



N° 1014

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2018

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses
missions régaliennes en Seine-Saint-Denis**

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE ET RODRIGUE KOKOUENDO
Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA SEINE-SAINT-DENIS, LE TERRITOIRE DES PARADOXES	8
A. UN DÉPARTEMENT CINQUANTENAIRE	8
B. 50 ANS DE POLITIQUES PRIORITAIRES À L'ŒUVRE	10
1. Des politiques éducatives prioritaires confrontées à de maigres résultats	12
2. Des politiques prioritaires qui ne permettent pas à la population de percevoir un renforcement de la sécurité	16
3. La justice, oubliée des politiques prioritaires	18
II. À L'ORIGINE DES BLOCAGES EN SEINE-SAINT-DENIS : LA MÉCONNAISSANCE DU TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS	21
A. L'ÉTAT IGNORE LE NOMBRE D'HABITANTS VIVANT DANS LE DÉPARTEMENT	21
B. LES FAITS SOCIAUX QUE L'ÉTAT NE SAIT PAS ÉVALUER	25
1. Le niveau scolaire réel des élèves	25
2. La réalité de la délinquance	26
3. L'économie souterraine	27
4. Les marchands de sommeil et le logement insalubre	28
5. Et tous les autres	29
C. QUAND LA SEINE-SAINT-DENIS APPREND À SE CONNAÎTRE	31
III. LA PUISSANCE PUBLIQUE FACE À LA RÉALITÉ SOCIALE DE LA SEINE-SAINT-DENIS	33
A. SEINE-SAINT-DENIS <i>VERSUS</i> PARIS : QUAND LE PÉRIPHÉRIQUE FAIT MUR	34
1. Le difficile dialogue entre les services déconcentrés et leur administration centrale	34
2. Élus locaux, associations face à l'État	36
3. Quand les rapports et avis s'accumulent	37
B. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ÉTATIQUES EN ÉCHEC	38
1. Des sous-effectifs à mission égale	38
2. Des débutants pour affronter un territoire complexe	41

3. Des effectifs instables	43
4. La souffrance au travail des personnels de l'État	45
IV. REDONNER SA FORCE À L'ACTION PUBLIQUE.....	48
A. LE PLAFOND DE VERRE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN SEINE-SAINTE-DENIS	48
1. La face cachée des politiques prioritaires	48
2. Le pis-aller des effectifs supplémentaires.....	50
3. L'effet pervers des primes et bonifications.....	52
B. POUR UNE REFONDATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	53
1. Oser questionner les évidences administratives.....	53
2. De l'évaluation parlementaire à la restauration de l'action publique	56
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	61
CONTRIBUTION DE MME SYLVIE CHARRIÈRE, DÉPUTÉE, MEMBRE DU GROUPE DE TRAVAIL	63
EXAMEN PAR LE COMITÉ	67
ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	69

INTRODUCTION

Genèse du rapport

Le 5 octobre 2017, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale a inscrit à son programme de travail, à la demande du groupe Les Républicains, une évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de trois de ses missions centrales en Seine-Saint-Denis. Le CEC, présidé par le Président de l'Assemblée nationale et composé de 36 membres, a pour mission de mener des études d'évaluation et des contrôles des politiques publiques et peut présenter des recommandations dans ce domaine.

La mission d'évaluation de l'action de l'État en Seine-Saint-Denis a été confiée à Monsieur François Cornut-Gentille (député de la 2^{ème} circonscription de la Haute-Marne ; groupe Les Républicains) et à Monsieur Rodrigue Kokouendo (député de la 7^{ème} circonscription de Seine-et-Marne ; groupe La République en Marche).

Le groupe de travail constitué pour assister les rapporteurs était composé de Madame Laëtitia Avia (députée de la 8^{ème} circonscription de Paris ; groupe La République en Marche), de Madame Anne Brugnera (députée de la 4^{ème} circonscription du Rhône ; groupe La République en Marche), de Madame Sylvie Charrière (députée de la 8^{ème} circonscription de Seine-Saint-Denis ; groupe La République en Marche), de Madame Élise Fajgeles (députée de la 5^{ème} circonscription de Seine-Saint-Denis ; groupe La République en Marche), et de Monsieur Stéphane Peu (député de la 2^{ème} circonscription de Seine-Saint-Denis ; groupe Gauche Démocrate et Républicaine).

Le choix de l'approche territorialisée et de la Seine-Saint-Denis

C'est la première fois dans l'histoire parlementaire qu'une mission d'évaluation est réalisée sur un territoire donné. Il est en effet très vite apparu qu'une approche territorialisée de l'évaluation permet de rendre compte, de manière fine, des spécificités d'un territoire et de l'adéquation des moyens d'action de la puissance publique à ces mêmes spécificités.

Les territoires, terreaux des politiques publiques, ont fait l'objet, sous tous les gouvernements successifs, de nombreux plans d'actions et de stratégies. Force est de constater que les plans se succèdent, mais que les difficultés économiques, sociales, culturelles, sanitaires... des territoires demeurent.

« Les correctifs mis en place il y a plus de 10 ans, se sont étiolés et estompés : la rénovation urbaine s'est totalement arrêtée depuis 4 ans, le programme de réussite éducative baisse, les zones franches urbaines ont été

vidées de leur substance, le fonds de cohésion sociale a quasiment disparu, le soutien à l'apprentissage et le plan de services à la personne ont été très réduits », rappelle Jean-Louis Borloo dans son plan d'actions pour les quartiers prioritaires présenté au Premier ministre le 26 avril 2018.

Le choix de la Seine-Saint-Denis pour cette première évaluation parlementaire territorialisée s'est imposé comme une évidence.

Le département de la Seine-Saint-Denis est le seul territoire de France que l'on désigne plus volontiers par son identifiant numérogique que par son véritable nom : le 9-3. Comme si deux chiffres pouvaient résumer la complexité de ce territoire.

Ce département, contrasté et si souvent stigmatisé, fait office de véritable laboratoire d'étude au regard de son dynamisme et de toutes les problématiques qu'il concentre, et des nombreux efforts impulsés par les politiques publiques pour y remédier. L'objectif de ce rapport n'est pas de dépeindre une énième caricature des zones sombres du département, mais bien d'en montrer tous les paradoxes et l'incapacité de l'État à y adapter suffisamment et suffisamment vite ses politiques publiques.

Le choix des domaines d'évaluation

Les rapporteurs ont retenu trois politiques d'évaluation : l'éducation, la sécurité et la justice. L'évaluation croisée de ces trois domaines d'intervention de l'État permet de faire un état des lieux sur un territoire donné des atouts et des failles de l'action publique propre à chaque politique publique, tout en soulignant les problématiques communes et les propositions d'amélioration qui en découlent.

Au regard de la complexité du territoire, de la vitesse à laquelle il évolue et de la nécessité d'en avoir une compréhension globale, le présent rapport ne peut néanmoins faire l'économie d'un examen des problématiques auxquelles la Seine-Saint-Denis est confrontée, en dehors de l'éducation, de la sécurité et de la justice. La prise en compte des secteurs du logement, de la santé publique, des transports... est essentielle pour appréhender les dynamiques du département.

On ne trouvera donc pas dans ce rapport un bilan détaillé des trois politiques publiques précitées en Seine-Saint-Denis. L'objectif est tout autre : à travers trois politiques publiques en Seine-Saint-Denis, il s'agit en fait de s'interroger sur l'efficacité de l'action de l'État. Aussi, au-delà de l'analyse des statistiques et de l'activité des différents outils de l'action publique, l'originalité de ce travail est de s'attacher à la question à la fois évidente et centrale mais jamais réellement posée de l'efficacité de l'action de l'État en Seine-Saint-Denis.

Remerciements

Pour mener cette première évaluation territorialisée, les rapporteurs ont tenu à entendre un grand nombre d'acteurs de terrain, afin de récolter des témoignages concrets des forces et des faiblesses de l'action de l'État en Seine-Saint-Denis.

121 acteurs ont été auditionnés par les rapporteurs. Ces acteurs comprennent à la fois des responsables de terrain dans les trois domaines d'études, des anciens responsables, des chercheurs et des experts. Parallèlement, les députés ont effectué trois déplacements en Seine-Saint-Denis et ont pu constater, sur le terrain, à la fois l'engagement de nombreux acteurs mais aussi les graves dysfonctionnements de l'action publique.

Les rapporteurs tiennent à remercier l'ensemble des acteurs qui ont accepté de leur faire part de leur expérience et de leurs recommandations pour améliorer l'action de l'État en Seine-Saint-Denis, ainsi que ceux qui ont spontanément adressé une contribution écrite.

I. LA SEINE-SAINT-DENIS, LE TERRITOIRE DES PARADOXES

A. UN DÉPARTEMENT CINQUANTENAIRE

Département jeune, la Seine-Saint-Denis a été créée par la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne qui a supprimé les trois départements de la Seine pour donner naissance à sept nouveaux départements dans la région Île-de-France.

Aux portes de Paris, reliée à la capitale par plusieurs lignes de métros, de trains et de bus, sillonnée d'axes autoroutiers empruntés quotidiennement par des milliers de véhicules, **la Seine-Saint-Denis est le 5^e département de France par le nombre d'habitants** (1,6 million d'habitants ; estimation INSEE au 1^{er} janvier 2018). Cette population est jeune (43,4 % ont moins de 32 ans contre 36,2 % pour la moyenne métropolitaine) et en forte croissance démographique (+ 9,7 % entre 2005 et 2015 contre + 3,7 % pour la France sur la même période).

Avec 6 909 habitants/km², la Seine-Saint-Denis est le 3^e département le plus densément peuplé de France, derrière deux autres départements franciliens (Paris et les Hauts-de-Seine). Cette densité et la situation géographique exceptionnelle du département lui permettent d'accueillir des infrastructures uniques comme le Stade de France ou encore l'essentiel des équipements des prochains Jeux olympiques de 2024. Le département compte également le plus grand nombre d'établissements culturels labellisés par l'État dont la Maison de la Culture de Seine-Saint-Denis (Bobigny) et le Théâtre Gérard Philipe - Centre dramatique national (Saint-Denis). Plus de 22 000 étudiants sont, par ailleurs, accueillis à l'université Paris 8 à Saint-Denis.

Sur le plan économique, **la Seine-Saint-Denis est le nouvel eldorado des grands groupes industriels et de services** qui y localisent leur siège social : SNCF, VEOLIA, SFR, GENERALI, BNP PARIBAS, DARTY, UBISOFT. La proximité de la capitale et de l'aéroport de Roissy, le réseau de transports en commun en plein développement alliés à un foncier abordable expliquent cette dynamique économique. Le chiffre d'affaires déclaré par les entreprises de Seine-Saint-Denis s'élève ainsi à 162 milliards d'euros (cumul sur 12 mois glissant au 30 juin 2017) faisant du département le 3^e contributeur national de la TVA.

Ce dynamisme démographique, économique et culturel ne saurait pourtant faire oublier les difficultés du territoire et de ses habitants.

Selon le ministère de l'Éducation nationale⁽¹⁾, **la population de la Seine-Saint-Denis cumule les difficultés économiques, familiales et culturelles,**

⁽¹⁾ Source : typologie de contexte socio-économique des cantons établie par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale. Sept groupes de cantons, classés selon l'impact de leur contexte socio-économique sur les risques d'échec scolaire, ont été identifiés

et présente, de ce fait, les risques d'échec scolaire les plus élevés. Le département est en effet le seul qui, en métropole, concentre tous les types de difficultés : des fragilités sociales (près de trois habitants sur dix sont pauvres), des fragilités familiales (près de 23 % des enfants vivent dans une famille monoparentale, contre 19,5 % en moyenne en France) et des fragilités culturelles (le taux d'enfants dont le parent de référence est sans diplôme est de 39,9 %, contre 21,9 % en moyenne en France, et près de 44 % des enfants de 0 à 17 ans ont des parents immigrés).

La population de Seine-Saint-Denis dispose du plus faible niveau de vie de la France métropolitaine. Le revenu disponible par unité de consommation s'établit à 16 726 euros (France : 20 369 euros ; Île-de-France : 22 522 euros). Le département présente le taux de chômage le plus élevé de la région Île-de-France (et le 8^e plus élevé de France) avec 11,4 % (France : 8,6 % ; Île-de-France : 7,7 %) au 4^e trimestre 2017.

SEPT INDICATEURS CLEFS SUR LA SEINE-SAINT-DENIS

	Seine-Saint-Denis	Hauts-de-Seine	Île-de-France	France métropolitaine
Revenu disponible médian mensuel par UC	1 394 €	2 163 €	1 877 €	1 697 €
Taux de chômage	12,7 %	7,5 %	8,7 %	9,7 %
Taux de pauvreté	28,6 %	12,2 %	15,6 %	14,7 %
Part des familles monoparentales pauvres	34,1 %	20 %	23,9 %	29,9 %
Taux de ménages bénéficiaires de minima sociaux	23,5 %	9,6 %	12,7 %	13,6 %
Allocataires du RSA	81 283	29 742	321 253	1 621 422
<i>Dont RSA avec majoration isolement</i>	10,5 %	3,3 %	5,1 %	5,1 %
% de population vivant dans un quartier de la politique de la ville (QPV)	39 %	6 %	15 %	13 %

Source : Observatoire départemental des données sociales (ODDS) de Seine-Saint-Denis, janvier 2018 (données 2014 et 2016).

La Seine-Saint-Denis affiche le taux de criminalité pour 1 000 habitants le plus important de France métropolitaine. Si les atteintes aux biens sont nombreuses (84 000 en 2017, soit 40 % de plus que dans les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne), la délinquance enregistrée est caractérisée, avant tout, par sa violence (en 2017 ont été répertoriés plus de 11 000 vols avec violence et 30 000 agressions violentes). L'insécurité déclarée par les habitants ne cesse, elle aussi, de progresser. En 2015, la Seine-Saint-Denis était, au sein de l'Île-de-France, le département qui comptait le plus de victimes parmi ses habitants (soit 55,4 % des enquêtés)⁽¹⁾. Pour les faits de trafic et revente sans usage de stupéfiants, la Seine-Saint-Denis rassemble 18 % des faits commis en France en 2017 (1^{er} département métropolitain).

par la DEPP, à partir de sept variables (le revenu fiscal médian par unité de consommation, la part des non-diplômés, celle des familles monoparentales, etc.).

⁽¹⁾ IAU, *Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France, Tome 2 : Disparités selon les territoires, mai 2017*, p. 18. Près de 10 500 Franciliens, dont 1 300 habitants de la Seine-Saint-Denis, ont été interrogés par l'institut de sondage Ipsos dans ce cadre.

Le 9-3 est donc un territoire de forts contrastes entre des sièges sociaux flamboyants et une pauvreté réelle, entre une démographie dynamique et jeune et des problèmes sociaux et économiques endémiques.

B. 50 ANS DE POLITIQUES PRIORITAIRES À L'ŒUVRE

Ne pouvant ignorer les difficultés de ce territoire aux portes de Paris, l'État a mobilisé tous ses leviers d'action publique pour redresser la Seine-Saint-Denis. Traduction de ce volontarisme étatique affiché, de mai 2007 à avril 2018, la Seine-Saint-Denis a reçu le nombre record de 2 700 visites officielles, soit une moyenne de 20 visites par mois ⁽¹⁾.

La Seine-Saint-Denis est devenue au fil des décennies le territoire par excellence des politiques publiques dites prioritaires. Elle a expérimenté tous les dispositifs instaurés par tous les gouvernements et qui se sont succédé depuis le début des années 1990 :

– Contrat de ville, zone urbaine sensible, zone de redynamisation urbaine, zone franche urbaine, contrat urbain de cohésion sociale (...),

– Zone d'éducation prioritaire, réseau d'éducation prioritaire, réseau ambition réussite, réseau de réussite scolaire (...),

– Plan local de sécurité, contrat local de sécurité, groupement d'intervention régional (...).

C'est ainsi qu'aujourd'hui, en Seine-Saint-Denis :

– 39 % de la population réside dans un des 63 quartiers de la politique de la ville ⁽²⁾ ;

– 58 % de ses écoliers et 62 % de ses collégiens sont inscrits dans un établissement d'éducation prioritaire ;

– 4 zones de sécurité prioritaire, réparties sur 6 communes, ont été instituées.

Ces modes d'intervention publique concentrent sur des territoires aux caractéristiques socio-économiques prédéfinies des moyens humains, financiers et juridiques sans commune mesure avec ceux déployés sur les autres territoires de la République.

La raison d'être de ces politiques prioritaires est la conviction que seul un effort massif et intense de l'action publique permettra aux territoires en difficulté de sortir de la spirale négative dans laquelle ils sont enfermés.

⁽¹⁾ Source : Préfecture de Seine-Saint-Denis.

⁽²⁾ Les quartiers de la politique de la ville en Île-de-France. INSEE Analyses, n° 57 mars 2017.

Le volontarisme politique affiché est de tous les gouvernements, de toutes les majorités. À l'occasion de leurs nombreux passages dans le département, ministres, Premiers ministres et Présidents de la République rivalisent de déclarations marquant la puissance de l'engagement de l'État :

« La nation a engagé un effort sans précédent pour l'égalité des chances, un effort qui est nécessairement de longue haleine, un effort qui porte ses fruits, mais qui ne s'inscrira véritablement dans la réalité de chacun que s'il est poursuivi avec détermination et dans la durée. C'est tout l'enjeu des années qui viennent. Face à ce défi, il n'y a pas de place pour la division ou les faux débats : la clé, c'est l'engagement massif de l'État, dont c'est l'une des missions essentielles. La clé, c'est le rassemblement de tous les Français autour de cet objectif. » (Jacques Chirac, 9 janvier 2007)

« Nous déployons des efforts considérables en faveur de la Seine-Saint-Denis. Les dépenses totales de l'État, hors rémunération des fonctionnaires, pour la Seine-Saint-Denis sont en augmentation constante : 4,57 milliards d'euros en 2006, 4,9 milliards en 2007, 5,16 milliards en 2008 et 5,57 milliards en 2009. (...) je souhaite que l'avenir de la Seine-Saint-Denis s'impose comme une priorité nationale. » (Nicolas Sarkozy, 20 avril 2010)

« L'égalité, c'est aussi le renouvellement urbain : permettre de vivre mieux dans un endroit plus beau, plus économe des ressources naturelles, des ressources rares, dans des endroits qui peuvent être aussi connectés. C'est notre conception de la politique de la ville, d'où la présence ici du ministre. Des moyens ont été ciblés dans 200 quartiers qui concentrent les plus grandes difficultés sociales, où les niveaux de revenus sont les plus modestes. Pendant dix ans, 20 milliards d'euros y seront investis. C'est l'apport de l'État qui crée l'effet de levier et qui permet d'avoir cette mobilisation ». (François Hollande, 20 octobre 2015)

« La méthode sera simple, au-delà des engagements de court terme que j'ai pris et qui sont dans les textes budgétaires en cours de négociation ou qui arriveront dans les prochains jours, c'est celle d'abord d'une véritable mobilisation nationale. Cette mobilisation nationale doit en quelque sorte finaliser un plan de bataille structuré. Les ministres auront à la construire et je veux remercier Jean-Louis Borloo d'avoir accepté de remettre les gants pour aider à la bataille. » (Emmanuel Macron, 14 novembre 2017)

Le Gouvernement d'Edouard Philippe a déjà présenté des stratégies ciblées et mis en place plusieurs mesures pour soutenir les territoires en difficulté. Le vote, dans le cadre du budget pour 2018, d'une majoration de 30 % du complément mode de garde pour les familles monoparentales découle d'une volonté de lutter contre la pauvreté des familles. L'expérimentation de la Police de sécurité du Quotidien (PSQ) vise également à répondre au malaise exprimé par les forces de l'ordre et au sentiment d'insécurité des Français. À la suite de la présentation du rapport de Jean-Louis Borloo sur les banlieues en avril dernier, un

plan d'actions sera prochainement lancé. S'il est encore trop tôt pour pouvoir dresser un bilan de ces mesures, ces dernières témoignent tout de même de l'effort continu des Gouvernements pour définir des solutions pour les banlieues en difficulté.

1. Des politiques éducatives prioritaires confrontées à de maigres résultats

En ce qui concerne les dispositifs d'éducation prioritaire, les évaluations font état de résultats faibles ou limités. La politique d'éducation prioritaire ne parvient pas à réduire les écarts de réussite.

Les grandes étapes des politiques prioritaires éducatives

Les zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été mises en place par la circulaire du 1^{er} juillet 1981, préparée par Alain Savary, ministre de l'Éducation de François Mitterrand, et qui précise que l'objectif des zones prioritaires est « de contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé » et à « subordonner l'augmentation des moyens à leur rendement escompté en termes de démocratisation de la formation scolaire ». 53 écoles et 8 collèges étaient classés dans 5 zones prioritaires en Seine-Saint-Denis dès 1982, sur les 363 créés au niveau national.

Les ZEP ont successivement fait l'objet de nombreuses mesures d'aménagements : la circulaire du 7 décembre 1992 est revenue préciser les modalités de fonctionnement et d'évaluation des ZEP. Celle du 3 février 1994 a inscrit les ZEP dans les dispositifs « politique de la ville ».

