyvalent et interministériel, telle que l'Inspection générale des finances, compétente pour contrôler les associations subventionnées par l'État.

Les corps d'inspection générale sont également compétents à l'égard des associations subventionnées par les collectivités locales, ce qui est aussi le cas des CLJPN.

L'Inspection générale de la police nationale est compétente pour contrôler l'utilisation des moyens matériels et humains de la police nationale, y compris ceux mis à disposition de structures associatives.¹²

- Le contrôle de la Caisse d'allocation familiale

La CAF, qui accorde une subvention (« prestation de service «accueil de loisirs sans hébergement»/ « prestation de service ordinaire ») au CLJ, peut contrôler sur place et sur pièce le nombre d'heures de présence des jeunes au sein de la structure en vérifiant notamment les registres ou fiches de présence journalières.

- Le contrôle de la cour des comptes et des chambres régionales des comptes

Partout où de l'argent public est engagé la Cour veille à la régularité, à l'efficacité et à l'efficacités de la gestion. Elles sont habilitées à examiner l'emploi fait de la subvention versée.

Leurs observations sont communiquées aux institutions et organismes contrôlés, ainsi qu'à leurs autorités de tutelle. Leur lecture est nécessairement riche d'enseignement pour les organismes pairs de celui qui a été contrôlé.

4.2.2 LE CONTRÔLE DU CLJ EN TANT QU'ACM, SOUS L'AUTORITÉ DU PRÉFET

Le ministère chargé de la jeunesse élabore la réglementation de la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental. Au niveau départemental, le contrôle des conditions sanitaires, matérielles, morales et éducatives des accueils de mineurs sont soumises au contrôle des services de l'État. Cette action de police administrative, dont l'objectif est avant tout préventif, est confiée au préfet qui l'exerce avec le concours de ses services et en particulier des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

¹² Décret n° 2013-784 du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la police nationale, article 1 qui définit le champ matériel de l'IGPN, à savoir « *le contrôle des directions et services de la direction générale de la police nationale* », article 6 (alinéa 2) qui prévoit que « *Elle conduit des inspections, des études et des audits internes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services (...)* »

Ces services s'assurent du respect de la réglementation, conseillent les organisateurs, évaluent et contrôlent les accueils.

La circulaire du 20 juin 2011 relative à l'évaluation et au contrôle des accueils collectifs de mineurs définit un cadre et des méthodes communes pour toutes les inspections sur le territoire national.

Le contrôle s'effectue systématiquement au moment de la mise en place de l'ACM et porte sur les points qui figurent en annexe (**Annexe 18**).

Un exemple de « rapport de contrôle d'un accueil collectif de mineurs » rédigé à la suite d'un contrôle réalisé en 2020 par la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de la préfecture de la Gironde figure en annexe (**Annexe 19**).

Le département prévention et partenariat de la SDMIS, nous a indiqué n'avoir jamais eu connaissance de rapport défavorable ou pointant des dysfonctionnements au sein d'un CLJ.

Il faut cependant noter que ces rapports ne sont adressés qu'au directeur et au président du CLJ et que le niveau central de la DCSP ne les reçoit que rarement.

Certains sites de Préfecture indiquent d'ailleurs qu'une visite de contrôle perturbe généralement le fonctionnement de l'accueil collectif de mineurs et préconise, afin d'atténuer cet effet, et de façon très pragmatique, de réunir, dans un même classeur, la copie à jour de l'ensemble des documents obligatoires à présenter.

Enfin, d'autres services de l'État sont amenés à intervenir selon leurs domaines de compétences respectifs (sécurité incendie, réglementation des ERP...)

4.2.3 LE POUVOIR DE CONTRÔLE DU PRÉSIDENT DU CLJ

Le président de l'association CLJ est généralement l'organe habilité à représenter l'association en tant que *personne morale* vis-à-vis des tiers et ses actes engagent l'association à leur égard (banques, administrations, justice, autres associations, etc.).

En acceptant ces fonctions, cet acteur doit prendre connaissance de ses obligations, et de celles de l'équipe du CLJ, au regard des dispositions de la loi de 1901, et de veiller à leur respect.

Il faut noter que les statuts du CLJ peuvent lui accorder la possibilité de déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs autres membres de l'association. Mais dans ce cas, il reste coresponsable des actes réalisés au nom de l'association par ceux à qui il a délégué ses pouvoirs.

Que le Président exerce ou délègue ses pouvoirs, il lui appartient de mettre en place les modalités de contrôle interne qui lui permettent de garantir le bon fonctionnement du CLJ.