Les réseaux d'éducation prioritaire (REP), dont la création en 1997 est accompagnée d'une révision de la carte des ZEP, intègrent de nouveaux établissements en difficulté. Un an plus tard, ont été institués les contrats de réussite. En 2000, l'éducation prioritaire scolarise 1,7 million d'élèves, avec 338 écoles et 61 collèges classés en REP.

La circulaire du 30 mars 2016 crée 253 RAR (Réseaux Ambition Réussite) qui visent à augmenter le nombre d'effectifs dans l'éducation nationale, tandis que les autres ZEP et REP deviennent les RRS (Réseaux de Réussite Scolaire).

L'entrée en vigueur d'une nouvelle politique d'éducation prioritaire à la rentrée 2015 a vu l'apparition des réseaux REP+ qui concernent les établissements les plus en difficulté.

Si certains chercheurs ont pu observer des effets de court terme positifs de la réduction de la taille des classes sur les acquis des élèves au primaire, force est de constater qu'au collège, les élèves scolarisés en éducation prioritaire maîtrisent moins bien que les autres enfants les compétences de base. À titre d'exemple, en 2015, en début de sixième, seuls 36 % des élèves en REP+ et un peu moins d'un élève sur deux en REP maîtrisaient à la fois la langue française, les principaux éléments de mathématiques et la culture scientifique, contre deux tiers des élèves hors éducation prioritaire. En 2016, à la fin de la troisième, 64,3 % des collégiens en REP+ maîtrisaient la langue française, contre 78,5 % hors éducation

prioritaire⁽¹⁾. Ces chiffres montrent que **la politique d'éducation prioritaire ne parvient pas à réduire les écarts de réussite entre les établissements qui en bénéficient et les autres**. En outre, elle ne produit pas d'effets de long terme sur le niveau de scolarité atteint.

La Seine-Saint-Denis affiche une proportion de redoublants qui, même si elle est orientée à la baisse, reste bien plus élevée que dans l'ensemble de l'académie de Créteil et de la France.

**PROPORTION D'ELEVES VENANT DU PUBLIC AYANT AU MOINS UN AN DE RETARD
DANS LEUR SCOLARITÉ**

(En %)

	Élèves entrant en 6 ^{ème}		Élèves entrant en 3 ^{ème}	
	2007	2017	2007	2017
France métropolitaine et DOM	15,9	7,9	26,3	12,8
Académie de Créteil	16,2	8,7	27,9	15,2
Seine-Saint-Denis	20,7	10,9	33,2	18,5

Source : ministère de l'éducation nationale.

Le ministère de l'éducation nationale souligne cependant la forte baisse du taux de décrochage en Seine-Saint-Denis, qui serait passé de 10,3 % en 2014 à 6,6 % en 2017, soit une baisse d'un tiers en trois ans⁽²⁾. Les « décrochés » sont des élèves inscrits dans un établissement scolaire en année N-1 qu'on ne retrouve pas dans les bases de ces établissements en année N et qui sont sortis du système scolaire sans avoir validé la formation dans laquelle ils s'étaient engagés (diplôme ou qualification).

Il est cependant légitime de s'interroger sur la fiabilité de cette dernière statistique. La proportion des décrocheurs est mal appréhendée car elle doit être évaluée par rapport à une base démographique – le nombre d'inscrits dans les établissements – qui est elle-même fluctuante, en raison des changements fréquents de structure ou de commune décidés par les familles : la « mobilité scolaire » est en effet très élevée en Seine-Saint-Denis puisqu'elle concerne, chaque année, à peu près 10 % des élèves. L'estimation de la proportion de décrocheurs est donc établie de manière indirecte, à partir du recensement : le ministère de l'éducation nationale identifie ainsi la part des jeunes de 16 à 25 ans « sans diplôme », ou possédant au mieux le diplôme national du brevet, et qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement. Le recensement 2014, le dernier disponible, indique que celle-ci s'élevait à 13,9 % en Seine-Saint-Denis. Ce chiffre est à mettre en perspective avec celui mis en avant par le ministère du travail qui calcule la part de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, à l'aide du recensement de la population sur la tranche d'âge des 15 à

⁽¹⁾ Ministère de l'éducation nationale, *L'État de l'école* n° 27, novembre 2017, p. 33.

⁽²⁾ Source : service d'accueil, d'information et d'orientation (SAIO) de l'académie de Créteil.

24 ans. Ce pourcentage s'élève alors à 21,9 % en 2014, ce qui représente, pour le département, 44 856 jeunes.

Il convient également de ne pas ignorer les situations scolaires de grandes difficultés exposant à un risque élevé de décrochage, telles que les décrocheurs cognitifs, présents dans un établissement mais présentant de grandes difficultés scolaires, une extrême passivité ou une agitation en cours. Aucune statistique départementale n'est à ce jour disponible. Seules les données recueillies par l'OCDE dans le cadre des évaluations PISA permettent de quantifier, au niveau national, l'un des aspects du phénomène, l'absentéisme : 24,8 % des élèves de 15 ans déclarent avoir séché des cours (contre 9,5 % en 2000, lors de la première enquête) et 11 % déclarent avoir volontairement manqué l'école durant une journée ⁽¹⁾.

Relèvent également de ces situations les élèves temporairement exclus de leur établissement. Selon le sociologue Benjamin Moignard, certains mois en Seine-Saint-Denis, ces élèves représentent, chaque jour, l'équivalent d'un collège entier, un collège « fantôme » : en moyenne, 870 élèves sont exclus, chaque jour, en octobre dans le département (442 en novembre et 425 en mars). Ce volume d'élèves rend « matériellement difficile leur suivi éducatif et scolaire » et l'exclusion devient, de fait, une mesure d'éloignement de l'établissement, qui tend à se répéter ⁽²⁾.

Il existe également une forme subie d'exclusion scolaire : l'absence d'enseignant devant les élèves. En dépit des postes créés depuis cinq ans, la continuité de l'enseignement n'est toujours pas assurée en Seine-Saint-Denis, pour une raison « mécanique » qui tient à l'inefficacité du dispositif de remplacement des absences de courte durée. Ce phénomène dénoncé par les associations de parents d'élèves peine à être chiffré au niveau du département. Or, compte tenu des difficultés des élèves, l'absence d'enseignants est plus dommageable qu'ailleurs. Une enquête de terrain de la Cour des comptes, menée auprès d'un échantillon d'établissements, a mis en lumière l'échec du remplacement de courte durée (moins de 15 jours) au collège et au lycée : le taux de couverture de ces absences était compris entre 5 et 20 % en 2015-2016. L'éducation nationale ne fournit quant à elle que des chiffres à l'échelle de l'académie.

Dans le premier degré, le taux d'efficacité de la suppléance devant élèves (c'est-à-dire la couverture du « besoin de suppléance » induit par les remplacements d'enseignants qui n'ont pas vocation à durer toute l'année scolaire, congé maladie ordinaire ou congé maternité par exemple), est particulièrement bas : 51,26 % en 2015-2016, contre 62,50 % pour le Val-de-Marne, 75,23 % pour la Seine-et-Marne et 78,41 % pour toute la France.

⁽¹⁾ Christian Monseur et Ariane Baye, *L'absentéisme scolaire en France comparativement aux pays de l'OCDE : l'apport de PISA, contribution publiée par le CNEC dans le cadre de la conférence de comparaisons internationales sur le décrochage scolaire, décembre 2017*, p. 15.

⁽²⁾ Conseil scientifique de la FCPE, *Les notes du Conseil scientifique*, n° 1, mars 2017, p. 3.

Le pourcentage de remplacement des enseignants en Seine-Saint-Denis n'est pas une fin en soi. Ce qui importe est la perte de temps scolaire pour les élèves, temps scolaire qu'ils ne peuvent rattraper ailleurs. Selon des estimations données par les associations de parents d'élèves, cette perte serait d'une année sur l'ensemble de la scolarité des enfants de Seine-Saint-Denis. **La profusion de moyens des établissements REP et REP+ perd de son sens si, au final, les enfants de ces établissements en zone difficile qui en ont le plus besoin, bénéficient de moins de cours que les autres.**

Enfin, toute une population scolaire tend à échapper aux écrans radars de l'éducation nationale : les enfants instruits dans les familles et dans les établissements hors contrat. En 2017, 117 enfants de Seine-Saint-Denis étaient instruits à domicile, 1 520 dans une école hors contrat et 373 dans un collège hors contrat. La loi permet aux responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire de respecter celle-ci en assurant eux-mêmes l'instruction dans la famille ou en inscrivant l'enfant dans un établissement privé qui n'a pas conclu de contrat avec l'État. Dans l'immense majorité des cas, ce choix est motivé par le souci légitime de répondre aux besoins éducatifs particuliers d'un enfant, par exemple lorsque celui-ci est en situation de handicap et que le système scolaire « ordinaire » ne lui propose pas un accompagnement adapté.

La croissance ultra-rapide, à trois chiffres, de l'instruction dans la famille et de l'enseignement privé hors contrat en Seine-Saint-Denis est suivie avec attention par les magistrats et les policiers, le second phénomène ayant conduit à demander au service du renseignement territorial de cartographier les structures scolaires concernées. En effet, certaines écoles coraniques récemment ouvertes veulent assumer, au-delà de l'enseignement religieux, une mission d'instruction, faisant « contrepoint » à celle dispensée par le service public de l'éducation.

La politique d'éducation prioritaire produit des effets de stigmatisation. Le dispositif des RAR, ancêtre des réseaux REP+ qui a été appliqué de 2006 à 2010, a notamment conduit à des effets massifs de contournement de la carte scolaire. En effet, pour les élèves qui résidaient à proximité d'un tel collège, la probabilité de scolarisation dans l'établissement public du secteur scolaire était divisée par deux par rapport aux autres élèves résidant à proximité de leurs collèges de secteur. Ces stratégies d'évitement, fait des familles les plus favorisées, ont eu pour conséquence de diminuer la réussite moyenne des collèges RAR ; les élèves partis étaient aussi ceux qui avaient les meilleurs résultats scolaires.

Les moyens mis en œuvre par la politique d'éducation prioritaire sont donc contrebalancés par les effets négatifs dus à ce que les sociologues appellent des « effets de pairs » : la mixité sociale et scolaire étant moins forte dans les établissements concernés, le niveau des élèves est tiré vers le bas. On peut même penser, comme les économistes Marion Goussé et Noémie Le Donné, que

l'extension géographique de l'éducation prioritaire et la dilution de ses moyens ont répandu les effets négatifs liés à la labellisation ⁽¹⁾.

Au total, alors que le discours officiel de l'Éducation nationale vante l'ampleur des moyens mis en œuvre ainsi qu'une réduction des écarts sociologiques, il faut bien constater qu'il reste beaucoup à faire. Certes, sans ces efforts significatifs, l'échec serait assurément pire encore : mais est-il vraiment acceptable de s'en satisfaire ? La réalité reste bien qu'en zone prioritaire les élèves demeurent moins scolarisés qu'ailleurs.

2. Des politiques prioritaires qui ne permettent pas à la population de percevoir un renforcement de la sécurité

Les grandes étapes des politiques prioritaires en matière de sécurité

Les dispositifs prioritaires en matière de sécurité sont relativement récents. Nous pouvons en relever principalement deux.

La circulaire du 22 mai 2002 a créé les groupes d'intervention régionaux (GIR) qui réunissent, dans chaque département d'Île-de-France, l'ensemble des services concernés par la lutte contre l'économie souterraine, y compris l'administration fiscale. Ils sont composés de gendarmes, de policiers, d'agents des douanes, des impôts, de l'URSSAF, mais aussi de l'inspection du travail.

Encadrées par une circulaire du 30 juillet 2012, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) correspondent à des territoires ciblés dans lesquels des actes de délinquance ou d'incivilités sont structurellement enracinés. Elles concernent à la fois des cités sensibles soumises à des épisodes récurrents de violences urbaines, des centres-villes dont la physionomie est dégradée en raison de nuisances diverses, ou encore des zones périurbaines ou rurales.

En matière de sécurité, **le bilan des Zones de sécurité prioritaire (ZSP) s'avère décevant en Seine-Saint-Denis**, qui en compte quatre, réparties sur le territoire de six communes (Saint-Denis, Saint-Ouen, Aubervilliers/Pantin et Aulnay-sous-Bois/Sevran), et qui ont fait de la lutte contre le trafic de stupéfiants leur priorité.

La mise en place des zones a été suivie par un pic d'activité en 2013 : + 28,5 % de faits constatés et + 15 % de personnes mises en cause (PMC) en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, ainsi que 4,3 millions d'euros d'avoires criminels saisis en lien avec ce trafic. Ces chiffres peuvent être interprétés comme une efficacité retrouvée des forces de police sur le terrain. En 2015, la mobilisation des forces de police contre les menaces terroristes a entraîné une baisse des faits constatés de 12,5 % et des PMC de 27,5 %. Depuis, les courbes des faits constatés et des PMC sont reparties à la hausse, mais – alors que de l'avis de tous le phénomène est en forte croissance – les saisies liées au trafic ont

⁽¹⁾ « Pourquoi les inégalités de compétences cognitives à 15 ans ont-elles tant augmenté en France ? », contribution au CNESEO, septembre 2016, p. 9.

brutalement chuté, passant de 1,5 million d'euros en 2014 à moins de 500 000 euros (497 148 euros précisément) en 2017.

ÉVOLUTION DES FAITS COMMIS POUR TRAFIC ET REVENTE DE STUPÉFIANTS EN SEINE-SAINT-DENIS*



* Services concernés : SDPJ 93 et DTSP 93.

Source : Préfecture de Police.

La population ne perçoit pas un quelconque surcroît de sécurité dans son quotidien. L'enquête de victimation de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU) montre que, parmi les Franciliens interrogés, les habitants de Seine-Saint-Denis sont les plus enclins à éprouver un sentiment d'insécurité (61,7 % des interrogés dans ce département, contre 55,3 % dans la région) et à avoir peur dans le quartier le soir (35,5 % contre 23,5 %) ou dans le train (33,7 % contre 26,6 %) ⁽¹⁾.

L'analyse des précédents sondages met en évidence le fait que, dans ce département, « les peurs concrètes sont à leur acmé et le risque de victimation est vécu comme l'une des insupportables conséquences d'une assignation à résidence à laquelle on ne peut échapper faute de moyens » : les enquêtés se voient donc comme « relégués dans un cadre et des conditions de vie qu'ils n'apprécient pas » et jugent sévèrement leur quartier, avec ses bandes de jeunes qui traînent et ses problèmes de drogue et de vandalisme ⁽²⁾.

Ce climat particulier nourrit l'attitude très critique des habitants du département à l'égard du « service rendu » par les forces de sécurité. Les données recueillies par le politologue Sébastien Roché indiquent, à titre d'exemple, que dans les logements sociaux de Seine-Saint-Denis, plus d'un tiers (34 %) des personnes interrogées déclarent que la police est présente mais laisse « tout passer » – soit deux fois plus que dans la France « hors HLM » (16 %) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France, *enquête précitée*, p. 19.

⁽²⁾ Renée Zauberman et al. « Victimation et insécurité en Île-de-France. Une analyse géosociale », *Revue française de sociologie*, 2013/1 (vol. 54), p. 141 et p. 123.

⁽³⁾ Sébastien Roché, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset, 2016, p. 118.

3. La justice, oubliée des politiques prioritaires

Si l'image de la police est détériorée en Seine-Saint-Denis, celle de la justice est également atteinte. Auditionné par les rapporteurs, M. Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, a confirmé cette détérioration aux yeux de la population de sa commune, du fait du « temps très long de la justice ». Les délais de la justice pénale mais aussi ceux de la justice civile sont tels en Seine-Saint-Denis que l'État a été condamné en octobre 2017 par le TGI de Paris qui a constaté que l'État a manqué à son devoir de protection juridictionnelle des individus. Ces délais créent un sentiment d'impunité des délinquants qui, selon le maire de Clichy-sous-Bois, prévaut au sein de la population lorsqu'elle constate que les auteurs d'infractions sont convoqués longtemps après avoir commis les faits.

La justice de proximité, dispensée par les 8 tribunaux d'instance du département, n'échappe pas à la critique : au tribunal d'instance d'Aubervilliers, le délai d'audience est de douze mois, contre deux mois à Paris. Ceux de Bobigny et de Saint-Denis ont des délais d'audience un peu plus courts (respectivement 9 et 8 mois), mais encore très supérieurs à la moyenne nationale des tribunaux d'instance (5,7 mois).

À Aubervilliers, la durée moyenne de traitement des affaires dans le tribunal d'instance est de 8,6 mois contre 4,4 mois par exemple au tribunal d'instance du 18^{ème} arrondissement de Paris, et 4,6 mois dans le 15^{ème} arrondissement.

Les délais de signification des jugements sont également trop longs dans la plupart des juridictions du département. Au tribunal pour enfants du TGI, la plupart des jugements ne sont pas signifiés tout de suite, et pour certaines affaires, la signification peut prendre jusqu'à un an et demi ou deux ans.

Le délai moyen de transmission des décisions au casier judiciaire national est de 6,8 mois au TGI de Bobigny contre 4,8 en moyenne nationale.

Enfin, le délai d'exécution des peines est également excessif à Bobigny, du fait de la disponibilité insuffisante des greffiers, magistrats du parquet et de l'application des peines, services de milieu ouvert, car l'engorgement touche toute la chaîne du procès pénal.

Le rapide bilan ainsi dressé de l'action de l'État en Seine-Saint-Denis interpelle. Les difficultés du territoire et de ses habitants persistent voire s'aggravent malgré la mise en œuvre de politiques dites prioritaires générant la mobilisation d'importants moyens humains et financiers, malgré l'arrivée de sièges sociaux de groupes internationaux, malgré l'organisation d'événements mondiaux et malgré une manifeste volonté politique d'agir depuis plusieurs décennies.

L'État recule en Seine-Saint-Denis car le département fait en fait face à un triple déni.

À court terme, l'État surinvestit humainement et financièrement dans ce département. Des ministres aux différents Présidents de la République qui se sont succédés, l'accent a toujours été mis sur l'ampleur des moyens dévolus à la Seine-Saint-Denis comme à tous les territoires en difficulté. Ces manifestations d'engagement évitent de reconnaître que la seule surmultiplication des moyens à court terme n'aboutit pas à de meilleurs résultats à long terme.

Le déni est également sur le moyen terme en faisant croire que l'installation des grands groupes dans le département permettrait, par le surcroît de richesse économique qu'ils apportent dans le département, une fontaine de jouvence pour le département. Comme le souligne Didier Leschi, ancien préfet à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis, « [la Seine-Saint-Denis] est le département d'Île-de-France où sont créés le plus d'emplois, mais les entreprises nouvellement arrivées ne recrutent pour ainsi dire pas dans le bassin d'emploi où elles sont implantées. C'est ce qui se passe, par exemple, à la Plaine-Saint-Denis, qui est l'équivalent du quartier d'affaires de la Défense dans le nord de Paris »⁽¹⁾. À l'annonce du départ de SFR de Saint-Denis programmé pour 2018, les élus locaux reconnaissent à demi-mots que le retour pour l'économie locale était faible : les commerces « vont forcément en pâtir même si SFR avait sa propre offre de commerces dans le bâtiment »⁽²⁾. À rebours des déclarations optimistes lors de l'inauguration, seulement quatre ans plus tôt.

Sur le long terme, l'organisation de grands événements mondiaux est présentée comme le commencement d'une ère de prospérité pour le département. Ainsi, lors de la construction du Stade de France, en vue de la coupe du monde de football en France en 1998, Alain Juppé, alors Premier ministre, affirmait que : « l'installation d'un équipement phare peut être l'occasion pour donner une impulsion décisive à une politique de la ville. Une politique qui désenclave, qui rapproche, qui redonne une fierté et assure un vrai développement »⁽³⁾. L'impulsion est restée sur la piste d'athlétisme du Stade de France. La tentation est grande de se bercer à nouveau d'illusions avec les futurs Jeux olympiques de 2024.

Il est de plus en plus difficile d'ignorer ces dénis. D'autant plus que les difficultés de la Seine-Saint-Denis sont emblématiques des difficultés d'aujourd'hui de l'État et de la République. Plusieurs Présidents de la République l'ont perçu en accordant au département une attention particulière. Ainsi, lorsque Nicolas Sarkozy se déplace en personne le 20 avril 2010 à Bobigny pour installer le nouveau préfet, son discours ne s'adresse pas aux seuls habitants du

⁽¹⁾ LESCHI Didier. « L'enclavement est en partie mental ». Entretien à l'hebdomadaire LE POINT, 15 février 2017.

⁽²⁾ « Saint-Denis : SFR plie bagage pour Paris, la SNCF en approche ». Le Parisien, 9 octobre 2017.

⁽³⁾ Déclaration de M. Alain Juppé, Premier ministre, sur le grand stade, l'organisation de la coupe du monde et les mesures pour l'emploi dans le sport, Saint-Denis, 6 septembre 1995.

département mais à tous les Français. Car l'échec ou, pour le moins, les failles de l'État dans ce département sont révélatrices des failles dans toute la France. De même, ce n'est pas un hasard si, depuis cette même ville de Bobigny, Emmanuel Macron annonce sa candidature à l'élection présidentielle en décrivant une France en difficulté.

Pourquoi l'action de l'État en Seine-Saint-Denis est-elle sans cesse mise en échec ? Quelles sont les sources de cette impuissance publique chronique aux portes de Paris, à quelques encablures des lieux de pouvoirs ?

II. À L'ORIGINE DES BLOCAGES EN SEINE-SAINT-DENIS : LA MÉCONNAISSANCE DU TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS

Dans son rapport d'octobre 2006 dressant « *le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années* »⁽¹⁾, le sénateur Pierre André observait avec justesse que « *la Seine-Saint-Denis souffre de dysfonctionnements institutionnels, qui hypothèquent l'efficacité des nombreux moyens dont elle dispose et qui l'empêchent d'utiliser pleinement ses atouts géographiques, démographiques et économiques.* » Il imputait principalement les dysfonctionnements institutionnels à la faiblesse des intercommunalités. Une décennie plus tard, le reproche fait aux collectivités territoriales n'est plus de mise sans que pour autant la situation se soit améliorée. Aujourd'hui, c'est donc l'autre acteur de l'action publique qu'il convient de questionner : l'État.

Les visites et rencontres menées par les rapporteurs en Seine-Saint-Denis, les auditions et tables rondes d'acteurs, chercheurs et dirigeants, les témoignages d'anciens cadres de l'administration, d'élus mais aussi d'habitants permettent de révéler une réalité de l'action publique étatique très éloignée de celle portée par les discours et réponses officiels.

Le premier de ces constats est la méconnaissance par l'État de plusieurs dimensions du territoire et des habitants de Seine-Saint-Denis.

A. L'ÉTAT IGNORE LE NOMBRE D'HABITANTS VIVANT DANS LE DÉPARTEMENT

Dès les premières auditions, les rapporteurs ont perçu l'incapacité des différentes administrations à s'entendre sur un chiffre central de l'action publique : le nombre d'habitants résidant en Seine-Saint-Denis.

« Le mot [statistique] avait déjà fait son apparition au 17^e siècle, calqué sur le latin moderne *statisticus*, “ relatif à l'État”, via l'italien *statistica* dérivé de *statista*, “homme d'État”, lui-même dérivé du latin *status*, “état”, au sens de position, situation, et aussi forme de gouvernement. En latin médiéval, *status* signifiait aussi “inventaire” (comme en comporte un “état des lieux”) : on pourrait dire que le premier objet de la *Statistik* fut de dresser un état de l'État. »⁽²⁾.

La connaissance du territoire, des habitants qui y vivent est donc étroitement liée à la capacité de la puissance publique à agir en tant que telle. Or, pour ce qui concerne la Seine-Saint-Denis, ce préalable évident n'est manifestement plus rempli depuis un certain temps.

⁽¹⁾ ANDRE Pierre. *Rapport d'information n° 49 fait au nom de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années*. Sénat, 30 octobre 2006.

⁽²⁾ REY Olivier. *Quand le monde s'est fait nombre*. Stock, octobre 2016.

Selon les estimations publiées par l'INSEE, la Seine-Saint-Denis compte 1 646 105 habitants au 1^{er} janvier 2018. Parmi ces derniers, on dénombre plusieurs centaines de milliers de personnes de nationalité étrangère en situation régulière (en 2014, 423 879).

Cette dernière donnée est cruciale à plusieurs titres : **le département est un sas d'entrée de la France par l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle qui accueille chaque année 65 millions de passagers dont 35 en entrée sur le territoire. Sur le flot d'entrants figurent des personnes désireuses de demeurer en France mais ne disposant pas des titres de séjours les y autorisant. S'ils ne figurent pas dans les statistiques officielles, ces hommes, femmes et enfants sont une réalité démographique avec laquelle les pouvoirs publics doivent compter.** Or, ces derniers n'arrivent pas à les dénombrer. Selon les estimations des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs, ces personnes en situation irrégulière seraient entre 150 000, 250 000 personnes, voire 400 000. Soit un ajout supplémentaire équivalent à la population de l'Ariège (152 321 habitants), du Jura (259 000 habitants), voire des Landes (411 757 habitants). La marge est grande.

Les méthodes statistiques actuelles de recensement de population déployées par l'INSEE n'appréhendent pas cette réalité. La disparition des enquêteurs et le recours aux échantillonnages constituent une perte qualitative dans le recueil et la finesse des données.

Au niveau local, le fichier des titres de séjour AGDREF est la source principale de connaissance des flux de population étrangère : ce fichier a ainsi enregistré, en 2016, près de 287 000 titres de séjour délivrés en Seine-Saint-Denis, dont 213 000 renouvellements et 74 000 premiers titres. Cependant cette base d'information est peu fiable pour mesurer le nombre d'étrangers effectivement présents dans le département, car elle ne prend en compte que les seuls titres de séjour en cours de validité. De plus, lorsque les personnes déménagent, elles n'actualisent pas forcément leur adresse dans ce fichier.

La mesure des demandes de régularisation constitue aussi un indice, mais également insuffisant, car il peut se passer des mois ou des années avant qu'une personne étrangère demande à régulariser sa situation ; elle reste donc inconnue jusque-là.

Au niveau européen, des discussions ont été engagées afin de mettre en place un système d'information destiné à suivre les entrées et les sorties dans et hors de l'espace Schengen. Celui-ci devrait enregistrer les entrées à l'arrivée sur un territoire national et les départs à la sortie, tout en imposant aux détenteurs de visa de présenter leur passeport ainsi qu'une vignette spécifique. Cette obligation de passage et d'enregistrement constituera un progrès par rapport à la situation actuelle, mais les données qui en seront issues ne permettront pas pour autant de mesurer le nombre de personnes en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis :

elles indiqueront que 1 000 personnes sont entrées dans le département, que 600 en sont sorties, mais pas où se trouvent les 400 autres.

Les outils les plus réactifs pour la connaissance de la population étrangère en situation irrégulière sont ceux de la caisse primaire d'assurance maladie qui reçoit les demandes d'aide médicale de l'État (AME), et de la caisse d'allocations familiales qui, par son fichier d'allocataires, détient une connaissance des caractéristiques des bénéficiaires et de leur famille, avec des données au niveau infra-communal. Le phénomène du non-recours aux droits nuancera cependant, là encore, l'exhaustivité des informations disponibles.

La seule certitude est l'incertitude dans laquelle l'État est plongé concernant le chiffre d'étrangers en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis. Incertitude que traduisent les estimations reconnues comme « officielles » données par le directeur de l'immigration du ministère de l'intérieur, entendu par les rapporteurs : « le chiffre de 150 à 200 000 personnes est crédible, si l'on s'appuie sur le calcul consistant à multiplier par trois les 56 000 ou 57 000 bénéficiaires de l'AME, un chiffre déjà minoré par rapport au public potentiellement concerné, car il exclut tous les étrangers qui ne remplissent pas l'un des deux critères d'admission à cette aide ». Cette estimation également reprise par M. Pierre-André Durand, préfet de Seine-Saint-Denis, lors de son audition par les rapporteurs, et qualifiée de « crédible » se laisse une marge d'erreur de 33 %...

Tous les interlocuteurs des rapporteurs ont souligné le caractère explosif du sujet, à la fois par ce que recouvre cette réalité sociale méconnue que par les coûts importants que supposerait la prise en charge de cette population en termes de besoins d'emploi, d'aide sociale, si elle venait à être considérée de manière officielle par les autorités, même restant dans l'irrégularité au regard du droit au séjour.

Selon l'INSEE, pour ce qui concerne la population étrangère régulière, « *parmi les 36 communes de France métropolitaine comptant plus de 10 000 habitants et dont plus de 30 % de la population est d'origine étrangère, 15 sont situées en Seine-Saint-Denis* ». Et de préciser « *pour autant, cette population immigrée n'est majoritaire dans aucune commune. Les maximums sont atteints à La Courneuve et Aubervilliers (43 %). Dans ces deux communes, plus de huit enfants sur dix (de moins de 25 ans) ont au moins un parent immigré (88 % à La Courneuve ; 84 % à Aubervilliers)* » ⁽¹⁾.

Cette réalité amène assurément à sous-estimer la réalité sociale de la Seine-Saint-Denis eu égard au poids de la population étrangère irrégulière. Or, affronter la réalité dans un cadre d'action publique exige d'être plus précis que

⁽¹⁾ Une population immigrée aujourd'hui plus répartie sur le territoire régional. INSEE analyses Île-de-France n° 70, octobre 2017.

« des approximations à partir de calculs de coin de table »⁽¹⁾, selon les termes de la démographe Michèle Tribalat.

Pour identifier des phénomènes urbains de ghettoïsation, pour expliciter des difficultés scolaires, pour lutter contre les discriminations, pour adapter les moyens de la police et de la justice à une population spécifique, se pose alors la question de l'établissement de statistiques dites ethniques. Dans son avis rendu le 16 mai 2007, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a estimé que « pour lutter contre les discriminations, encore faut-il pouvoir les identifier les mesurer ». Aussi, selon la CNIL, « l'intégration de questions sur la nationalité et le lieu de naissance des parents peut être admise dans le cadre d'enquêtes spécifiques adossées au recensement. » Mais d'ajouter : « de telles questions pourraient aussi être posées dans le cadre du recensement de la population dès lors que toutes précautions méthodologiques auraient été prises pour garantir la protection des données et que l'acceptabilité publique de ces questions aurait été préalablement testée ».

Cette dernière condition ne semble pas aujourd'hui remplie. Il appartient aux plus hautes autorités de l'État de mobiliser ses services statistiques pour préciser sa connaissance du sujet. Dans son avis sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, le Conseil d'État indique dès les premières lignes que « dans ce domaine plus encore que dans d'autres, au regard notamment des tensions et des passions qui traversent le pays, une approche documentée, appuyée par un appareil statistique complet, est seule de nature à permettre les débats de principe qu'exige la situation et à justifier les décisions délicates qu'elle appelle, ainsi qu'à entreprendre la nécessaire pédagogie qui doit les accompagner »⁽²⁾. À ce jour, cette approche documentée n'existe pas. Le débat, pourtant absolument nécessaire, n'est même pas esquissé.

Définir et mener une politique publique à partir de données démographiques affichant une marge d'erreur et donc d'imprécision aussi grande ne peut pourtant mener qu'à l'échec de l'État, et en conséquence de la République. En dépit des conséquences évidentes des insuffisances de l'outil statistique actuel, personne ne semble vouloir prendre le problème à bras le corps. Lors des auditions menées par les rapporteurs à l'Assemblée nationale, les dirigeants de l'INSEE ont pris pour un procès en légitimité le seul fait de soulever la question de la validité du recensement de la population, notamment concernant le nombre d'habitants dans les vastes camps rom du département. L'institution se sentant attaquée préfère se murer dans ses habitudes plutôt que de mobiliser ses compétences internes pour répondre aux défis posés. L'État n'est pas plus proactif. L'INSEE est rattaché au ministère de l'économie et des finances et aucune instruction ne lui est donnée pour améliorer ou repenser ses outils en fonction des réalités démographiques de notre temps.

⁽¹⁾ TRIBALAT Michèle. *Aujourd'hui les immigrés illégaux ne peuvent pas être reconduits*. *Le Figaro*, 26 octobre 2017.

⁽²⁾ Conseil d'État. *Avis sur un projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*. 15 février 2018.

La population étrangère irrégulière n'est pas la seule réalité sociale que l'État n'arrive pas, sciemment ou non, à évaluer.

B. LES FAITS SOCIAUX QUE L'ÉTAT NE SAIT PAS ÉVALUER

En juin 2009, dans un rapport consacré au droit au logement, le Conseil d'État constatait que « l'État ne dispose plus d'un appareil statistique et de l'expertise suffisants pour conduire la politique du logement ». La haute juridiction administrative conseillait de porter « les efforts de connaissance (...) sur les personnes hébergées et non logées, dont le nombre et les conditions de logement restent mal appréhendées. »⁽¹⁾

Une décennie plus tard, les rapporteurs ont pu constater, au fil de leurs entretiens, que rien n'a été entrepris sur ce point et que de nombreux autres faits sociaux, également majeurs, échappaient à la connaissance de l'État.

1. Le niveau scolaire réel des élèves

Il en est ainsi du niveau scolaire réel des élèves de Seine-Saint-Denis : l'éducation nationale ne dispose pas d'outils lui permettant de mesurer, de façon régulière et standardisée, les acquis, les niveaux et les compétences des élèves par bassin d'éducation, par établissement ou par dispositif pédagogique. Ainsi, le dispositif « Lire, écrire, compter » (LEC), qui permet de vérifier, avec la même dictée, les performances en orthographe des élèves de fin d'école primaire et qui a révélé la forte augmentation du pourcentage d'élèves effectuant 25 erreurs ou plus (5,4 % en 1987, 11,3 % en 2007 et 19,8 % en 2015)⁽²⁾, ne peut nous renseigner sur le niveau des élèves de la Seine-Saint-Denis alors que l'information serait évidemment très précieuse.

Il est évident que ce sont les professeurs, *via* les exercices et les contrôles effectués en classe et les évaluations nourrissant le livret scolaire, qui ont une idée précise du niveau de leurs élèves. Ainsi, les enseignants de telle école savent parfaitement qu'un tiers des élèves de CE2 ne savent pas lire. Dans le même esprit, dans un collège « difficile », un professeur de français n'aura toujours pas débuté le programme à la mi-décembre, car il devra consolider les « bases », comme l'emploi du verbe, qui ne sont pas maîtrisées par de nombreux élèves. Mais l'exploitation de ces informations essentielles ne sort pas du cadre de l'établissement.

En outre, **le ministère de l'éducation nationale ne sait pas quel est le niveau réel des élèves des établissements de Seine-Saint-Denis**, en dehors des résultats du brevet des collèges et du baccalauréat. Il ne peut donc pas estimer l'efficacité des réformes pédagogiques, des dispositifs prioritaires dans ce

⁽¹⁾ « Droit au logement, droit du logement », Conseil d'État, juin 2009.

⁽²⁾ DEPP, « Les performances en orthographe des élèves en fin d'école primaire (1987-2007-2015) », Note d'information n° 28, novembre 2016, p. 2.

département. D'autant plus que, lors de leur déplacement dans plusieurs établissements scolaires, il a été démontré aux rapporteurs la déconnexion entre le niveau réel des élèves et leurs résultats officiels aux examens. Comme dans toute la France, l'objectivité des notes doit céder devant l'impératif de résultats.

2. La réalité de la délinquance

Les statistiques officielles sur la délinquance sont imparfaites. Elles n'enregistrent qu'une partie des actes commis, qui plus est sans le souci de la précision.

Les services de police et de gendarmerie alimentent l'état 4001, outil d'enregistrement des crimes et délits. Mais n'est enregistrée que la délinquance « rapportée et constatée », donnant lieu à la rédaction de procédures. Tous les faits d'incivilités et de nuisances, qui contribuent largement au climat d'insécurité que ressentent les habitants – comme les occupations de hall d'immeuble – y échappent. De même, la rigidité de l'outil limite l'enregistrement à 107 infractions. Celles commises en milieu familial ou par le vecteur d'internet n'y sont pas spécifiquement recensées. Tous ces éléments créent un « décrochage » entre les données officielles sur la délinquance et le vécu des habitants de Seine-Saint-Denis.

Côté justice, le logiciel de la chaîne pénale Cassiopée, développé à partir de 2010, est inégalement renseigné par les tribunaux et cours d'appel : la cour d'appel de Paris n'y a pas recours ; les juges d'instruction du TGI de Bobigny utilisent un autre logiciel. Comme le souligne la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice présidée et rapportée par M. Philippe Bas, « *l'absence d'une évaluation statistique complète et fiable de l'activité de la justice, de sa qualité et de son efficacité nuit incontestablement à sa performance* »⁽¹⁾. La chancellerie manque en effet d'outils essentiels pour disposer d'une véritable expertise statistique. Le taux et le délai moyen de mise à exécution des peines ne sont pas connus, le taux de récidive, le niveau du stock d'affaires et son ancienneté ne sont pas renseignés...

Pour parachever le tout, l'état 4001 des services de police et de gendarmerie ne peut être relié aux informations et statistiques tenues par les parquets. Cette absence de données communes police/justice ne semble pas devoir être corrigée à plus ou moins long terme, même si leur nécessité est affirmée depuis longtemps : ainsi, en avril 2013, alors ministre de l'intérieur, Manuel Valls déclarait : « *je souhaite qu'au cours de cette année 2013, cet outil statistique soit beaucoup plus performant, soit aussi relié aux statistiques du ministère de la Justice, c'est aussi la volonté de Christiane Taubira, pour que nous ayons une statistique sur la délinquance qui soit indépendante, incontestable, et qui ne provoque pas en permanence ces polémiques. Nous avons besoin d'un outil*

⁽¹⁾ Cinq ans pour sauver la justice !, rapport d'information n° 495 déposé le 4 avril 2017 (Sénat – session ordinaire de 2016-2017), p. 106.

statistique, pas pour polémiquer, mais tout simplement pour mieux agir, et pour que l'action de la police, de la gendarmerie, des douanes et de la justice, soit la plus efficace possible »⁽¹⁾.

3. L'économie souterraine

Étroitement liée aux faits de délinquance, l'économie souterraine demeure une grande inconnue pour le ministère de l'intérieur et celui de l'économie et des finances. Drogues, contrefaçons, trafics humains sont massivement présents dans l'économie réelle du département. Ils génèrent des revenus dont nul ne conteste l'existence : les organismes sociaux et les services fiscaux de Seine-Saint-Denis constatent une surreprésentation des paiements en numéraire aux guichets ; la justice n'est pas dupe de la finalité de certaines sociétés en liquidation judiciaire, créées *via* des montages financiers complexes donnant lieu à l'établissement de fausses factures et fiches de paie ; l'immobilier demeure un mode toujours recherché de blanchiment.

Comment estimer quelque chose qui n'est pas visible ? La difficulté de la tâche n'échappe pas aux rapporteurs. Tâche qui, contrairement aux étrangers en situation irrégulière, ne semble pas impossible pour l'INSEE. En effet, le 30 janvier 2018, l'Institut a indiqué que, dorénavant, les comptes nationaux intégreront, à la demande de l'office européen des statistiques Eurostat, « *la consommation de stupéfiants et les activités liées à cette consommation* ». En réalité, seule la consommation de stupéfiants sera estimée.

La taille du marché de la drogue en France : une estimation incomplète et biaisée

La consommation de stupéfiants sera estimée, en étant « valorisée » à son prix de vente final au consommateur, qui inclura la rémunération des producteurs et des trafiquants *français* réalisant leurs marges.

Ce prix ne prendra donc pas en compte :

- la rémunération des producteurs étrangers ;
- les sommes générées par le blanchiment d'argent provenant du trafic *via* la détention d'actifs sur le territoire national ou à l'étranger.

Pour estimer la valeur de la consommation de stupéfiants, l'INSEE s'appuie sur l'expertise de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHEJS), dont la méthodologie est empirique. Les chercheurs de cet organisme utilisent, en effet, les données disponibles sur la demande de stupéfiants, notamment celles sur les prévalences d'usages, les modes de consommation et le prix et la qualité des drogues vendues au détail. Or, comme l'ont rappelé ces mêmes chercheurs, ces éléments sont affectés de deux biais principaux :

- un biais inhérent aux enquêtes déclaratives menées auprès des consommateurs de drogues, le phénomène de sous-déclaration étant accentué en matière d'usages illicites ;

⁽¹⁾ Interview de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, à RMC / BFM le 4 avril 2013.

– un biais résultant de l'estimation des prix des drogues illicites considérées. L'Institut utilise en effet un prix médian établi par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, qui masque, de ce fait, la très grande dispersion des prix en fonction des territoires et des organisations criminelles.

Comme le souligne l'INHESJ, « *la prudence reste de mise tant dans l'exercice d'estimation de la taille des marchés des drogues illicites que dans celui de son analyse* », l'observation des marchés souterrains ne pouvant qu'être partielle.*

La valeur de la consommation de stupéfiants est estimée, dans ce cadre, à 2,8 milliards d'euros, auxquels il convient, selon l'INSEE, de soustraire 400 millions d'euros, soit la valeur estimée des importations de stupéfiants.

* *INHESJ, Estimation des marchés des drogues illicites en France, synthèse, octobre 2015, p. 5.*

Comme il a été précisé lors des auditions, malgré la perte de recettes pour l'État, la direction départementale des finances publiques de Seine-Saint-Denis n'a pas reçu d'instructions particulières pour appréhender l'économie souterraine. Son action demeure ciblée sur la fraude fiscale de l'économie « déclarée ».

Les estimations de l'économie souterraine communiquées notamment dans la presse par de doctes experts continueront donc encore à susciter le sourire des acteurs de terrain. Ainsi, lorsque le chiffre d'affaires du trafic de cannabis en Seine-Saint-Denis est évalué à un milliard d'euros par an, il convient immédiatement de le comparer avec celui des ventes dans les grandes cités marseillaises, qui peut atteindre 600 à 700 000 euros par *jour*, comme à La Castellane où la comptabilité des trafiquants a été retrouvée.