Il paraît de facto que le président est garant du bon fonctionnement de l'association.

Ce point intéresse la police nationale dans la mesure où bon nombre de CLJ ont pour président le DDSP ou le chef de circonscription.

Les DDSP ou chefs de circonscription, doivent être en mesure d'identifier clairement leurs responsabilités concernant le fonctionnement de l'association.

Une fiche technique annexée à une note de service en date de 2015¹³, y est consacrée puisque le DCSP y rappelle les pouvoirs et obligations du président et du directeur du CLJ :

Les pouvoirs du président sont de trois ordres : représentant légal de l'association, il la dirige et signe les contrats, il préside les organes de l'association.

Ses obligations sont les suivantes : il est le mandataire de l'association et doit à ce titre rendre compte de sa gestion ainsi que de l'emploi des finances, même s'il les a confiées au trésorier, il exécute les décisions du conseil d'administration, il engage sa responsabilité personnelle, il signe le PV d'AG et entérine les comptes de résultats (après vérification par le comptable ou commissaire aux comptes).

- Recommandation 17 : Recueillir auprès des organismes de contrôle les principales observations formulées suite à des contrôles dans les CLJ et constituer une documentation destinée à préparer les directeurs de CLJ aux contrôles externes.

De même, rappeler précisément aux DDSP leurs pouvoirs et obligations légales en tant que présidents de l'association CLJ et constituer un dossier en soutien de sa mission de contrôle interne, en la structurant.

Les résultats de ce contrôle interne pourraient opportunément être présentés lors des AG.

4.2.4 LE CONTRÔLE INTERNE PILOTÉ PAR LE DIRECTEUR DU CLJ

Le directeur d'un CLJ, en tant qu'association ACM, est le garant de la sécurité physique et morale des enfants accueillis, de la mise en œuvre du projet éducatif, et du bon fonctionnement de l'accueil en termes de gestion administrative, matérielle et financière. Il a autorité sur l'ensemble des personnels et coordonne l'équipe d'animation.

Les textes du CASF relatifs aux ACM, complétés des instructions du DCSP en date de mars 2015, permettent de clarifier le rôle précis du directeur de CLJ et de comprendre qu'il doit non seulement conduire l'action dans le cadre du projet éducatif mais aussi veiller à sa conformité à l'ensemble des volets de réglementation qui s'imposent aux ACM.

Il lui appartient, en tant que responsable de la structure, de s'organiser, de manière à réaliser lui-même ces contrôles ou à confier à son équipe certains aspects de ce contrôle.

4.2.5 LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES POLICIERS OPÉRANT DANS LES CLJ PAR LEUR HIÉRARCHIE

- Le contrôle hiérarchique du DDSP ;
- Les fonctionnaires de police opérant dans les CLJ, on l'a vu, sont statutairement toujours affectés à la DDSP et donc placés sous l'autorité du DDSP. Ils sont à ce titre soumis aux obligations liées au statut de fonctionnaire de police et à l'obligation de rendre compte de leur activité et des difficultés éventuellement rencontrées dans l'exercice de leurs missions.

13 NDS DCSP n°992 du 6 mars 2015 « Rappel de la réglementation en vigueur dans le cadre des CLJ » en annexe 10

Le 3 octobre 2006, une note du DCSP précisait¹⁴ que les policiers qui y « représentent l'institution [...] doivent être irréprochables, tant par leur aspect physique que par leur comportement et leur langage » et qu'ils restent soumis au respect de la déontologie policière. Les DDSP sont invités à « veiller personnellement à ce que tout écart soit sanctionné ».

Les termes de cette note s'inscrivent dans le cadre des dispositions de l'article R434-25 du code de la sécurité intérieure qui prévoit que « *L'autorité investie du pouvoir hiérarchique contrôle l'action de ses subordonnés.* » et confirment que le DDSP est légitime à exercer un contrôle hiérarchique.

A ce titre, le DDSP relaie aussi les instructions de la DCSP relatives à l'activité des CLJ.

Certains DDSP ont indiqué que le directeur du CLJ adresse à leurs états-majors respectifs des comptes-rendus hebdomadaires ou mensuels d'activité qui leur permettent d'être informés des actions menées et des éventuelles difficultés rencontrées.

En cas d'incident, les policiers du CLJ rédigent, comme tout autre effectif de l'état major de la DDSP, une mention sur la main courante informatisée du service, généralement en se déplaçant sur le site de la DDSP puisqu'ils n'y ont pas accès depuis les locaux du CLJ.