Au même titre que les données démographiques, les approximations officielles autour de l'ampleur de l'économie souterraine tendent à mésestimer les moyens humains, juridiques et organiques de l'État nécessaires pour lutter contre. Que ce soit à la direction départementale des finances publiques de Seine-Saint-Denis, dans les services de police ou au TGI de Bobigny, le sous-dimensionnement des personnels spécialisés dans la lutte contre l'économie souterraine et le blanchiment d'argent trouve son origine directe dans l'incapacité, ou le refus, de l'État d'en chiffrer la réalité.

4. Les marchands de sommeil et le logement insalubre

Le phénomène des marchands de sommeil et du logement indigne échappe aussi à la statistique publique. L'habitat privé dégradé joue le rôle de parc social en Seine-Saint-Denis et constitue une cible de choix pour les marchands de sommeil, qui recherchent « *la rentabilité locative maximale face à*

une population précarisée »⁽¹⁾. Ces trafiquants d'un nouveau genre sont d'ailleurs de plus en plus présents dans les procédures judiciaires de vente immobilière, pour acheter à bas prix des biens qui leur permettent d'accroître leur « offre » de logements. Un F3 acheté dans ce cadre ne coûte, en effet, que 5 000 à 7 000 euros et peut être loué « à la découpe » 400 euros par mois les petites pièces, 700 euros la plus grande. On mesure alors la rapidité du retour sur investissement. Le profil des marchands de sommeil est en outre varié car les possibilités d'enrichissement sont illimitées et difficilement détectables : il peut s'agir de familles étrangères, qui se spécialisent dans « l'offre locative » auprès de compatriotes, de Français de classe moyenne qui profitent de la situation – comme ce membre de la police aux frontières (PAF), dont on a découvert qu'il était propriétaire de 55 logements au Chêne Pointu, une grande copropriété de Clichy-sous-Bois – ou de personnes aisées, très diplômées et sans scrupules – comme ce chirurgien se déclarant résident égyptien, qui a reconverti une clinique privée désaffectée en « immeuble d'habitation ».

Le terreau sur lequel prospèrent les marchands de sommeil est étudié au plan local, notamment par des services municipaux ou des cabinets de conseil. Le taux de parc privé potentiellement indigne atteindrait ainsi 7,5 % en Seine-Saint-Denis, avec des pointes de 20 % à 40 % près de Paris. Malgré ces taux, le phénomène, en forte accélération, ne fait l'objet d'aucun chiffrage ministériel. Et n'est pas près de l'être : la structure chargée de le combattre au sein de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis a vu ses effectifs spécialisés – travaillant à temps plein – passer de 8 à 3 fonctionnaires...

5. Et tous les autres...

D'autres pans entiers du quotidien des habitants de Seine-Saint-Denis échappent au regard statistique : l'état de santé, le coût des soins, les délais d'attente, l'accès au crédit et aux services, la qualité de vie... Que dire alors du ressenti des habitants ?

Selon Didier Leschi, ancien préfet à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis, « *la proximité de Paris est un facteur important de ressentiment car la Seine-Saint-Denis est dans une situation paradoxale. (...) La distance qui sépare ce qu'il y a de plus riche et ce qu'il y a de plus pauvre dans ce pays se mesure en stations de métro. Cela génère, fort logiquement, une très grande frustration sociale, en particulier chez ceux qui s'en sortent le moins : les garçons. (...) Lorsqu'il y a enclavement, il n'est pas nécessairement lié à l'absence de transports. L'enclavement est en partie mental. Il peut effectivement y avoir chez certains jeunes un sentiment de malaise lorsqu'ils passent la périphérie. Allez à Aubervilliers. Cette ville qui est aux portes de Paris est l'une des plus pauvres de France, vous verrez que l'on est au cœur de cette friction. Contrairement à l'image que l'on s'en fait, la Seine-Saint-Denis est très irriguée*

⁽¹⁾ Agence nationale de l'habitat, délégation locale de la Seine-Saint-Denis, programme d'action présenté le 15 juillet 2017.

par les réseaux de transports publics. Métros et RER permettent à une partie de la jeunesse de se retrouver dans le cœur de Paris, comme c'est le cas dans le quartier des Halles. Dans l'autre sens, le trafic de stupéfiants génère un flux de personnes important. Le trafic de drogue, c'est un transfert de richesses du cœur riche de l'agglomération vers sa marge pauvre. »⁽¹⁾ Comment mesurer cet enclavement mental, cette frustration sociale tels qu'observés par ce haut fonctionnaire en bordure du périphérique, et donc y répondre ?

Des phénomènes profonds et structurants pour le département, visibles au quotidien, échappent au regard statistique. L'ampleur des trafics dans certains quartiers et les revenus qu'ils génèrent perturbent la vie sociale, y compris là où de prime abord elle devrait être épargnée : l'école, les associations sportives, le logement, la vie municipale. Des systèmes d'inspiration mafieuse tendent à s'installer et à imposer leur diktat, profitant de la faiblesse de la puissance publique. Ces phénomènes complexes et tentaculaires échappent à la statistique publique compartimentée alors que seule leur connaissance autoriserait la reconstruction d'une action publique efficace.

Pourtant, les territoires, Seine-Saint-Denis comprise, sont scrutés sous toutes les coutures : statistiques et tableaux de bord prolifèrent. Ministères, directions régionales et départementales, INSEE, CAF, CNAV, Pôle emploi, ... **Les chiffres prolifèrent mais ne se croisent pas.** Les services centraux et déconcentrés de l'État travaillent peu en réseau, entre eux comme avec les producteurs locaux de données que sont les communes, les établissements publics territoriaux et les départements. En outre, s'agissant des collectivités territoriales, la décentralisation s'est traduite par un « ratage statistique », dans la mesure où leurs données sont difficiles à consolider et, par conséquent, peu comparables et peu exploitables. L'absence d'interconnexion entre les fichiers des droits sociaux et les données des communes contribue, elle aussi, à « brouiller » la connaissance des territoires et de leur population, tout comme la vision sectorielle des services, qu'ils soient déconcentrés, communaux ou départementaux. Si celle-ci permet de multiplier les éclairages dans tel ou tel domaine, elle empêche l'émergence d'une vision globale, qui est nécessaire pour comprendre comment les différentes problématiques se lient entre elles dans les territoires. On constate même une démultiplication des outils par les acteurs, qui s'opère au détriment de la mutualisation des données et des connaissances, alors qu'il faudrait, selon le chef de service de l'observatoire du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, M. Benoît Oudin, adopter la démarche inverse, en développant une « lecture matricielle » de variables connectées les unes aux autres, qui identifie les signaux faibles et les tendances lourdes à l'œuvre⁽²⁾.

⁽¹⁾ LESCHI Didier. « L'enclavement est en partie mental ». Entretien à l'hebdomadaire LE POINT, 15 février 2017.

⁽²⁾ Contribution de M. Benoît OUDIN adressée aux rapporteurs.

Dans cette surabondance de nombres, les trous dans la raquette sont béants. **Facebook en saurait-il plus sur les habitants de Seine-Saint-Denis que la statistique publique ?**

« *Il est entendu que le nombre ne rend pas compte de la réalité dans son intégralité. Il permet cependant d'en saisir certains aspects, impossibles à appréhender autrement* »⁽¹⁾. Se priver de statistique, c'est se priver d'un outil qui, certes, n'apportera pas la solution au problème décelé, mais permettra d'en découvrir certains leviers, facilitant la réorientation et la réorganisation de l'action publique.

C. QUAND LA SEINE-SAINT-DENIS APPREND À SE CONNAÎTRE

Confronté à des situations exceptionnelles que manifestement l'État ne cherche pas à mieux appréhender, le conseil départemental de Seine-Saint-Denis a créé un observatoire départemental dont la mission est la connaissance du territoire et de ses habitants.

L'observatoire départemental : un outil partenarial utile

L'observatoire départemental de la direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis diffuse la connaissance sur le territoire, sur sa population et sur ses évolutions, en recourant à l'analyse cartographique, démographique, économique et sociologique.

Il utilise, à cette fin, les ressources de l'INSEE, de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apar), de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU) et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

En outre, depuis 2016, le département assure le pilotage de l'observatoire départemental des données sociales (ODDS), une structure partenariale initiée par la caisse d'allocations familiales en 2011 et qui réunit, outre la CAF, la préfecture, la direction départementale de la cohésion sociale, la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, la direction des services départementaux de l'éducation nationale, la caisse primaire d'assurance maladie, l'union départementale des centres communaux d'action sociale et la fédération départementale des centres sociaux.

Chaque partenaire met en partage, sur un site dédié, des données communales, départementales et nationales concernant la population du département et les bénéficiaires des prestations.

⁽¹⁾ REY Olivier. *Quand le monde s'est fait nombre*. Stock, octobre 2016.

Des études en commun sont également réalisées, comme sur la question du non-recours aux droits sociaux, qui se pose avec acuité en Seine-Saint-Denis. Ce travail a notamment mis en lumière une distorsion entre le taux de couverture du RSA et le niveau de pauvreté des communes de Pantin, Bagnolet et Saint-Denis, ce qui pourrait signaler des non-recours importants. De même, si le taux de recours à l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile (APA) des habitants de 60 ans ou plus est supérieur à 12 % à Stains et Villetaneuse, il chute à 8 % à Aubervilliers ou Clichy-sous-Bois, les communes avec les plus forts taux de populations âgées vivant sous le seuil de pauvreté, un différentiel qui pourrait témoigner d'une situation de non-recours.*

* *ODDS, L'accès aux droits sociaux en Seine-Saint-Denis, Recours aux prestations sociales et lieux d'accueil des usagers : analyses cartographiques et statistiques, novembre 2017, p. 39 et 91.*

Le modèle de l'observatoire départemental mériterait à être conforté et enrichi. Ceci suppose qu'État et collectivités rendent leurs bases interopérables, acceptent de travailler en réseau et fassent appel à des enquêtes qualitatives soit pour affiner des études globales, soit pour apprécier les phénomènes les moins quantifiables.

Au regard de l'impuissance publique actuelle en Seine-Saint-Denis, il est heureux de constater que c'est la Seine-Saint-Denis qui ouvre une voie indispensable et préalable à la restauration de l'action publique.

III. LA PUISSANCE PUBLIQUE FACE À LA RÉALITÉ SOCIALE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

L'ignorance dans laquelle est la puissance publique face à la réalité sociale de la Seine-Saint-Denis n'est pas le fait des agents des services déconcentrés de l'État. Ceux-ci se heurtent quotidiennement aux difficultés du territoire. Ils en connaissent l'ampleur et les ressorts. Leur dévouement constaté par les rapporteurs lors de leurs déplacements en Seine-Saint-Denis doit être connu et valorisé. Pourtant un sentiment d'impuissance, de débordement, d'incapacité à redresser la barre prédomine. Leur hiérarchie leur demande beaucoup ; ils en font beaucoup. Mais pour un résultat extrêmement décevant qui leur laisse un sentiment de grande frustration.

Pourquoi ? Le cas du tribunal d'instance d'Aubervilliers apporte des éléments de réponse.

8 tribunaux d'instance assurent la justice dite de proximité en Seine-Saint-Denis. En théorie 21 magistrats et 97 personnels administratifs y sont affectés pour connaître principalement des litiges entre propriétaires et locataires, des situations de surendettement et de toute affaire civile pour laquelle la demande porte sur des sommes inférieures à 10 000 euros. Les tribunaux d'instance accomplissent également des missions de service public comme la délivrance de certificats de nationalité française indispensables notamment pour s'inscrire à des concours administratifs.

Le tribunal d'instance d'Aubervilliers compte en théorie 2 magistrats et 11 personnels administratifs (greffiers, adjoints...). Au cours de l'été 2017, la présidente du tribunal dut faire face à une pénurie de personnel dramatique : la directrice du greffe, deux greffiers et trois adjoints ont quitté le tribunal sans être remplacés. À ces départs sont venus s'ajouter deux arrêts maladies de longue durée, imputables à la surcharge de travail. Au final, l'activité du tribunal reposait sur 2 magistrats et 3 personnels administratifs effectivement en poste.

Conséquence de cette pénurie, s'ajoutant à de précédentes difficultés : le délai d'audiencement au tribunal a été porté à 12 mois, contre 2 à Paris. Il faut bien mesurer combien cet allongement des délais de justice a des répercussions immédiates sur les justiciables. Ainsi, un propriétaire qui a engagé une procédure pour loyers impayés doit pouvoir assumer les charges de copropriété normalement dues par le locataire pendant de longs mois au risque de voir le syndic de copropriété se retourner contre lui. À une situation d'impayés, la justice est susceptible de créer une seconde situation d'impayés de par son incapacité à juger rapidement de l'affaire. Cette lenteur génère des stratégies d'évitement de la justice par certains propriétaires qui n'hésitent plus à procéder à des expulsions sauvages, sans aucun fondement juridique et sans aucune protection des locataires défaillants.

Confrontée à une situation de crise, la présidente du tribunal d'instance prit la décision de fermer l'accueil du public et le service de nationalité française, afin de concentrer ses faibles ressources humaines sur le traitement des contentieux. Cette décision prive les 230 000 habitants du ressort du tribunal de la capacité à passer des concours ou d'aller enterrer un proche dans son pays d'origine. Gilles Poux, maire de La Courneuve, ne peut que déplorer que « *cet état de fait qui pénalise encore une fois des populations qui en ont pourtant encore plus besoin qu'ailleurs, s'avère être un nouvel exemple de discrimination territoriale* »⁽¹⁾.

Cette situation de crise est révélatrice de plusieurs dysfonctionnements, propres non à la seule justice mais à l'ensemble de l'État, générateurs d'impuissance publique.

A. SEINE-SAINT-DENIS VERSUS PARIS : QUAND LE PÉRIPHERIQUE FAIT MUR

La Seine-Saint-Denis est limitrophe de Paris. Le territoire aux multiples fragilités et difficultés a une frontière administrative commune avec la ville centre du pouvoir et des pouvoirs en France. Combien de territoires, éloignés de la capitale, aimeraient bénéficier de cette proximité pour défendre leur cause. En quelques arrêts de bus, passer d'un quartier prioritaire au ministère de tutelle n'a nul prix pour ceux qui mettent en œuvre des politiques publiques.

Au fil des auditions et rencontres, les rapporteurs ont constaté une toute autre réalité. La frontière administrative n'est pas que de papier. Elle est une réalité psychologique pour les habitants, cet enfermement moral décrit précédemment par Didier Leschi, ancien préfet à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis, et un mur de complications et d'ignorance pour les acteurs. Là où les relations devraient être fluides, tout devient source de complexité et de malentendu.

1. Le difficile dialogue entre les services déconcentrés et leur administration centrale

Le premier dysfonctionnement est la **difficulté des agents de terrain à se faire entendre de leur administration centrale.**

La présidente du tribunal d'instance d'Aubervilliers s'est trouvée bien seule face à la crise judiciaire locale. Elle prit ses responsabilités, non sans avoir averti sa hiérarchie et l'administration centrale du ministère. **Malgré les alertes, mis à part le soutien de la cour d'appel par la délégation de deux greffiers, aucune mesure d'urgence ne fut prise pour éviter la fermeture. Celle-ci devenue effective, il fallut quatre mois avant d'obtenir que des postes soient pourvus en nombre suffisant pour permettre une réouverture.**

⁽¹⁾ Lettre adressée à Madame Nicole Belloubet, ministre de la justice, le 21 novembre 2017.

Les magistrats du tribunal de grande instance de Bobigny peinent également à se faire entendre. Dans son discours prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée du TGI, la procureure de Bobigny a déclaré : « *c'est quand même assez incroyable. Ce département est le département le plus en difficulté du territoire national (excepté certains DOM). C'est de notoriété publique ! Personne n'ignore que tous les indicateurs sont dans le rouge et cela suscite une certaine compassion pour ses acteurs (...). Est-ce mission impossible de prendre des mesures exceptionnelles pour un département exceptionnel ? Bon sang ! Avouez que ceci est rageant quand même ! Ne laissons pas le découragement nous gagner !* » ⁽¹⁾.

Cette intervention en des termes rarement employés dans un tribunal, qui plus est lors d'une audience solennelle, ne décrivait pas une situation n'ayant jamais donné lieu à des remontées d'informations. Bien au contraire, les informations remontent depuis longtemps, toujours sans suite quant au renforcement des moyens.

Mais la désormais fameuse démarche « bottom-up » au sein de l'État, à savoir la remontée d'informations des services déconcentrés à l'administration centrale, reste le plus souvent enkystée au rez-de-chaussée.

Ainsi, pour l'éducation nationale, cette déconnexion se manifeste de différentes manières :

– l'évaluation des enseignants par leur administration porte non sur la réussite des élèves au regard de leurs difficultés spécifiques mais sur le respect des instructions et circulaires, notamment des programmes ;

– la circulaire dite de rentrée signée par le ministre en mars de chaque année est un pur produit de l'administration centrale qui se désintéresse pour autant de la réalité de sa mise en œuvre dans les établissements...

– les services statistiques des académies (SSA) sont peu impliqués ou associés aux études de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, en raison de l'absence de remontées, dans les systèmes d'information, des résultats des élèves, en dehors des données relatives aux examens du brevet et du baccalauréat ⁽²⁾.

En matière de sécurité, la culture du chiffre a gravement altéré le dialogue entre les services de terrain et l'administration centrale. Cette dernière, imposant des objectifs chiffrés en réponse à une commande ministérielle, ne recevait plus que des informations « construites » pour plaire. Suscitant l'ire des personnels : « *tant que l'on fera de la baisse des statistiques de la délinquance un enjeu*

⁽¹⁾ « Personne n'ignore que tous les indicateurs sont dans le rouge », *Le Monde*, 2 février 2018.

⁽²⁾ *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Mieux intégrer les services statistiques académiques dans le service statistique ministériel, rapport n° 2017-076, juillet 2017, p. 9. Cette situation devrait changer avec le déploiement du livret scolaire unique, effectif depuis la rentrée 2016.*

politique, les manipulations continueront »⁽¹⁾ : rétention de plaintes pour alléger des statistiques mensuelles élevées, déclassement de délits en contraventions, fusions de délit... Face aux dérives constatées, il a été mis un terme à la culture du chiffre sans pour autant rétablir un dialogue serein entre services déconcentrés et administration centrale sous pression de l'opinion publique et des ministres.

Ainsi, l'incapacité à prendre en compte les remontées du terrain par des administrations centrales prisonnières de leur champ de compétences aggrave l'ignorance due à la non-appréhension des réalités socio-économiques des territoires par les statistiques publiques.

Ce que l'expérience humaine peut dire à défaut ou en complément de statistiques publiques n'est pas entendu par les administrations centrales. Dès lors, il devient de plus en plus difficile de définir et mettre en œuvre des politiques publiques efficaces sur des territoires, quelle que soit leur complexité. Alors que la réalité se dérobe, l'administration centrale donne le sentiment de gérer le discours et l'image.

2. Élus locaux, associations face à l'État

Les difficultés à articuler le terrain et l'administration centrale sont également vivement ressenties par les acteurs non étatiques de la Seine-Saint-Denis : élus locaux et dirigeants associatifs.

Au cours de leur mission d'évaluation et de contrôle, les rapporteurs ont perçu auprès des élus locaux un engagement quotidien mais aussi un désarroi face à l'ampleur de la tâche qui est la leur. Dans ce contexte est intervenue la démission de Stéphane Gatignon, maire de Sevran, le 27 mars 2018, que les rapporteurs ont rencontré. « *Je suis usé par la fonction et par les blocages qui viennent d'en haut* »⁽²⁾. Cet acte fort fait écho à l'appel solennel de Grigny du 16 octobre 2017 par lequel des élus de tous bords font part de leur découragement.

Les associations peinent à partager avec les autres acteurs leurs expériences. En réponse à un questionnaire adressé par les rapporteurs, IDEE 93 (inter-association départementale pour l'éducation et l'enfance) souligne que l'obstacle le plus difficile à surmonter sont « *les volontés politiques de dépasser les clivages et niveaux de compétences de chaque collectivité (repli), de travailler de façon transversale et coordonnée sur le moyen et long terme avec évaluation régulière des résultats à partir des ressources de chacune* ».

Face à une telle situation, force est de constater que les volontés humaines y sont plus fortes qu'ailleurs. Le tissu associatif très développé s'organise pour proposer des solutions palliatives, bien que souvent innovantes, à des situations difficiles. Les rapporteurs ont pu auditionner un représentant de la Cimade 93 qui

⁽¹⁾ BOUSSON Philippe, responsable SGP-FO pour la région Loire, cité in « *Statistiques allégées* », AFP, 4 avril 2005.

⁽²⁾ AFP. Démission du maire de Sevran, « *usé* » par le mépris de l'État pour les banlieues. 28 mars 1998.

fait un travail formidable pour accompagner les personnes étrangères dans la défense de leurs droits.

L'État a tout intérêt à s'appuyer sur les réseaux d'élus et d'associations pour mieux connaître le terrain et pour proposer des solutions adaptées au territoire de la Seine-Saint-Denis. Le dispositif « devoirs faits », lancé dans les 7 100 collèges de France en novembre 2017, témoigne par exemple d'une certaine prise de conscience de la nécessité de mieux accompagner les élèves souvent livrés à eux-mêmes en dehors du temps scolaire ; prise de conscience qui est, depuis longtemps, demandée par les associations locales.

« Nos quartiers populaires sont bouillonnants d'initiatives, ils ont un taux de création d'entreprises très supérieur à la moyenne nationale, notamment dans l'industrie de la culture et le numérique. La plupart des personnalités préférées des français viennent de ces quartiers. Les quartiers comme les territoires ruraux et hyper ruraux sont des territoires fragiles qui, à bien des égards, se ressemblent. Ce sont aussi des territoires incompris qui pourtant recèlent des leviers de l'économie de demain. Campagnes et quartiers sont particulièrement innovants, en avance sur bien des points, notamment les solidarités humaines, l'audace et la créativité. Pourtant ils se retrouvent dans le sentiment d'être abandonnés par la République. Nous avons des territoires où la rancœur monte mais où les causes de la déshérence ne sont pas traitées réellement. », souligne Jean-Louis Borloo dans son récent rapport sur la politique de la ville.

3. Quand les rapports et avis s'accumulent

Si l'étude transverse des politiques publiques sur un territoire donné est une innovation du présent rapport, on ne compte plus les rapports dédiés à chaque politique publique en Seine-Saint-Denis.

« Les enseignants souffrent particulièrement d'une telle situation, et le jeu du barème fondé sur l'ancienneté, à tendance héliocentrique, amène dans ce département des professeurs jeunes et inexpérimentés, très souvent originaires d'autre régions. Ils arrivent dans le département sans avoir été préparés à des conditions de travail extrêmes, sans avoir reçu la formation et l'accueil (y compris sur le plan matériel, celui du logement par exemple) qui leur permettrait malgré tout d'aborder positivement l'exercice de leur métier. Confrontés à un environnement dégradé, à des conditions de travail souvent difficiles et tendues, à un accroissement des manifestations de violence, à des temps de transport importants et à la cherté de la vie en région parisienne, ils n'ont de cesse d'en partir. »

Ce constat précis et étayé aurait pu être écrit par les rapporteurs. Il l'a été par le recteur Fortier dans un rapport remis en décembre 1998 au ministre de

l'éducation nationale, Claude Allègre, et à sa ministre déléguée, Ségolène Royal ⁽¹⁾.

Qu'advient-il de ces mines d'information ? La commande et la réception des rapports, toujours sous l'œil attentif des médias, priment sur la discussion et la mise en œuvre de leurs recommandations.

B. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ÉTATIQUES EN ÉCHEC

Le second dysfonctionnement, mis en exergue par le cas du tribunal d'instance d'Aubervilliers est l'**absence de stratégie de gestion des ressources humaines** au regard de la réalité des besoins du territoire.

1. Des sous-effectifs à mission égale

Dès le départ, le tribunal d'instance d'Aubervilliers partait avec un handicap : comme le révèle le tableau suivant, le tribunal compte deux fois moins de magistrats que les tribunaux d'instance voisins parisiens aux ressorts comparables.

COMPARAISON DES TRIBUNAUX D'INSTANCE D'AUBERVILLIERS
ET DE PARIS (18^{ÈME} ET 15^{ÈME} ARRONDISSEMENTS)

Tribunal d'instance	Population couverte, en nombre d'habitants (données INSEE 2014)	Effectifs théoriques de magistrats, selon la circulaire de localisation (21 avril 2017)	Effectifs théoriques d'agents du greffe, selon le logiciel OUTILGREF (21 avril 2017)	Effectifs réels d'agents du greffe (au 1 ^{er} novembre 2017)	Durée moyenne de traitement des affaires, en nombre de mois (2016)	Délai moyen d'audience sur le fond, en nombre de mois (2016)
TI Aubervilliers	229 043	2	11	5 (dont 1 arrêt maladie)	8,6	12
TI Paris 18 ^e arr.	199 135	4	12	7,5	4,4	2
TI Paris 15 ^e arr.	235 366	4	11	7,8	4,6	2

Source : Données INSEE et auditions des rapporteurs.

Ces trois tribunaux d'instance de taille de juridiction similaire ont un nombre similaire d'affaires entrantes (4 468 pour Aubervilliers en 2016 contre 4 331 pour Paris 18^e et 3 996 pour Paris 15^e), nombre sur lequel sont calculés les effectifs, à partir des extractions de la base OUTILGREF. Si les effectifs théoriques de greffe sont quasiment identiques dans ces trois juridictions, **pourquoi le tribunal d'Aubervilliers ne peut-il compter que sur deux magistrats contre quatre pour les tribunaux voisins ?** La sanction est automatique : deux fois moins de magistrats génèrent des délais de traitement deux fois plus longs.

⁽¹⁾ FORTIER Jean-Claude. Rapport sur les conditions de la réussite scolaire en Seine-Saint-Denis. Décembre 1998. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000503.pdf>

Un rapport sur les effectifs localisés de magistrats du siège au TGI de Bobigny a été réalisé en février 2016, afin d'évaluer le redimensionnement nécessaire à la juridiction. Ce rapport présente une comparaison des ratios d'effectifs localisés siège/parquet pour quatorze TGI aux caractéristiques voisines de celles de Bobigny. Le ratio place le TGI de Bobigny au dernier rang, montrant l'insuffisance proportionnelle de magistrats du siège. On peut souligner que la méthode se fonde sur un volume de magistrats du parquet localisés qui est lui aussi insuffisant à Bobigny.

RATIO SIEGE/PARQUET DES TGI DE CARACTÉRISTIQUES VOISINES DE CELLES DE BOBIGNY

	Effectif siège	Dont instance	Effectif parquet	Ratio siège/parquet	Rang	Ratio sans instance	Rang
Nanterre	106	21	35	3,02	1	2,42	1
Lyon	106	20	36	2,94	2	2,38	2
Marseille	108	15	41	2,63	7	2,27	3
Créteil	90	18	32	2,81	3	2,25	4
Pans	364	59	132	2,75	4	2,23	5
Bordeaux	80	16	29	2,75	4	2,2	6
Toulouse	63	13	23	2,74	6	2,17	7
Lille	89	17	34	2,61	8	2,1	8
Pontoise	69	11	29	2,37	10	2,1	8
Versailles	74	13	29	2,55	9	2,1	8
Évry	73	14	31	2,35	11	1,9	11
Bobigny	124	23	53	2,34	12	1,9	12

Source : TGI de Bobigny.

Comme pour le tribunal d'instance d'Aubervilliers, la situation de sous-effectif du TGI de Bobigny se traduit par une dégradation de l'œuvre de justice. Selon la procureure de Bobigny, « *la situation demeure préoccupante et le demeurera tant que la juridiction ne sera pas renforcée en conséquence des besoins. 418 dossiers d'instruction stagnent dans les rayons, sans réelle perspective ni à court terme, ni à moyen terme* »⁽¹⁾.

La charge de travail pesant sur le tribunal impose aux magistrats de décider de prioriser les affaires à poursuivre, le tribunal n'étant pas en capacité de traiter toutes les affaires « poursuivables ». Chaque année, des centaines de procédures sont classées, faute de magistrats pour les traiter, notamment en ce qui concerne l'économie souterraine et la délinquance financière. Les instructions d'affaires de trafic de stupéfiants ne se font que lorsqu'il y a de fortes chances de faire tomber un gros trafic.

⁽¹⁾ « Personne n'ignore que tous les indicateurs sont dans le rouge », *Le Monde*, 2 février 2018.

L'insuffisance des effectifs en Seine-Saint-Denis à situation égale ne touche pas la seule justice comme en attestent plusieurs rapports de la Cour des comptes.

En matière de sécurité, des communes de Seine-Saint-Denis, comme Bondy et Stains, avaient moins d'un policier pour 400 habitants, avec un taux de délinquance (nombre de faits constatés pour 1 000 habitants) supérieur à 100 ‰, alors qu'au contraire, avec une délinquance de 70 à 80 ‰, des villes comme Étampes (Essonne) ou Gennevilliers (Hauts de Seine) bénéficiaient de plus d'un policier pour 400 habitants⁽¹⁾. La ville de Saint-Denis compte 1 policier pour 464 habitants alors que le 18^e arrondissement de Paris, moins crimino-gène, bénéficie d'1 policier pour 315 habitants !

Au sein de l'éducation nationale, pour les écoles primaires et les établissements du second degré, les modèles de répartition des moyens se caractérisent par « l'absence de critères adossés à une connaissance fine et précise du niveau des élèves, de leurs résultats scolaires et de leurs difficultés »⁽²⁾. Dans un référé de juillet 2012, la haute juridiction s'étonne de « l'absence de corrélation entre les difficultés scolaires constatées sur le terrain et les moyens alloués », qui génère des situations paradoxales où des établissements confrontés à un échec scolaire important peuvent être moins bien dotés que des établissements qui ont des taux de réussite plus élevés⁽³⁾.

La Seine-Saint-Denis est-elle toujours perdante au jeu des modèles de répartition ?

M. Benjamin Moignard, sociologue, a indiqué que le moins bien doté des établissements parisiens est mieux doté que le plus doté des établissements de la Seine-Saint-Denis.

Selon une note de France Stratégie de septembre 2017, la moitié des collèges hors éducation prioritaire apparaît mieux dotée que la moitié des collèges éducation prioritaire classés « REP » de l'unité urbaine de Paris, celle-ci englobant les académies de Paris, Créteil et Versailles et, donc, le département de Seine Saint Denis. 10 % des collèges hors éducation prioritaire sont même plus dotés qu'un collège REP+ sur deux – cette catégorie regroupant les collèges les plus « défavorisés » sur le plan social – de cette unité urbaine. *

* France Stratégie, « *Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ?* », La Note d'analyse n° 61, septembre 2017, p. 4.

Certains services nationalement non prioritaires mais cruciaux en Seine-Saint-Denis compte tenu de la réalité du territoire, souffrent d'une désaffection et donc de sous-effectifs.

⁽¹⁾ Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011, p. 74.

⁽²⁾ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement. Une réforme qui reste à faire*, p. 53.

⁽³⁾ *Référé de la Cour des comptes « Égalité des chances et répartition des moyens dans l'enseignement scolaire », lettre adressée à M. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale, 11 juillet 2012.*

Le service départemental de **police judiciaire** de la Seine-Saint-Denis devrait disposer de 121 policiers. Il n'en compte que 108 début 2017. Le seuil théorique n'a été atteint et dépassé qu'en 2010 et 2011. Ce service d'investigation, pourtant attractif pour les personnels, souffre d'un nombre insuffisant de postes au regard de l'ampleur des affaires à traiter.

Au sein de la **direction territoriale de la sécurité publique** de la Seine-Saint-Denis, les officiers de police judiciaire (OPJ) ne représentent que 9,4 % des effectifs, à rapprocher des 16,9 % à Paris, 12,4 % dans les Hauts-de-Seine et 15,2 % dans le Val-de-Marne. Cette pénurie d'enquêteurs s'explique, en partie, par des raisons conjoncturelles : les plans de renfort successifs adoptés après les attentats de 2015 ont en effet ouvert des mouvements profilés et spécifiques, qui ont attiré de nombreux agents de la préfecture de police, dont plusieurs OPJ. Les raisons structurelles sont toutefois déterminantes pour expliquer ce déficit de fonctionnaires qualifiés : la nature des missions d'enquêtes judiciaires confiées aux OPJ dans les DTSP explique la forte désaffectation pour les métiers d'investigation, qui constituent pourtant le cœur du métier de policier. Peu de candidats se déclarent intéressés par l'acquisition de la qualification d'OPJ. Ceci a pour conséquence de tarir le vivier de recrutement des SDPJ et d'affaiblir à moyen terme les ressources humaines dédiées à l'investigation.

La **médecine scolaire** est en crise en Seine-Saint-Denis. L'académie de Créteil peine à recruter des médecins scolaires, surtout en Seine-Saint-Denis qui compte 50 % de postes vacants (contre 36 % pour l'académie). Leurs effectifs n'ont cessé de diminuer dans ce département, de 38 en avril 2008 à 19 en juin 2017. Depuis, ils ont augmenté pour atteindre 24 fin 2017, avec un ratio de 12 à 13 000 élèves par médecin.

La mise en place d'une **mesure d'assistance éducative** par le TGI de Bobigny peut exiger jusqu'à un an, au risque de mettre le mineur en danger et de décrédibiliser la justice. Le premier délai est celui de la mesure d'investigation qui demande 2 à 3 mois si elle est conduite par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, et 6 à 8 mois si elle est conduite par le secteur associatif. La mise en place de la mesure éducative elle-même par le département exigera ensuite près d'un an, les services étant surchargés. Les acteurs partenaires du juge des enfants sont également engorgés : le centre médico-psychologique de Pantin, qui accueille les jeunes jusqu'à 18 ans rencontrant des difficultés psychologiques, a une liste d'attente d'un an.

2. Des débutants pour affronter un territoire complexe

L'absence d'une véritable stratégie des ressources humaines de l'État en Seine-Saint-Denis va au-delà de la seule affectation d'effectifs théoriques. Le recrutement des personnels obéit aux mêmes logiques déconnectées des besoins locaux.

Les procédures de recrutement et d'affectation mises en œuvre par l'État ont fait de la Seine-Saint-Denis une école de formation *bis* pour les fonctionnaires stagiaires ou débutants. En effet, comme les agents chevronnés ne demandent pas à y aller – ou très peu –, les besoins en moyens humains de ce territoire difficile sont essentiellement couverts par des personnels inexpérimentés, **ce qui pèse sur la qualité de l'action de l'État dans le département.**

Les besoins en enseignants de l'académie de Créteil et en particulier de Seine-Saint-Denis sont couverts par l'apport de néo-titulaires – cette expression désignant les professeurs qui exercent, pour la première année, leur métier sous un statut de fonctionnaire titulaire – et de contractuels.

**PROPORTION DES NÉO-TITULAIRES AFFECTÉS DANS LE SECOND DEGRÉ
À LA RENTRÉE SCOLAIRE 2016**

Niveau géographique	Total	Dont affectés en établissements « difficiles »*	% en établissements difficiles*
Total France métropolitaine	12 919	2 723	21,1
Académie de Créteil	2 635	1 139	43,2
Seine-Saint-Denis	1 175	757	64,4

* Établissements difficiles : relevant d'un réseau REP ou REP+ ou implantés dans un quartier prioritaire relevant de la politique de la ville (QPV).

Source : ministère de l'éducation nationale.

RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS PAR TRANCHES D'ÂGE

2016-2017	Moins de 30 ans	30 à 40 ans	40 à 50 ans	50 ans et plus
Seine-Saint-Denis	26,1%	33,6%	22,0%	18,3%
Académie de Créteil	21,6%	31,7%	25,1%	21,6%
France métropolitaine	9,5%	25,6%	34,9%	30,0%

Source : ministère de l'éducation nationale.

Dans les établissements scolaires les plus difficiles, comme les collèges REP+, l'inexpérience de ces enseignants néo-titulaires est une source de difficultés pédagogiques ; leur autorité y est contestée par les élèves.

Les recrutements de policiers, et surtout ceux des gardiens de la paix, reposent à Paris et dans les départements de la petite couronne presque exclusivement sur les « sorties d'école ». La préfecture de police est la première bénéficiaire de ces mouvements, accueillant ainsi 60 à 70 % des promotions d'élèves, dont 15 % rejoignent la Seine-Saint-Denis. En 2017, ce département comptait 715 gardiens de la paix stagiaires, soit 21 % de l'ensemble des effectifs du corps d'encadrement et d'application relevant de la police d'agglomération parisienne. À la différence des enseignants et selon les chefs de service entendus par les rapporteurs, ces policiers débutants, parmi lesquels on compte des majors de promotion, sont souvent très désireux d'exercer leurs missions en Seine-Saint-Denis, qu'ils perçoivent comme étant une deuxième école d'application où ils apprendront leur métier. Ce terrain d'exercice reste néanmoins

éprouvant pour eux, car ces jeunes « sortis d'école », principalement issus de la classe moyenne et venant de province (de zones rurales ou périurbaines), qui bénéficient moins souvent qu'ailleurs du soutien de gradés ou d'officiers expérimentés, partis rejoindre leur région d'origine, ne peuvent avoir les codes ou les réflexes qui leur permettent d'adopter les bonnes postures sur la voie publique au risque de se mettre en danger. Avec de tels profils, les risques de dérapages ou d'incidents sont élevés, ce qui nourrit le climat de défiance de la population locale à l'égard des policiers affectés en Seine-Saint-Denis.

La justice de Seine-Saint-Denis n'échappe pas au recrutement de « sorties d'école » : faute de candidats, les départs en mutation importants que connaissent les greffes des tribunaux de Bobigny ne sont compensés que par des sorties de l'École nationale des greffes, des recrutements sans concours pour les adjoints administratifs, voire par des greffiers sous statut de stagiaires, qui demeurent astreints aux horaires de l'école (en clair, les 35 heures), décalés par rapport aux exigences du service. Quant aux postes de magistrats, certains n'attirent pas ou très peu de candidats et restent donc vacants ou sont majoritairement proposés à des sortants de l'École nationale de la magistrature (ENM) qui, s'ils sont bien formés, ne peuvent être immédiatement aussi performants que leurs aînés expérimentés. Enfin, 100 % des agents de la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis, l'établissement de Villepinte, sont des « sorties d'école », ce qui met à mal la stabilisation des pratiques professionnelles dans un lieu particulièrement exposé à la violence. La prévention des risques psycho-sociaux est devenue, de ce fait, un enjeu important pour l'établissement.

Les magistrats « sortis d'école » au TGI de Bobigny

En 2016, le taux de nouveaux magistrats arrivants au siège s'élevait à 47,25 %. Il a baissé depuis, grâce à l'attention portée par le ministère de la justice à cette juridiction, pour atteindre 16,53 % le 22 septembre 2017. À cette même date, au parquet, sur les 32 substituts du tribunal, Bobigny était le premier poste pour 27 d'entre eux.

3. Des effectifs instables

À l'inexpérience des agents affectés dans le département s'ajoute l'instabilité des effectifs, faisant perdre à l'action publique l'expérience nécessaire pour affronter les difficultés de la Seine-Saint-Denis.

35,7 % des professeurs des écoles primaires restent moins de deux ans dans leur établissement (contre 26,5 % en moyenne en France), cette part s'élevant, dans le second degré, à près de 50 % (49,5 %), contre un tiers en moyenne nationale. Dans les collèges « éducation prioritaire », il est fréquent que plus de la moitié des professeurs aient moins de deux ans d'ancienneté dans l'établissement. Le *turnover* peut concerner, dans certains cas, entre 40 % et 75 % des équipes de ces établissements et peut être supérieur, pendant trois années consécutives, à 65 % par an. Or chacun reconnaît que, sans stabilité des

personnels, aucun dispositif pédagogique ou éducatif n'est en mesure d'améliorer le climat ou la réussite scolaire dans un établissement.

**ANCIENNETÉ DES ENSEIGNANTS DANS LE POSTE
AU COLLÈGE REP+ ROSA LUXEMBURG D'AUBERVILLIERS**

	2012	2013	2014	2015	2016
Moins de 2 ans	66,1	56,1	56,4	56,1	57,1
De 2 à 5 ans	14,3	26,3	27,3	24,6	25,0
De 5 à 8 ans	12,5	10,5	10,9	8,8	5,4
Plus de 8 ans	7,1	7,0	5,5	10,5	12,5

À l'automne 2017, pour la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), 1 917 départs étaient comptabilisés hors du périmètre de la préfecture de police et 271 vers les autres directions de ce périmètre ; pour la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis (DTSP 93), ces chiffres s'établissaient respectivement à 359 et 44. Ces flux affectent aussi bien la « base » – 14 % des gardiens de la paix de la DTSP 93 ont changé d'affectation en 2017 – que les services spécialisés, comme ceux de la police judiciaire où les agents aguerris quittent le département pour les directions centrales ou d'autres régions, qui bénéficient ainsi de l'apport d'enquêteurs performants, formés par la Seine-Saint-Denis : 48 policiers en poste au SDPJ 93 au 1^{er} janvier 2015 n'y étaient plus en janvier 2018. Sur ces 48 départs, on ne compte que 3 retraites. Le nombre de départs doit cependant être relativisé à deux titres : les personnels ayant quitté le service ont pu aisément être remplacés ; les perspectives de carrière post-affectation en Seine-Saint-Denis participent à l'attractivité du recrutement.

Le phénomène de *turnover* n'épargne aucune catégorie des personnels judiciaires affectés en Seine-Saint-Denis : ainsi, **chaque année, le TGI de Bobigny renouvelle un tiers des effectifs de magistrats du siège**. Or, dans les fonctions civiles, un juge sur le départ doit cesser de recevoir de nouveaux dossiers, avec une anticipation d'un à deux mois, tandis qu'il faut du temps à son successeur pour retrouver un rythme de croisière. Par conséquent, si l'on retient une perte minimum de deux mois d'activité par magistrat cessant ses fonctions, cela entraîne, au total, compte tenu du taux de rotation des personnels de cette juridiction, 80 mois d'activité perdus par an ⁽¹⁾. De même, une très grande partie des juges d'instruction quittent leurs fonctions au bout de 2 ans, alors qu'il faut, en général, une année entière pour qu'un magistrat prenne intégralement connaissance des dossiers de son cabinet.