Enfin, il faut rappeler que le temps de travail de ces policiers, à l'instar de celui de leurs collègues est reporté dans Géopol et qu'il fait donc l'objet des contrôles habituel sur cet outil.

Ainsi, le DDSP, selon les modalités de délégation de son choix, indépendamment de son statut éventuel de président de l'association, est légitime à s'assurer du respect des règles de déontologie et de la conformité de l'activité du CLJ au regard des règles générales gouvernant l'action de la police et la réglementation du CASF.

Ces points de fonctionnement, qui démontrent le lien fonctionnel des policiers de CLJ avec leur service d'affectation.

Il n'a en revanche pas la possibilité d'exercer son pouvoir hiérarchique pour intervenir dans les mécanismes de fonctionnement de l'association.

4.2.6 LES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR LES SERVICES CENTRAUX DE LA DCSP

La direction centrale de la sécurité publique s'est engagée depuis 2016 (Annexe 20) dans un programme d'audit des centres de loisirs jeunes de la sécurité publique.

Ceux de la DSPAP de la Préfecture de police n'entrent pas dans le périmètre de cette mission.

Ces visites ont été réalisées par un policier réserviste, qui dispose d'une forte expérience en tant que directeur de CLJ (celui de Rennes), le brigadier Jean-Paul JOURDAN, en fonction à la division de la prévention et du partenariat de la sous-direction des missions de la DCSP.

La DCSP nous a indiqué qu'il devrait être prochainement renforcé par un autre effectif. Afin de les poursuivre.

14 Note n° 154 du 3/10/2006 Situation des centres de loisirs jeunes de la sécurité publique en annexe 9

Ces visites/diagnostics ont donné lieu à des comptes rendus écrits qui portent sur de nombreux aspects de fonctionnement des CLJ.

Complétés des réponses des DDSP au questionnaire, puisqu'ils offrent une photographie, à un instant T - parfois assez ancien - des points forts et des carences de ces structures.

Certains de nos interlocuteurs nous ont indiqué ne jamais avoir eu connaissance du diagnostic ainsi réalisé sur les CLJ de leur ressort. La SDMIS nous a indiqué que quelques-uns de ces travaux avaient fait l'objet d'une transmission assortie d'une note de recommandations signée du DCSP.

- *Recommandation 18 : Mettre en place une transmission systématique des diagnostics de fonctionnement des CLJ aux DDSP concernés à toutes fins utiles au fonctionnement de la structure ou nécessaire à la sécurité des personnes ou à sa sécurité juridique.*

Ces diagnostics ont également permis de relever des dysfonctionnements ou des manquements à la réglementation - notamment aux règles de sécurité ou de gestion administrative. Ils ont, pour certains, déjà été pris en compte par la DCSP -.

Comme toutes les directions de la Police nationale, la direction centrale de la sécurité publique et la DSPAP ont connaissance et ont adopté la démarche AMARIS qui les conduit à cartographier les principaux risques concernant les policiers de terrain.

Les responsabilités qui incombent aux policiers opérant dans les CLJ , et l'impact sur l'image de la police nationale en cas de dysfonctionnement important mériteraient d'expertiser la plus-value de cette démarche (« contrôler, c'est se protéger »).

Elle peut contribuer à organiser et piloter le contrôle permanent des activités à risque au sein des services et notamment : la sécurité des personnels et des jeunes, la sécurité des locaux, la sécurité informatique...

Grâce à ce dispositif, le service se met en sécurité pour être en capacité de mieux réaliser ses missions.

**

La mission ne saurait conclure ce propos sans évoquer une dernière problématique, celle de la communication externe relative à l'existence et aux activités des CLJ. Même si localement, certaines structures ont pris en compte cette donnée, la démarche est manifestement sous-dimensionnée.

L'action des CLJ, à la fois dans ses raisons d'être – lien avec la population, prévention, barrage à la désocialisation – et dans les actions mises en œuvre, constitue une formidable opportunité de montrer la police nationale sous un angle peu perçu aujourd'hui, où l'éducation et la bienveillance, encadrées par la promotion de valeurs républicaines fortes est une image qui doit être diffusée avec force.

Il conviendrait, en ce sens, d'intensifier l'utilisation des moyens de communication actuels, notamment les réseaux sociaux, mais aussi plus traditionnels, le but étant de toucher une part la plus importante possible de la population, et ce de manière virale, par des campagnes ou fils d'information continue tant au plan local qu'au niveau national.

L'image de la police nationale ne peut qu'en sortir grandie.