⁽¹⁾ Rapport sur les effectifs localisés de magistrats du siège au TGI de Bobigny, février 2016, p. 21.

L'ancienneté dans le poste des personnels judiciaires au TGI de Bobigny

– À la rentrée 2017, près de 20 % des magistrats du siège occupaient un poste dans la juridiction depuis moins d'un an et plus de 75 % avaient une ancienneté dans leur poste de 1 à 4 ans. Moins de 5 % des magistrats avaient une ancienneté de plus de 5 ans.

– Au parquet, près de la moitié des effectifs de magistrats sont renouvelés tous les deux ans. À la rentrée 2017, la moitié des 32 substituts avaient un an d'ancienneté et 23 avaient entre un mois et deux ans de fonction.

– À la fin de l'année 2017, sur 438 fonctionnaires, 113 (toutes catégories confondues) avaient moins de deux ans d'ancienneté dans la juridiction, dont 8 directeurs des services de greffe judiciaires.

Sous-effectif, recrutement de personnels inexpérimentés, *turnover* élevé autant de manifestations de l'absence d'une véritable stratégie des ressources humaines des personnels de l'État en Seine-Saint-Denis.

Ce *turnover* des effectifs s'observe à tous les niveaux administratifs. À titre d'exemple, au sein de l'académie de Créteil, 19 recteurs se sont succédé depuis 1972, contre 13 au sein de l'académie de Versailles et 17 au sein de l'académie de Lille. De même, 21 préfets ont été en poste en Seine-Saint-Denis depuis 1968, contre 18 dans le Val-de-Marne et dans les Hauts-de-Seine.

4. La souffrance au travail des personnels de l'État

Les agents de l'État subissent la défaillance de l'action publique. Leur souffrance au travail est multiforme et se manifeste en Seine-Saint-Denis de manière aiguë. Le sentiment de perte de sens de la mission est partagé par le policier face aux multirécidivistes provocateurs, par le juge des enfants dans l'incapacité de faire exécuter des mesures urgentes d'assistance éducative, par l'enseignant confronté au désengagement de nombreux parents. **À cette incapacité à mener à bien la mission, s'ajoute un climat de violence chronique** où menaces et intimidations à l'encontre de toute autorité sont quotidiennes.

Les faits de violence sur les agents de la maison d'arrêt de Villepinte

En 11 mois, 90 agents ont été agressés physiquement par des détenus en 2017 et ont demandé à bénéficier de la protection statutaire. Cela signifie que, durant cette période, plus d'un agent sur deux a été agressé ou qu'une agression a eu lieu tous les 3 à 4 jours, ce qui représente, pour l'administration pénitentiaire, un énorme coût financier et humain (en termes d'arrêts de travail, de souffrance psychologique, etc.).

Que dire des signalements abusifs à l'encontre des personnels de la police ? Les rapports tendus entre la police et les habitants des quartiers populaires peuvent être instrumentalisés par certains réseaux, ce que laisse penser la multiplication, après chaque interpellation, des plaintes déposées contre des policiers. L'inspection générale de la police nationale (IGPN) pouvant en effet être

saisie, *via* une plateforme dématérialisée, par des particuliers, des habitants, qui accusent par exemple des agents de leur avoir volé 20 euros ou leur portable, peuvent par ce biais « saturer » un commissariat de signalements, comme celui d'Aulnay-sous-Bois où plus de soixante fonctionnaires faisaient l'objet, au début de l'année 2018, de telles procédures. En visite dans ce commissariat, les rapporteurs ont pu directement constater le traumatisme que de tels agissements opèrent sur les personnels.

Le mal-être professionnel des agents de l'État en Seine-Saint-Denis se traduit par des absences répétées, notamment par des arrêts maladies. L'Éducation nationale le reconnaît elle-même : l'enseignement en éducation prioritaire est une source de surexposition aux congés de maladie ordinaire : 50 % des enseignants de collège de réseaux prioritaires ont pris un tel congé, soit 4,9 points de pourcentage de plus que les autres enseignants de collège ⁽¹⁾. Au TGI de Bobigny, le taux d'absentéisme des personnels de greffe (13 % en 2016) est très supérieur à celui constaté au niveau national (8,4 %). Exception notable : dans la direction territoriale de la sécurité de proximité de Seine-Saint-Denis, le taux d'absentéisme est sensiblement inférieur à la moyenne nationale (5,88 % contre 7,9 % en 2016).

Cet absentéisme s'ajoute à l'imprévisibilité des effectifs résultant de la multiplicité des échéances de mutations, différentes selon les catégories, qui empêche de construire des organisations de service durables. Ainsi, les magistrats connaissent principalement deux mouvements par an, en septembre et en janvier, mais peuvent quitter la juridiction à tout moment pour prendre des postes en administration centrale ou en détachement sans perspectives de remplacement à bref délai. Le ressort de Bobigny, par sa proximité de Paris et la qualité de ses magistrats, est une pépinière pour pourvoir ce type d'emplois. Pour les fonctionnaires de greffe, chaque catégorie connaît également deux échéances annuelles de mutation, mais qui ne coïncident pas avec celle des magistrats. Or les audiences se prévoient longtemps à l'avance, notamment pour recevoir des affaires en renvoi, parfois à un an, voire au-delà. Ces incertitudes font peser la crainte permanente de ne pas pouvoir assumer le plan de charge et de multiplier les occasions où magistrats et fonctionnaires remplacent leurs collègues en surcharge de leur propre activité déjà intense.

Enfin, les modifications normatives incessantes conduisent les professionnels de la justice à se mettre à jour en permanence, accroissant le risque d'erreur pouvant conduire à des nullités de procédure, voire à des remises en liberté pour vice de procédure incompréhensibles pour l'opinion publique. Il n'est pas rare à Bobigny que, compte tenu de la durée de l'instruction de certains dossiers, les règles de procédure applicables à un même dossier changent plusieurs fois. Cette instabilité normative, qui aboutit parfois à des « casse-tête » juridiques, est anxiogène.

⁽¹⁾ DEPP, « Les congés de maladie ordinaire des enseignants du secteur public », Note d'information n° 07, février 2015, p. 3.

Pour éviter la confrontation à un territoire jugé trop éprouvant, les fonctionnaires ont développé des stratégies d'évitement. Selon Mmes Manon Garrouste et Corinne Prost, « [pour les enseignants,] *la désaffection de certains élèves et le manque de mixité scolaire peut rendre leurs conditions de travail plus difficiles, et les conduire à éviter ou à quitter les établissements d'éducation prioritaire (...)* La mise en place des ZEP s'est ainsi accompagnée d'une hausse de la proportion de jeunes enseignants dans les collèges ZEP, suggérant que les enseignants expérimentés ont choisi d'autres établissements. En 1987, les ZEP rassemblaient une part plus forte de jeunes : 19 % de professeurs de moins de 30 ans contre 12 % en moyenne dans l'ensemble des établissements. Cet écart a continué à s'accroître dans les années quatre-vingt-dix. » ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ « Comment l'école amplifie les inégalités sociales et migratoires ? », contribution adressée au CNETCO, octobre 2015, p. 9.

IV. REDONNER SA FORCE À L'ACTION PUBLIQUE

Confronté à ses propres limites, l'État tente d'innover pour sortir de l'ornière dans laquelle il s'est enlisé.

A. LE PLAFOND DE VERRE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN SEINE-SAINT-DENIS

De politiques nouvelles en améliorations statutaires, ces innovations semblent cependant se heurter à ce que l'on pourrait qualifier de « plafond de verre ».

1. La face cachée des politiques prioritaires

La mise en œuvre de politiques spécifiques ou prioritaires vise à sortir les territoires et leurs habitants des difficultés exceptionnelles auxquelles ils sont confrontés. Mais cette politique discriminante tend à stigmatiser le territoire et aboutit, certes involontairement, à en aggraver les difficultés. Ceci est particulièrement observable pour l'éducation nationale où le dispositif des RAR, ancêtre des réseaux REP+ qui a été appliqué de 2006 à 2010, a conduit à des effets massifs de contournement de la carte scolaire (*Cf. supra*).

Au-delà de la stigmatisation des territoires, les politiques spécifiques peuvent se heurter à des difficultés locales de mise en œuvre transformant les bonnes intentions en course d'obstacles : il en va ainsi du dédoublement des classes de CP en REP+ à la rentrée 2017. L'objectif est de parvenir à un taux d'encadrement d'un professeur pour 12 élèves environ. Les établissements de Seine-Saint-Denis ont toutefois été moins nombreux à en profiter que ceux des autres territoires, car les communes du département ne disposent pas toujours des moyens ou des locaux nécessaires pour dédoubler physiquement les classes. Par conséquent, la mesure qui cible les élèves les plus fragiles a concerné, dans le département métropolitain qui en accueille le plus grand nombre, une minorité des classes de CP : 47 % d'entre elles seulement ont accueilli un maximum de 12 élèves, contre 63,3 % pour la France métropolitaine. Le « dédoublement » s'est donc aussi traduit par la constitution de groupes de 13 à 15 élèves, voire plus, notamment en cas de co-intervention dans la classe. Dans ce dernier cas, les effectifs de la classe sont maintenus, mais les élèves bénéficient de l'intervention d'un deuxième professeur – c'est le cas de 118 classes dans le département pour 73 classes réellement dédoublées –, le plus souvent un enseignant surnuméraire implanté dans l'école au titre du dispositif « plus de maîtres que de classes » entre 2013 et 2016 et réaffecté à la mise en œuvre de la nouvelle mesure.

À Aulnay-sous-Bois, la mise en œuvre de ce dispositif devait théoriquement porter de 16 à 28 le nombre de classes de CP. Pour les services de l'éducation nationale, les établissements scolaires de la ville disposaient de suffisamment de locaux pour accueillir les classes dédoublées. Dans les faits, ces

salles accueillait ici une bibliothèque, là des activités pédagogiques. Dans l'urgence, la commune dut sacrifier ces espaces pour le dédoublement des CP. Dans deux établissements de la commune, le dédoublement s'est traduit par le partage d'une même salle de 50 m² pour deux classes...

Autre priorité, la scolarisation des « moins de trois ans » est considérée comme un facteur décisif d'imprégnation culturelle et langagière des enfants des familles immigrées. La Seine-Saint-Denis est passée de « quasiment rien » à « très peu ». Après être descendu à 0,62 % en 2012, le taux de scolarisation des enfants de deux ans a atteint 4,95 % à la rentrée 2017 et même 11,60 % en REP+, ce qui reste très en dessous des besoins. À l'inverse, dans un département rural comme la Lozère, ce taux atteignait, pour l'ensemble de ce territoire, 49 % en 2011 – la situation n'ayant probablement pas beaucoup évolué en sept ans ⁽¹⁾. Il est vrai que les communes financièrement désavantagées de Seine-Saint-Denis sont freinées dans leur volonté d'accompagner cette politique par son coût élevé – 50 000 euros par classe par exemple pour la ville de Saint-Denis – que représente la construction de ces très petites sections ou TPS, qui nécessitent des équipements adaptés (toilettes, dortoirs attenants, etc.). C'est la raison pour laquelle une ville comme Aubervilliers, qui compte un taux d'étrangers de 36 % ⁽²⁾, n'a accueilli que deux classes de TPS.

Dans la lutte contre les trafics de stupéfiant, les délinquants se jouent de l'organisation territoriale des forces de police et des contraintes de la procédure pénale. Pour beaucoup d'acteurs de terrain, l'engagement des forces de sécurité ne permet plus de porter des coups décisifs contre des trafiquants de plus en plus organisés et mobiles. En effet, ceux-ci ont mis au point, ces dernières années, des réseaux de distribution qui reposent sur des « centres d'appel téléphoniques », permettant ainsi le cloisonnement des lignes utilisées pour les communications entre les clients, les revendeurs et les livreurs, la rotation des points de *deal* (« fours »), l'emploi de mineurs venant d'autres départements, etc., autant de modalités de « déterritorialisation » du trafic qui rendent plus difficile le travail d'investigation. Ils disposent par ailleurs, s'agissant des routes classiques d'acheminement depuis les Pays-Bas, des moyens de saturer les capacités de contrôle des douanes, en faisant par exemple embarquer, sur le même vol, vingt « mules » ou passagers qui transportent chacun de 500 grammes à 1 kg de cocaïne. Enfin, lorsque l'argent généré est réinvesti dans l'immobilier, le patrimoine est souvent acheté à l'étranger, ce qui le met à l'abri des saisies.

Destinée à répondre à la mobilité de la délinquance, l'organisation de la police d'agglomération depuis 2009 a, dans les faits, d'avantage bureaucratisé qu'elle n'a optimisé les moyens de la police. Ainsi, le service de nuit en

⁽¹⁾ Chiffre relevé par la Cour des comptes dans un rapport d'observations provisoires qui n'a pas été publié mais qui a été repris par le journal *Le Monde* (Cf. l'article *École : les moyens attribués renforcent les inégalités*, 12 avril 2012).

⁽²⁾ Il s'agit du pourcentage « INSEE » de personnes qui résidaient dans la commune au moment du recensement de 2011 et qui n'avaient pas la nationalité française (Cf. *Observatoire départemental, « La population étrangère par nationalités en Seine-Saint-Denis », Décryptage(s) n° 2, avril 2016, p. 15*).

Seine-Saint-Denis, notamment de la brigade anti-criminalité, est désormais piloté depuis la préfecture de police à Paris. Pourtant destinée à « casser la barrière du périphérique », la police d'agglomération a permis de renforcer les effectifs sur Paris au détriment des départements limitrophes dont la Seine-Saint-Denis. Face à cette situation de fait, les directeurs territoriaux ont perdu la capacité d'ajuster les moyens à la typologie de chaque territoire. L'impuissance vient s'ajouter à l'impuissance.

Les « politiques prioritaires », « grands plans » et autres « mobilisations générales » en faveur des territoires en difficulté, célèbrent avec une constance régulière le triomphe de la puissance publique. Toutefois, force est de constater qu'ils ne viennent pas à bout des problèmes. Parfois ils contribuent même à les compliquer. Ainsi, trop souvent, la créativité organique et réglementaire des administrations paralyse l'action des services déconcentrés, les détournant de leur mission première. Ainsi, l'affectation de nouveaux effectifs dans tel ou tel département ministériel est régulièrement destinée à la mise en place d'un nouveau dispositif et non à combler les insuffisances déjà existantes. Au final, les services demeurent démunis dans leurs missions traditionnelles et se voient allouer des moyens humains sans moyens techniques supplémentaires. **La nécessité d'agir de façon visible a pris le pas sur la capacité d'agir en profondeur.**

2. Le pis-aller des effectifs supplémentaires

L'affectation d'effectifs supplémentaires dans les territoires en difficulté est une réponse récurrente de l'État aux revendications des acteurs de terrain, élus et associations. **Croyance ou illusion que l'on viendra à bout des difficultés par le seul accroissement des effectifs.**

En effet, si toutes les politiques publiques reposent avant tout pour leur mise en œuvre sur les agents de l'État, leur réussite ou leur échec ne dépend pas de leur seul nombre.

Droite et gauche ont fait des effectifs un des éléments centraux de leur politique de sécurité. Plus de CRS et de forces d'intervention pour les uns ; plus de proximité pour les autres. Or, la délinquance, comme il a déjà été indiqué, a appris à se jouer des dispositifs traditionnels que lui oppose l'État. Y faire face nécessite surtout de nouveaux moyens techniques, de nouvelles organisations, de nouvelles procédures. **Affecter des effectifs supplémentaires avec les outils actuels ne peut améliorer l'efficacité qu'à la marge et laisse souvent de côté le cœur des problèmes.** Lors de leurs auditions, les rapporteurs ont noté l'adhésion des différentes administrations au concept de groupe d'intervention régional (GIR) qui réunit autour d'une même table différentes administrations comme l'intérieur, la justice, les impôts, les URSSAF... Mais, sur le terrain, ils ont également constaté que cette adhésion ne valait pas engagement : dans les faits, les GIR peinent à trouver des interlocuteurs dans toutes les administrations parties prenantes. Plus

d'effectifs ne remédiera ni à la difficulté des services de l'État à agir de concert, ni à l'inadaptation des outils utilisés.

Ainsi, quels que soient ses effectifs, la police dite de proximité passe à côté des nouveaux phénomènes de délinquance et, comme le reconnaît le préfet Christian Lambert lors de son audition par les rapporteurs, la saturation des points de *deal* par les CRS n'est efficace qu'un temps et de façon superficielle. On déplace le problème et on finit par stopper l'opération notamment par crainte de ses conséquences économiques sur la vie du quartier.

Pour pallier ses difficultés de recrutement en Seine-Saint-Denis, l'éducation nationale a organisé, à quatre reprises (en 2015, 2016, 2017 et 2018), un concours externe supplémentaire de recrutement des professeurs des écoles, spécifique à l'académie de Créteil mais ouvert aux candidats de toute la France. Ce concours venait à la suite du concours de recrutement annuel. Se présentaient à ce second concours les candidats ayant échoué au premier. Dès lors, et donc fort logiquement, certains élèves les plus en difficulté de Seine-Saint-Denis ont face à eux des enseignants recrutés sur un concours de rattrapage. D'aucuns peuvent s'interroger sur la capacité de ces derniers à accomplir une mission reconnue comme particulièrement difficile.

Dans la même veine, le débat autour du nombre de places en prison tend à placer au second plan des problématiques pourtant majeures comme la faiblesse du suivi psychologique et/ou médical des détenus, ou l'incapacité à développer des actions de réinsertion en faveur de détenus qui accomplissent l'essentiel de leur peine – parfois plusieurs années en préventive.

Ce n'est pas grâce à un surcroît d'effectifs que, confrontée à une violence endémique au sein de la maison d'arrêt, la directrice de la prison a créé le « **module respect** », **contrat entre l'administration et le détenu**, par lequel ce dernier prend plusieurs engagements (respecter les personnes et les biens, ne pas détenir d'objets interdits, se lever le matin et participer à un programme d'activités), en échange de mouvements libres autorisés par l'établissement pour aller tous les jours à la promenade, au sport et à la douche. Inspiré d'une expérience espagnole, le dispositif est très exigeant car il impose aux détenus des activités (cours obligatoire sur les valeurs de la République, sur la communication non violente et sur le rôle de la loi ; développement de projets personnels...).

Ce dispositif est proposé à tous les détenus lorsqu'ils arrivent. 1 sur 5 y participent. Selon la directrice de l'établissement, il porte ses fruits avec en 15 mois une seule bagarre entre détenus. Mais à ce jour, elle ne bénéficie d'aucun budget dédié. Et pour cause : ce système de méritocratie suppose un changement d'approche à l'égard des détenus : une autonomisation et responsabilisation des détenus, une individualisation de la peine plus poussée, qui permettent l'allègement de la surveillance pour les mouvements quotidiens. Il impose au-delà de s'interroger sur le système carcéral dans son ensemble. Sans esquiver la problématique du nombre de places dans les établissements pénitentiaires, il est

nécessaire de s'interroger, au regard des caractéristiques de la population carcérale, sur la prise en charge psychologique et même psychiatrique des détenus, sur l'impossibilité de parvenir à mettre en œuvre un travail éducatif pendant les longues périodes de préventive où l'incarcéré n'est pas encore reconnu coupable et s'enferme souvent dans un déni de culpabilité, ...

3. L'effet pervers des primes et bonifications

Dans ses tentatives d'amélioration de la gestion de ses agents, l'État a paradoxalement généré des mesures aboutissant à renforcer plus qu'à corriger les failles du système.

Pour fidéliser les personnels en Seine-Saint-Denis, la plupart des ministères ont recours à des mesures statutaires dérogatoires : octroi de primes ; bonification de points... L'efficacité de ces mesures est sujette à interrogation.

L'existence de primes spéciales est décisive. Lorsque par sa décision du 20 novembre 2015, le Conseil d'État prononça l'annulation de l'arrêté du 17 janvier 2001 définissant les conditions d'attribution de l'avantage spécifique d'ancienneté ouvert aux fonctionnaires de la police nationale « affectés dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles », l'impact fut immédiat. Les personnels ont vécu cette décision comme le refus de reconnaître les conditions difficiles de leur vie professionnelle et personnelle en Seine-Saint-Denis. Déjà importantes, les difficultés de recrutement pour les services locaux se sont sensiblement aggravées.

Mais l'octroi de primes spécifiques ne garantit pas une attractivité et une fidélisation des postes dans les territoires difficiles. Leur montant doit être véritablement discriminant et prendre en compte le coût de la vie, notamment en région parisienne. Or, le nombre des demandes de mutation dans les différents services déconcentrés de Seine-Saint-Denis, l'obligation de recruter des néo-titulaires à défaut de personnels expérimentés démontrent qu'aujourd'hui la compensation financière proposée par l'État à ses personnels ne suffit pas. Ce constat opéré par les rapporteurs fait écho à celui mentionné par Manon Garrouste et Corinne Prost dans leur contribution précédemment citée : « *la prime ZEP n'aurait pas eu d'effet sur la mobilité en 1991 et 1992 : la mobilité est restée aussi forte ces années-là. Ce résultat montre que le montant de la prime accordée aux enseignants en ZEP n'a pas été suffisamment incitatif* »⁽¹⁾. En un quart de siècle, l'État n'a pas su mettre en œuvre un dispositif financier efficace pour fidéliser ses personnels sur les territoires les plus demandeurs de fonctionnaires expérimentés.

Les bonifications de points, autre dispositif dérogatoire, entretiennent plus qu'elles ne corrigent le système existant. Loin de fidéliser les agents sur le

⁽¹⁾ « Comment l'école amplifie les inégalités sociales et migratoires ? », contribution adressée au CNESCO, octobre 2015, p. 9.

territoire, elles les incitent à le quitter au plus vite. Une fois acquis un nombre suffisant de points dans un délai rapide grâce à la bonification, l'agent, généralement un néo-titulaire comme il a été fait état précédemment, n'a qu'une hâte : retourner dans sa région d'origine ou demander une affectation dans une zone moins tendue, lui permettant notamment de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

B. POUR UNE REFONDATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les tentatives de l'État de proposer des solutions aux difficultés de la Seine-Saint-Denis semblent vouées irrémédiablement à l'échec. Pourquoi ?

Les mesures adoptées (dispositifs prioritaires nouveaux, avantages statutaires...) partent du postulat que la crise de l'action publique trouve son origine dans la seule insuffisance des moyens ou une inadéquation des mesures législatives et réglementaires. Or, la crise de l'action publique est plus profonde. Elle doit conduire à s'interroger non seulement sur l'ampleur des moyens mis en œuvre, mais surtout sur leur nature, leur mode d'action et même leur finalité.

1. Oser questionner les évidences administratives

À quoi bon mettre en œuvre des politiques publiques si l'État méconnaît des pans entiers du territoire et de sa population ? À quoi bon affirmer la priorité de telle mesure si elle doit être menée par des personnels inexpérimentés ou désabusés ?

L'État est faible et il feint de ne pas le savoir malgré les impasses dans lesquelles il se trouve, en Seine-Saint-Denis comme ailleurs. Pourtant, en s'illusionnant encore sur sa capacité à agir sur le réel, en multipliant les plans, les zonages et autres dispositifs spéciaux, l'État ne trompe désormais plus personne.

Reconnaître la faiblesse voire l'impuissance de l'État reste un aveu culturellement difficile à faire en France. Élevée dans le culte de la puissance étatique et de son infaillibilité, toute une technocratie refuse l'évidence. Sans doute par peur de déchoir à ses propres yeux et aussi pour ne pas inquiéter l'opinion. Or, en dépit de ce déni, les habitants de Seine-Saint-Denis, comme l'ensemble des Français, perçoivent de plus en plus clairement, sans forcément les formuler, les limites des capacités de la puissance publique. Le désenchantement à l'égard de l'État, la défiance d'une frange croissante de la population à l'encontre des institutions et de toute autorité en sont les manifestations les plus évidentes.

Les auditions menées par les rapporteurs, les visites réalisées en Seine-Saint-Denis ont révélé que les agents de l'État, quelle que soit leur responsabilité, quelle que soit leur administration de rattachement, ne s'illusionnent guère sur leur capacité à agir. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils se désengagent de leur mission. Ils y sont véritablement dévoués mais

désespèrent de l'impuissance dans laquelle la routine administrative semble les avoir enfermés.

Sortir l'action publique de cet échec programmé passe tout d'abord par la reconnaissance de cet échec dont les rapporteurs ont tenté de décrire les ressorts. Car c'est bien ce déni des piètres résultats qui condamne à l'échec. C'est également, comme on l'a vu, la méconnaissance des réalités nouvelles qui rend inaptes les outils de l'action publique hérités d'un autre temps. Afin de sortir de l'impasse, **il est alors impératif d'entreprendre un nouveau type de travail politique en questionnant les fausses évidences et même les ignorances autour desquelles sont aujourd'hui structurées les politiques publiques.**

L'infailibilité de la statistique publique en premier lieu. Elle est mise à mal lorsqu'on aborde le nombre des étrangers en situation irrégulière. Plutôt que de reconnaître son incapacité, la statistique publique s'évertue à donner des approximations, comme les rapporteurs l'ont constaté précédemment. D'approximations il n'est jamais ressorti des politiques publiques efficaces. Dès lors, **un changement de paradigme par rapport à la connaissance de la population doit être opéré et pourrait, par exemple, s'inspirer des registres de population** mis en place par tous les pays européens à l'exception de l'Irlande, du Royaume-Uni, du Portugal et donc de la France. L'inscription au registre, obligatoire pour tous les résidents, permanents ou non, conditionne la délivrance des documents administratifs, l'accès aux droits civiques, à l'imposition des revenus, à l'inscription scolaire et à l'accès aux aides sociales, y compris pour les étrangers en situation irrégulière. Le registre de population peut recueillir un grand nombre de données comme en Allemagne : nom, prénoms, titre universitaire, date et lieu de naissance, sexe, représentant légal, nationalité, appartenance religieuse, nouvelle et ancienne adresse, date d'emménagement/de départ, situation familiale, renseignements sur le conjoint ou le concubin ainsi que sur les enfants mineurs, informations relatives à la carte d'identité ou au passeport, date et lieu du décès ⁽¹⁾. *« Le caractère continu de la mise à jour des données, y compris celle de l'adresse de résidence habituelle, constitue la spécificité du registre de population et représente son intérêt majeur pour la production de statistiques démographiques »* ⁽²⁾. C'est un outil administratif de planification et de suivi des politiques publiques. En son absence, le nécessaire débat sur le degré et les modalités d'ouverture de nos frontières n'est-il pas inéluctablement voué aux phantasmes et aux invectives ? Peut-on envisager un tel système d'enregistrement obligatoire en France ? L'opinion publique, prompt à la rébellion, est-elle prête à l'accepter ?

Le monolithisme de l'éducation nationale symbolisé par l'uniformité des emplois du temps scolaire. Ceux-ci sont déterminés selon un nombre d'heures dévolu aux différentes matières avec un plafond horaire pour les

⁽¹⁾ Loi cadre fédérale du 16 août 1980 sur le droit de la déclaration.

⁽²⁾ Le registre de population centralisé, source de statistiques démographiques en Europe, Michel Poulain et Anne Herm, Institut national d'études démographiques (INED), dans *Population* 2013/2, Cairn Info.

enseignants, les obligations réglementaires de service (24 heures hebdomadaires + 108 heures annualisées pour les professeurs des écoles ; 18 heures hebdomadaires pour les professeurs certifiés, 15 heures pour les professeurs agrégés). Le principe fondamental est que l'emploi du temps des élèves est identique quel que soit l'établissement. Certes, les chefs d'établissement disposent de quelques heures dites complémentaires pour développer des projets pédagogiques et d'un volant d'heures supplémentaires pour reconnaître et rémunérer le temps passé par les enseignants à la réalisation d'activités éducatives en dehors des heures de cours. Mais cette flexibilité est limitée : elle ne permet pas, comme l'a constaté à deux reprises la Cour des comptes, d'assouplir les contraintes horaires hebdomadaires qui pèsent sur l'organisation de la scolarité et de moduler celles-ci en fonction des besoins des élèves. Ainsi, les heures de cours sont programmées de façon rigide sur l'ensemble du territoire, ce qui empêche toute adaptation locale des rythmes d'apprentissage ; *a contrario*, l'inflexion du cadre hebdomadaire permettrait à un établissement de « mettre le paquet », à certains moments de l'année, sur telle ou telle matière ⁽¹⁾.

Remettre en question l'uniformité des emplois du temps scolaire revient à différencier un peu plus les enseignants selon les territoires, à accepter que le chemin vers le savoir et la connaissance sera différent entre un collège de Saint-Denis et un autre à Bordeaux. L'administration centrale du ministère de l'éducation nationale est-elle prête à cette révolution copernicienne ? Les organisations syndicales mettront-elles l'élève au cœur de leurs revendications ?

Les phénomènes et dérives à caractère mafieux, sous couvert de revendications communautaires ou religieuses, affectant l'école, les HLM, les associations sportives, les commerces... Ces faits sociaux constituent un champ d'études sociologiques insuffisamment sollicité par les administrations centrales, concentrées sur leurs outils traditionnels et leur pré carré réglementaire. Or, les violences à l'école, les logements insalubres, les détournements de subventions publiques sont en tout ou partie le fruit de stratégies de privatisation de l'action publique par des groupes pour imposer « leur loi » à une population captive. Ces phénomènes déstabilisent en profondeur la société. Élaborés dans de toutes autres circonstances, nos outils d'action publique sont inaptes à gérer ces nouvelles problématiques. Ainsi, nous nous attaquons toujours à des symptômes et à des conséquences de ces évolutions que nous connaissons mal. Pourtant, c'est à la lumière de ces phénomènes sociaux qu'il faudra bien repenser les outils et le mode d'action de la police ou de la justice.

Ainsi, le refus ou le déni de la réalité par la puissance publique est la première cause de la désespérance des populations, des élus mais aussi des agents. Sans remise à plat des politiques publiques, à savoir de leurs finalités, leur mode d'intervention et leurs moyens humains, financiers et juridiques, il est certain que les difficultés de la Seine-Saint-Denis perdureront et même s'aggraveront.

⁽¹⁾ *Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, rapport précité, p. 36, et Gérer les enseignants autrement. Une réforme qui reste à faire, rapport précité, p. 97.*

La difficulté voire l'impossibilité de questionner la stratégie et les outils de l'État ne doit pas être imputée aux agents et à leurs cadres supérieurs. Confrontés à une situation exceptionnelle, démunis de moyens pour y répondre, ils sont absorbés à « faire tenir la machine » autant que faire se peut. Difficile dans ces conditions de leur imposer en sus d'imaginer et mettre en œuvre une action publique totalement différente. Comment pourrait-on exiger des personnels du tribunal de grande instance de Bobigny, premier de France par le volume des affaires traitées, hors celui de Paris, de repenser la justice de demain alors qu'ils ne savent pas, en arrivant au tribunal chaque matin, si leur bureau n'a pas été inondé, si la connexion internet fonctionne, si le chauffage ne les a pas lâchés ? Ils ont assurément beaucoup à dire, mais on ne leur laisse pas la capacité de l'exprimer.

Quant aux administrations centrales, la gestion des statuts, l'édiction de règlements et circulaires, les comptes rendus au ministre et au Parlement accaparent quotidiennement les personnels. Toute remise en cause des procédures et des fondamentaux est inévitablement perçue comme une remise en cause de la légitimité de leur travail, comme il en a été fait état précédemment concernant l'INSEE. L'administration du parapheur ne peut pas s'arrêter sans se sentir menacée.

Si l'État ne peut par lui-même repenser son action publique, qui peut le faire ?

Il est à craindre que face à la défaillance de l'État se multiplient les contentieux contre celui-ci initiés par des administrés pour faire valoir leurs droits à un service rendu. Le 21 juillet 2017, le tribunal administratif de Pontoise a condamné l'État pour manquement⁽¹⁾ : des parents d'un collégien avaient intenté une action en raison des absences non remplacées de professeurs. La juridiction administrative a reconnu la faute de l'État et l'a contraint à verser un euro par heure de cours non assurée, soit un total de 96 euros. Cette indemnisation a-t-elle réparé le dommage ? Non, bien évidemment. Cette condamnation a-t-elle encouragé l'État à prendre les mesures correctrices nécessaires ? 96 euros sur un budget de l'éducation nationale de 68 milliards d'euros ne suffiront pas.

Les recours contentieux ne répareront pas la machine et n'apporteront pas de réponses aux difficultés socio-économiques des habitants.

Dès lors si ni l'État, ni la justice ne peuvent agir, reste le Parlement.

2. De l'évaluation parlementaire à la restauration de l'action publique

Par son article 24, la Constitution reconnaît au Parlement le pouvoir de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Parce qu'il incombe au gouvernement de déterminer et conduire la politique de la

⁽¹⁾ ASSEKOUR Hélène. « La justice condamne l'État pour des cours non assurés au collège ». *Le Monde*, 28 juillet 2017.

Nation, les députés et sénateurs n'ont pas à user de ces pouvoirs pour se substituer aux ministres et à leur administration dans la définition des objectifs poursuivis et des outils employés. Comme l'écrivait en 1997 Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, « *le Parlement ne peut être, dans la logique constitutionnelle qui est la nôtre et que nous partageons avec l'ensemble des autres pays européens, le lieu où sera éventuellement imposée une politique alternative de celle de l'exécutif. Mais, en revanche, il est le lieu où la politique du gouvernement sera expliquée, débattue ou, le cas échéant, infléchi. Celui, aussi, où le gouvernement sera forcé de s'expliquer sous la pression de l'opposition, ou pour répondre à l'inquiétude de la majorité.* » ⁽¹⁾

Parce qu'ils sont représentants de la Nation et concourent par l'exercice de leur mandat à la définition de l'intérêt général, les parlementaires sont légitimes pour questionner l'exécutif sur l'efficacité de l'action publique au regard des constats effectués dans leur circonscription et ailleurs.

Aujourd'hui, l'exigence nouvelle n'est pas le classique contrôle du gouvernement, mais celle de la mise en cause des rigidités et de l'inadaptation de nos politiques publiques héritées du passé.

L'exercice de ce pouvoir d'évaluation s'est jusqu'à présent évertué à évaluer tout ou partie d'une politique publique, non à l'action de l'État dans son ensemble. Or, c'est l'efficacité de la combinaison des politiques mises en œuvre qui permet de répondre aux préoccupations des habitants de la Seine-Saint-Denis mais aussi ceux de toute la France. À travers ce rapport impulsé par le Comité de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale avec ses deux co-rapporteurs, François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo, il a été mené un travail d'investigation et d'évaluation des politiques publiques nécessaires à la compréhension des enjeux et des bonnes pratiques.

Cette approche transverse est également attendue par les agents de l'État. Comme l'ont démontré les auditions et les visites de terrain, dans les territoires, les agents des différents services ministériels déconcentrés dialoguent directement et concrètement des situations et difficultés rencontrées. Les réponses apportées relèvent du bon sens mais ne correspondent en aucun cas aux directives de leur hiérarchie respective. Les administrations centrales dialoguent difficilement entre elles. Quand elles le font, c'est sous contrainte et dans des délais qui laissent les dérives constatées s'enraciner dans le quotidien.

Lorsqu'un réseau de trafic de stupéfiants est identifié au sein même d'un établissement scolaire, l'équipe de direction et les services de police agissent de concert. Mais tous deux savent pertinemment qu'en l'absence de mesures décidées nationalement pour consolider ce travail interministériel, ils devront dans un délai généralement plus court que long affronter de nouveau le même trafic.

⁽¹⁾ Séguin Philippe, *Avant-propos, Revue française des finances publiques n° 59-1997.*

Lorsque les enquêteurs de la police déplorent la pesanteur ou l'inadéquation des procédures face aux nouvelles formes de la délinquance, les magistrats du TGI partagent leur ressentiment face à l'impuissance publique. Mais il ne leur incombe pas de changer les textes. Ceux qui peuvent alerter les ministres respectifs de l'intérieur et de la justice, les directeurs d'administration centrale, sont freinés dans leur élan par le syndrome du mauvais messenger.

Seuls les parlementaires sont en mesure de faire le lien entre le ressenti des habitants, le vécu des agents et les couches supérieures de l'État, ministres et directeurs d'administration centrale, sur des sujets transverses. Les corps d'inspection et de contrôle sont limités par le périmètre de leur ministère de rattachement ; la Cour des comptes est focalisée sur l'efficience au regard des finances publiques.

Au terme de cette évaluation transverse, des problématiques, perçues jusqu'alors comme secondaires au regard d'une politique publique, prennent une toute autre importance : la connaissance des faits sociaux ; la liaison services déconcentrés/administration centrale ; la gestion des ressources humaines.

Les parlementaires exercent pleinement leur mandat de représentation en interpellant l'État sur les dysfonctionnements et difficultés vécus ou ressentis par les Français. Ceci exige une proximité entre le représentant et les représentés.

Le rôle essentiel du Parlement en tant qu'organe de contrôle des politiques publiques, qui doit être renforcé, a d'ailleurs été rappelé par le Président de la République, Emmanuel Macron, dans son discours du 22 mai 2018 sur les banlieues : *« que nos parlementaires puissent observer chaque année ces recours [pour les habitants] qui auront été étudiés, et puissent débattre démocratiquement en disant : vous voyez bien que sur tel et tel quartier, on n'est pas au rendez-vous et être un aiguillon salutaire de l'action du gouvernement, mais aussi un élément de transparence de l'action collective (...), qu'il puisse y avoir un débat d'évaluation de l'équité territoriale au Parlement. »*

Ainsi, par sa dimension territoriale, ce rapport s'inscrit pleinement en ce sens et sera accompagné, dans les mois à venir, d'un rapport de suivi des conclusions proposées. Le futur rapport de suivi complètera la première phase de l'évaluation en s'appuyant notamment sur les préconisations d'un rapport récent du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée relatif à l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques rédigé par les députés Pierre Morel-À-L'Huissier (Agir) et Valérie Petit (La République en Marche).

Concernant les méthodes de contrôle des politiques publiques, les co-rapporteurs ont deux visions distinctes.

Monsieur François Cornut-Gentille, député Les Républicains de la Haute-Marne, estime que – contrairement à l'idée reçue actuellement très en vogue – nul besoin d'une expertise technique, juridique ou autre poussée pour accomplir ce nouveau travail. L'évaluation dont on parle et esquissée dans ce

rapport, repose essentiellement sur des adresses faites à l'État sur des situations de fait, des questionnements sur les priorités données, les modes d'action retenus et les moyens mobilisés. Elle est faite non au nom d'un quelconque savoir ou d'une supposée expertise ; elle est faite au nom du peuple. À l'exécutif de proposer des solutions. Toute recommandation parlementaire en faveur de tel ou tel mode d'affectation des agents en Seine-Saint-Denis se verrait opposer par l'administration des considérations réglementaires et administratives qui favoriseraient le *statu quo*. S'en tenir au constat de l'inefficience du système actuel contraint l'État à agir par la seule nécessité de mettre fin à des dysfonctionnements criants. Demain, le principal pouvoir du Parlement ne sera plus dans l'édiction de normes inapplicables, dont nous avons pris malheureusement l'habitude, mais dans le questionnement de l'État.

En revanche, Monsieur Rodrigue Kokouendo, député La République en Marche de Seine-et-Marne, considère que le contrôle des politiques publiques par le Parlement s'appuie à la fois sur un questionnement politique, mais également sur une méthodologie scientifique avec des experts capables d'analyser des données scientifiques, pour évaluer les impacts, à toutes les échelles, des politiques mises en place dans les territoires. Les deux co-rapporteurs s'entendent à dire que peu importe la direction de l'évaluation, le citoyen doit rester au cœur du questionnement.

Demain, le principal pouvoir du Parlement sera-t-il dans le questionnement de l'État ? Quelques bonnes intentions législatives sont parfois restées lettres mortes, faute de mises en œuvre. Toutefois, les bonnes interpellations sont toujours suivies d'effets. C'est par ce processus vertueux que l'action publique retrouvera sa légitimité et son efficience. Dans ce processus indispensable dans une démocratie moderne, le Parlement acquiert un nouveau rôle majeur nullement en concurrence avec l'exécutif mais qui permet au contraire de compléter le travail respectif de chacun et co-construire de meilleures politiques publiques.

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. La connaissance des territoires et l'élaboration des politiques publiques

- **Proposition n° 1 :** Repenser l'élaboration des politiques prioritaires en privilégiant l'identification de territoires prioritaires d'action, et non plus seulement des domaines prioritaires.
- **Proposition n° 2 :** Évaluer les dispositifs de recensement pour affirmer ou infirmer leur fiabilité.
- **Proposition n° 3 :** Placer l'INSEE sous l'autorité du Premier ministre pour assurer un meilleur pilotage statistique des politiques publiques.
- **Proposition n° 4 :** Mutualiser, dans le cadre d'un observatoire, les données collectées par les services de l'État, les collectivités territoriales, les organismes sociaux, les associations, les chercheurs et certains opérateurs (régies de transports et bailleurs sociaux par exemple).

2. La gestion des ressources humaines

- **Proposition n° 5 :** Faire évoluer les critères de répartition des effectifs, afin de tenir compte des spécificités de l'action scolaire, policière et judiciaire dans les territoires.
- **Proposition n° 6 :** Renforcer la qualité et la stabilité des équipes pédagogiques en :
 - Assurant une meilleure adéquation entre les épreuves des concours de recrutement et les enseignements en classe ;
 - N'affectant plus des « sorties d'école » en REP+ et en ne suivant plus le rang de classement pour procéder aux affectations afin d'éviter que les derniers reçus ne débutent tous dans des établissements difficiles ;
 - Portant l'indemnité d'enseignement en REP+ à 3 000 euros ;
 - Revoyant les dispositifs de remplacement des professeurs absents de courte durée ;
 - Augmentant les heures d'étude au collège et au lycée pour lutter contre le décrochage scolaire.

- **Proposition n° 7 :** Améliorer la formation des policiers et valoriser leur engagement dans les secteurs difficiles en :
 - Réformant les conditions de recrutement de la police judiciaire ;
 - Axant davantage les programmes de formation sur la relation avec la population ;
 - Fidélisant les policiers expérimentés dans les territoires sensibles par des mesures attractives.
- **Proposition n° 8 :** Augmenter et stabiliser les effectifs judiciaires en :
 - Mettant en œuvre, pour les magistrats, une obligation de durée minimale d'exercice de trois ans dans une même juridiction, ainsi qu'une durée maximale de dix ans ;
 - Valorisant les carrières pour les magistrats et fonctionnaires de juridictions au contexte de travail difficile, ainsi qu'une revalorisation indemnitaire.

3. Le dialogue entre administrations, collectivités et acteurs locaux

- **Proposition n° 9 :** Créer des comités locaux de pilotage des politiques publiques qui réuniraient, chaque semaine, le préfet, les représentants des services déconcentrés, les représentants des administrations centrales et des représentants locaux.
- **Proposition n° 10 :** Donner plus d'autonomies aux personnels de gestion locaux (proviseurs, commissaires...) et valoriser leurs initiatives, telles que le module respect expérimenté par la maison d'arrêt de Villepinte.
- **Proposition n° 11 :** Renforcer la lutte contre les marchands de sommeil.

4. Le contrôle des politiques publiques

- **Proposition n° 12 :** Renforcer le Parlement dans ses fonctions de contrôle des politiques publiques en multipliant le nombre d'évaluations territorialisées des politiques publiques (Outre-Mer, zones rurales, Corse...) et en augmentant le nombre de rapports de suivi.
- **Proposition n° 13 :** Accorder au Parlement le droit de demander des enquêtes statistiques directement auprès de l'INSEE ; la première pourrait concerner une clarification des méthodes de recensement des personnes en situation irrégulière.
- **Proposition n° 14 :** Mettre en place une évaluation des politiques publiques à six mois, puis à trois ans après leur mise en place, afin de contrôler leur bonne application et d'évaluer leur pertinence.

CONTRIBUTION DE MME SYLVIE CHARRIÈRE, DÉPUTÉE, MEMBRE DU GROUPE DE TRAVAIL

La qualité des politiques éducatives est déterminante lorsqu'il s'agit de garantir l'unité et l'équité sur notre territoire national. Ces politiques sont d'autant plus importantes en Seine-Saint-Denis, territoire emblématique concentrant de multiples problématiques : paupérisation, absence de mixité sociale, important flux migratoire et chômage de masse en particulier chez les jeunes.

Il est important de noter qu'en matière de financement et de politiques éducatives, le ministère de l'Éducation nationale n'est pas le seul décisionnaire : le ministère de la cohésion des territoires ainsi que les collectivités territoriales contribuent et participent de fait à l'offre éducative sur le territoire.

Les difficultés importantes d'insertion que rencontrent les jeunes de ce département doivent nous interpeller. Nous pourrions même aller jusqu'à penser qu'une forme de déterminisme social s'installe progressivement dans le département.

Voici les constats et quelques propositions que nous devons approfondir :

1. Un déficit en ressource humaine

a. Une carence en enseignants

Constats : Ce département, du fait de son image négative et de la spécificité de son public n'attire pas les enseignants chevronnés. Il parvient à recruter des jeunes sortant de concours mais bien souvent transplantés, inexpérimentés et mal classés. Certains postes ouverts aux concours sont même non pourvus au vu du faible niveau de certaines personnes s'y présentant (le concours supplémentaire de professeur des écoles ouvert depuis 2 ans, n'a pas amélioré cette situation préoccupante). Cela a pour conséquence un très fort taux d'enseignants contractuels ainsi qu'un renouvellement régulier des effectifs, ce qui nuit fortement à la stabilité des équipes, et par conséquent à la pérennisation du projet d'établissement. Cela peut entraîner une dégradation du climat scolaire. En effet, la continuité des projets, des règles de vie commune, la capacité à innover, la permanence de certains repères sont très importants pour des publics fragiles.

La qualité de l'accueil de ces jeunes arrivant dans le département est aussi très importante. Il faut aller plus loin que le soutien pédagogique.

Propositions :

- Créer de nouveaux statuts pour les enseignants (conseiller pédagogique-enseignant expérimentateur, maître formateur permettant à ces enseignants d'être des « têtes de pont » pour les ESPE) et ainsi, créer des postes à profil.
- À la suite d'une inspection et d'un rapport du chef d'établissement, titulariser les contractuels reconduits pendant 5 ans dans le même établissement.
- Pouvoir proposer dès leur affectation aux jeunes enseignants, un hébergement par exemple un appartement de fonction à un coût nettement inférieur au marché. De préférence celui-ci sera hors du lieu d'exercice.
- Attribuer un parrain volontaire à chaque jeune enseignant arrivant dans le département.
- Intégrer les lycées au réseau d'éducation prioritaire (REP/REP+) et mieux structurer en réseau REP+ les temps de concertation, en terme de formation continue et d'échange de pratique.

b. Un encadrement à fidéliser

Constats : Nous constatons que dans les directions de l'Éducation nationale (DSDEN-rectorat) ainsi qu'à la tête des établissements scolaires, les cadres restent en moyenne 3 ans, ce qui ne permet pas un suivi de cohorte de qualité, d'assurer une mémoire et de vérifier la pertinence des politiques engagées. Nous savons également, qu'en ce qui concerne les personnels de direction, la personnalité du chef d'établissement impacte directement la qualité et le dynamisme de celui-ci.

Proposition : Exiger que les cadres s'engagent pour une durée minimum de 5 ans.

c. Une offre péri-éducative incertaine

Constats : Nous l'avons constaté à travers la mise en place des temps d'activité périscolaire (TAP), de nombreuses municipalités se sont retrouvées en difficulté car elles n'ont pas pu trouver la ressource humaine compétente pour assurer des animations pertinentes et de qualité. Cette difficulté se retrouve aussi dans les actions qui sont intégrées au volet éducatif des contrats de ville : aide aux devoirs, cours d'alphabétisation, ...

Propositions : lorsque le maire ne parvient pas à trouver la ressource compétente, l'offre péri-éducative doit être prise en charge par l'État.

Les centres sociaux doivent être de véritables pôles de proximité de savoir, de culture (alphabétisation, musique, danse, ...), d'accompagnement des jeunes. Le tarif serait dès lors fixé en fonction du revenu des parents.

Dans certains quartiers, cette offre d'encadrement et d'accompagnement peut même aller jusqu'à la création d'internats implantés dans la ville et pourrait offrir à des jeunes volontaires allant de la 4^{ème} à la terminale, en plus d'une aide aux devoirs et un cadre de travail serein, des activités culturelles et sportives.

d. Un accès aux soins difficile

Constats : outre la carence en médecins qui affecte l'ensemble des établissements scolaires, la Seine-Saint-Denis rencontre des difficultés pour assurer dans les établissements la présence d'infirmières. Cette difficulté se retrouve également hors champ scolaire avec une pénurie importante d'orthophonistes pour accompagner les enfants rencontrant des difficultés dans l'apprentissage de la lecture.

Proposition : Mettre en place des vacations d'orthophonistes en REP/REP+.

2. Développer des structures d'accueil mère-enfant (2 ans)

Constats : il est difficile pour une mère au foyer, vis-à-vis de la communauté, de mettre son enfant à la crèche par crainte du jugement et aussi en termes d'utilité. Amener un enfant à l'école est moins stigmatisant et plus valorisant. L'échec scolaire se construit avant même l'entrée à la maternelle en raison d'un déficit langagier et des codes sociaux défaillants.

Propositions : Systématiser l'offre de scolarisation des 2 ans dans les réseaux REP+ en adossant une école des mamans (pour celles ne travaillant pas ou des papas !) : dans un espace proche une personne prend en charge les mamans pour assurer des cours d'alphabétisation, mais aussi une ouverture culturelle, des échanges, la compréhension du monde éducatif, de la représentation, un accompagnement éventuel vers des structures de formation, l'emploi...

3. Une gouvernance segmentée

Constats : Alors que de très nombreux acteurs contribuent à l'éducation, à l'épanouissement de l'enfant de la petite enfance jusqu'au lycée : parents, protection maternelle et infantile (PMI), crèches, enseignants en école, collège, lycée, tissu associatif, ville, conseil départemental, région, direction départementale de l'éducation nationale (DSDEN), rectorat, brigade des mineurs, caisse d'allocations familiales, réussite éducative, commissions pluri-professionnelles... Chacun déploie une stratégie individuelle à travers un projet éducatif territorial pour le primaire, ou un contrat d'objectifs pour les collèges et les lycées ou lors de réunions telles que celle du comité local de sécurité et de

prévention de la délinquance (CLSPD) ou du groupe de prévention du décrochage scolaire (GPDS) ou lors de la signature des contrats de ville.

Cependant, l'ensemble de ces acteurs ne se réunit jamais pour élaborer un diagnostic partagé, définir une stratégie sur une période donnée, faire des points d'étapes annuels. Cette stratégie pouvant aller bien au-delà de simples objectifs éducatifs, mais aussi solliciter les autorités compétentes pour créer des structures ou bien encore s'appuyer sur le tissu économique pour choisir une filière dans le lycée local.

Propositions : Mettre en place des projets éducatifs territoriaux à l'échelle d'une ville élaborés par l'ensemble des acteurs prenant part à l'éducation des jeunes, au travail sur la parentalité, sur l'offre de formation, l'offre culturelle, l'aménagement des espaces.

S'assurer grâce à un pilotage rectorat-région que les formations proposées, notamment en lycée professionnel, sont insérantes. Dans le cas contraire, le rectorat et la région redéfinissent leur carte de formation.

4. Une absence de mobilité

Constats : Pour de nombreuses familles, on constate une absence de mobilité à la fois physique, mais aussi psychologique. Cela peut s'apparenter à une « auto-assignation à résidence ». Ce phénomène s'observe particulièrement chez de nombreux jeunes qui s'autocensurent ou ne souhaitent pas sortir de leur zone de confort.

Proposition : Créer une bourse à la mobilité.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du jeudi 31 mai 2018. Au cours de cette réunion, il a autorisé la publication du présent rapport.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6105585_5b0fbcd95e892.evaluation-des-politiques-publiques--action-de-l-etat-dans-l-exercice-de-ses-missions-regaliennes-e-31-mai-2018

ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Tables rondes :

- La statistique publique permet-elle de bien appréhender la situation sociale de la Seine-Saint-Denis ? (2 novembre 2017) :
 - Mme Marie-Christine Parent, directrice régionale de l'INSEE Île-de-France, et M. Jérôme Accardo, chef du département des ressources et condition de vie des ménages à l'INSEE ;
 - Mme Michèle Tribalat, démographe ;
 - Mme Brigitte Baccaïni, sous-directrice de l'observation et des analyses au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
 - M. Benoît Oudin, chef de service de l'Observatoire départemental à la direction de la stratégie, de l'organisation et de l'évaluation du conseil départemental de Seine-Saint-Denis ;
 - M. Marc Kieny, président de la Cimade Île-de-France ;
 - M. Ollivier Gloux, directeur départemental des finances publiques de Seine-Saint-Denis.
- L'État dispose-t-il des outils pour connaître et analyse les difficultés des élèves en Seine-Saint-Denis ? (9 novembre 2017) :
 - Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au ministère de l'éducation nationale,
 - Mme Cécile Métayer, chargée de mission, rédactrice en chef de *Géographie de l'École* ;
 - M. Frédéric Delemazure, directeur diocésain de l'enseignement catholique de Seine-Saint-Denis ;
 - M. Rodrigo Arenas Munoz, président de la FCPE 93 ;
 - M. Benjamin Moignard, maître de conférences en sociologie à l'ESPE de Créteil ;
 - Mme Fabienne Gentil, médecin conseillère technique départementale à la direction des services départementaux de l'éducation nationale de Seine-Saint-Denis.
- L'État dispose-t-il des outils pour connaître et analyser les phénomènes d'insécurité en Seine-Saint-Denis ? (16 novembre 2017) :
 - M. Jacques Méric, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne à la préfecture de police (DSPAP) ;
 - M. Jean-Cédric Gaux, vice-procureur du tribunal de grande instance de Bobigny, chef de la division des affaires criminelles et de la délinquance organisée (DACRIDO) ;
 - M. François Clanché, chef du service statistique ministériel de la sécurité intérieure ;
 - M. Christophe Soulez, chef du département de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice ;

- M. Stéphane Eudier, directeur général de la Sauvegarde de Seine-Saint-Denis ;
- M. Thierry Delpeuch, chercheur au CNRS, chercheur associé à l'École nationale supérieure de la police.
 - L'État dispose-t-il des outils pour connaître et analyser les besoins des habitants de Seine-Saint-Denis en matière de justice ? (23 novembre 2017) :
- Mme Christine Chambaz, sous-directrice de la statistique et des études au ministère de la justice ;
- Mme Valérie Grimaud, bâtonnière de l'Ordre des avocats du Barreau de Seine-Saint-Denis ;
- Mme Nicole Combot, première vice-présidente du tribunal d'instance de Bobigny, en charge de la coordination des tribunaux d'instance de Seine-Saint-Denis ;
- Mme Aurélie Police, vice-présidente du tribunal d'instance d'Aubervilliers ;
- M. Jérôme Jannic, directeur de SOS victimes 93.

2. Auditions :

- Mme Manon Garrouste, économiste de l'éducation, maître de conférences à l'Université Lille 1, et Mme Noémie Le Donné, sociologue, analyste à l'OCDE (30 novembre 2017)
- Mme Céline Berthon, secrétaire générale du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN), M. David Le Bars, secrétaire national du SCPN, et M. Jacques de Maillard, directeur adjoint du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) (30 novembre 2017)
- M. Paul Champsaur, ancien président de l'Autorité de la statistique publique, ancien directeur général de l'INSEE (30 novembre 2017)
- Mme Léa Poplin, directrice de la maison d'arrêt de Villepinte (7 décembre 2017)
- M. Hugues Besancenot, directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur (7 décembre 2017)
- Mme Fadela Benrabia, préfète déléguée pour l'égalité des chances auprès du préfet de Seine-Saint-Denis, et M. Sébastien Jallet, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine (7 décembre 2017)
- Mme Béatrice Gille, rectrice l'académie de Créteil, M. Christian Wassenberg, directeur académique des services de l'éducation nationale de la Seine-Saint-Denis, et M. Alain Pothet, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional, correspondant académique pour l'éducation prioritaire (14 décembre 2017)
- M. Jean-Louis Brison, inspecteur d'académie honoraire, ancien directeur académique des services de l'éducation nationale de Seine-Saint-Denis (14 décembre 2017)
- M. Patrick Simon, directeur de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED) (14 décembre 2017)
- M. Philippe Galli, ancien préfet de Seine-Saint-Denis (18 janvier 2018)
- M. Christian Sainte, directeur de la police judiciaire de Paris, et M. Pascal Carreau, chef du service départemental de police judiciaire de Seine-Saint-Denis (18 janvier 2018)

- M. Olivier Rey, auteur de « Quand le monde s’est fait nombre », mathématicien et philosophe (18 janvier 2018)
- Mme Anne Duclos-Grisier, secrétaire générale adjointe du ministère de la justice, et M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires (25 janvier 2018).
- M. Didier Leschi, directeur général de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) (25 janvier 2018).
- Mme Annick Allaire, présidente de l’Université Paris 8, et Mme Brigitte Marin, directrice de l’ESPE de l’académie de Créteil (25 janvier 2018).
- Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale du ministère de l’éducation nationale, M. Christophe Géhin, adjoint à la secrétaire générale, M. Jean-Marc Huart, directeur général de l’enseignement scolaire (DGESCO), Mme Fabienne Rosenwald, directrice de la DEPP, et M. Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements à la DGESCO (31 janvier 2018).
- M. Serge Castello, directeur de la sûreté chez Transdev, ancien directeur territorial de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis (31 janvier 2018).
- M. Tahar Belmounès, directeur général de la caisse d’allocations familiales de la Seine-Saint-Denis (31 janvier 2018).
- M. Pierre-André Durand, préfet de la Seine-Saint-Denis, M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l’administration de la préfecture de police, M. François Léger, directeur territorial de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis, M. Eric Guillet, sous-directeur des services territoriaux de la police judiciaire de la Seine-Saint-Denis, et M. Luc Bailly, chargé de mission à la préfecture de police (8 février 2018).
- M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale, M. Sébastien Daziano, sous-directeur des finances et du pilotage, M. Stéphane Jarlegand, adjoint au sous-directeur pour l’administration des ressources humaines, et M. Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix (13 février 2018).
- M. Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois (21 février 2018).
- M. Christian Lambert, ancien préfet de la Seine-Saint-Denis (14 mars 2018).
- M. Pierre-André Durand, préfet de la Seine-Saint-Denis (19 mars 2018).

Les rapporteurs se sont entretenus par ailleurs avec M. Patrice Calmégane, maire de Villemomble, M. Stéphane Gatignon, maire de Sevran, et M. Bruno Beschizza, maire d’Aulnay-sous-Bois.

3. Déplacements :

- à Saint-Denis et Aubervilliers le 11 décembre 2017

– *Mairie de Saint-Denis :*

M. Laurent Russier, maire de Saint-Denis

Mme Suzanna De La Fuente, adjointe au maire à l’enseignement primaire

M. David Proult, adjoint au maire à l’aménagement

– *Collège Rosa Luxemburg (Rep+) d'Aubervilliers* :

M. Franck Gastineau, principal
Mme Marie Helluin, professeure d'histoire-géographie
Mme Clara Zaccuri, professeure de français
Mme Nathalie Conan, professeure de français
M. Mohand Lalam, professeur d'éducation physique et sportive
Mme Madioula Aïdara, conseillère principale d'éducation

– *École maternelle Gérard Philipe (Rep+) d'Aubervilliers* :

Mme Isabelle Équini, directrice
Mme Jocelyne Dauchy, professeure des écoles en très petite section
Mme Marie Souto, professeure des écoles en moyenne section
Mme Natacha Godet, professeure des écoles en grande section

– *École élémentaire Jules Guesde (Rep+) d'Aubervilliers* :

M. Farid Ouchène, directeur
Mme Lucinda Pereira Da Silva, professeure des écoles en CP
Mme Albertine Robin, professeure des écoles en CP
Mme Adeline Béranger, professeure des écoles en CM2
M. Anthony Carrière, chef de projet du programme de réussite éducative (PRE)
Mme Magalie Massip, référente de parcours éducatif
Mme Valérie Lallour, assistante sociale
Mme Alexandra Monnier, parent d'élève élue
Mme Hakima Bourai, parent d'élève élue
M. Éric Muller, parent d'élève élu
Mme Ourida Ait Amara, parent d'élève élue

- au Raincy, à Sevran et à Aulnay-sous-Bois le 29 janvier 2018

– *Sous-préfecture du Raincy* :

M. François Léger, directeur territorial de la sécurité de proximité (DTSP) de la Seine-Saint-Denis

Table ronde avec les membres de la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI) :

- M. Patrick Lapouze, sous-préfet de l'arrondissement du Raincy ;
- M. Michaël Sibilleau, sous-préfet, chargé de la direction du cabinet du préfet de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Arnaud Guichard, adjoint au chef du bureau de la sécurité intérieure ;
- Mme Monia Maimoun, chef de la section de la prévention de la délinquance et du pilotage des politiques publiques de sécurité ;
- M. François Léger, DTSP de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Olivier Simon, commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de sécurité de proximité d'Aulnay-sous-Bois/Sevran ;
- M. Christian Bourlier, commandant de police, chef du commissariat subdivisionnaire de Sevran ;
- M. Frédéric Vesin, chef d'antenne à la sous-direction du renseignement (SDDR) de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Laurent Fortier, chef de l'unité de lutte contre l'immigration irrégulière (ULII) de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Pascal Bardin, adjoint au chef de l'unité de lutte contre l'immigration irrégulière ;

- M. Carlos Pujol, adjoint au chef du groupe d'intervention régional (GIR) de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Pascal Carreau, chef du service départemental de la police judiciaire de la Seine-Saint-Denis ;
- M. Laurent Sierra, directeur des services douaniers à la direction régionale des douanes Paris-Est.

– *Commissariat de Sevrans* :

Mme Christian Bourlier, commandant de police, chef du commissariat de Sevrans
Mme Valentine Altmayer, adjointe au chef de la sûreté territoriale du 93, ancienne commissaire d'Aulnay-sous-Bois

– *Commissariat d'Aulnay-sous-Bois* :

M. Olivier Simon, commissaire divisionnaire

- à Bobigny le 5 février 2018

– *Tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny* :

M. Renaud Le Breton de Vannoise, président du TGI
Mme Fabienne Klein-Donati, procureur de la République
Mme Françoise Lestrade, directrice du greffe
M. Rachid Askouban, juriste au conseil départemental de l'accès au droit (CDAD)
Mme Catherine Brusafarro, procureure adjointe
M. Nordine Bourabaa, assistant spécialisé en prévention de la radicalisation
Mme Mélanie Leduc, juge de l'application des peines
Mme Catherine Mathieu, vice-présidente du TGI, coordonnatrice du service des affaires familiales
M. Thierry Baranger, premier vice-président du TGI, coordonnateur du tribunal pour enfants

– *Conseil départemental de Bobigny* :

M. Stéphane Troussel, président du conseil départemental
M. Gildas Maguer, directeur de cabinet