

Des points de convergences évidents

Une harmonisation à parfaire

Analyse de 184 conventions partenariales des postes ISCG

Rapport d'étude – septembre 2021



Rapport d'étude

Septembre 2021

Conventions partenariales des postes ISCG

Des points de convergences évidents

Une harmonisation à parfaire

L'Observatoire National du Dispositif d'Intervention Sociale en Commissariat et Gendarmerie, créé en 2019 par l'ANISCG, a pour membres permanents :

Le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation

La Direction Générale de la Police Nationale

La Direction Générale de la Gendarmerie Nationale

La Préfecture de Police de Paris

L'Association Nationale de l'Intervention Sociale en Commissariat et Gendarmerie

Pour ses membres « observateurs » il est composé des représentants des employeurs :

- L'Assemblée des Départements de France.
- L'Association des Maires de France.
- La Fédération Nationale France Victimes.
- La Fédération Nationale des Centre d'Informations sur les Droits des Femmes et des Familles.



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| Synthèse | 4 |
| Genèse de l'étude | 9 |
| Mise en œuvre de l'étude | 9 |
| La collecte des conventions | 9 |
| Le choix de 14 indicateurs | 10 |
| Le choix de ne pas donner l'identification | 12 |
| Les résultats | 13 |
| Répartition des conventions étudiées | 13 |
| Types d'employeurs | 13 |
| l'implantation du poste EN commissariat/gendarmerie comme norme | 14 |
| Des locaux et moyens clairement inscrits | 15 |
| Une catégorie de public parfois restreinte | 16 |
| « Ambiguïtés » | 16 |
| « Mineurs exclusivement » | 17 |
| « Victimes exclusivement » | 17 |
| Répartition selon lieux d'exercice | 19 |
| La répartition dans le temps | 19 |
| Une approche généraliste des situations | 19 |
| Une répartition entre autorités le plus souvent claire | 20 |
| La conformité comme norme | 20 |
| Quelques conventions confuses | 21 |
| L'inversion des autorités : une anomalie exceptionnelle | 21 |
| Une reconnaissance de la déontologie à améliorer | 22 |
| Ambiguïté des repères | 22 |
| Contre-sens dans certains textes | 23 |
| Une qualification attendue à préciser | 24 |
| Des « Copils » présents... dans les conventions au moins | 24 |
| Une présence du Procureur à la marge | 24 |

| | |
|---|----|
| Un modèle-type de convention qui s’installe | 25 |
| Un montage financier partenarial et stabilisé..... | 26 |
| Des niveaux de coûts et subventions disparates | 26 |
| Quelques constats à la lecture des conventions | 27 |
| Des conventions différentes au sein d’un même département | 27 |
| Des conventions qui circulent et se dupliquent | 27 |
| Des précisions intéressantes, d’autres à éviter..... | 28 |
| Des postes majoritairement conformes mais... | 29 |
| Conclusion | 30 |
| AXES d’améliorations | 30 |
| Pour favoriser la signature de conventions valides..... | 30 |
| Pour favoriser le recensement des conventions..... | 31 |
| Pour un financement minimum et viable | 31 |
| ANNEXE | 32 |
| Annexe 1 – origines par département des conventions recueillies | 33 |

SYNTHÈSE

Cette étude sur les conventions partenariales encadrant les postes des intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie a été validée lors du comité de pilotage de l'Observatoire national du 23 octobre 2020.

Il s'agissait, à partir de l'analyse des conventions rassemblées, de rechercher de façon systématique certains indicateurs afin de mesurer la convergence ou l'écart avec les principes-clés prévus par le Cadre de référence du dispositif.

Nous avons pu rassembler pour la première fois et analyser **184 conventions, couvrant près de la moitié des postes**. Cet échantillon s'avère conséquent en nombre. Il est aussi représentatif des différentes caractéristiques que l'on retrouve sur le terrain (types d'employeurs, lieux d'exercice).

L'analyse des conventions s'est faite à partir de 14 indicateurs répondant non seulement aux objectifs directs de l'étude (écart/proximité au cadre de référence) et à des questions connexes : proximité/écart à la convention-type diffusée depuis 2019, dynamique d'intégration de ce nouvel outil, origine des financements et volumes.

Ils permettent de dresser un tableau de l'état des conventions partenariales et des postes à la mi-2021, moment de l'exploitation des données recueillies, et de dégager **plusieurs pistes d'améliorations possibles**.

Sur les critères-clés définissant un poste ISCG

La **première des spécificités de l'intervention sociale en commissariat et unités de gendarmerie est de s'exercer EN, c'est-à-dire dans ces établissements**. Et c'est sans surprise que **la convention le prévoit dans 90% des cas**, montrant que ce critère est intégré comme un point significatif du dispositif, lequel ne propose pas des « permanences » mais une présence permanente. De plus les 10% restant indiquent une présence partielle. Dans un seul cas (1/184), l'intervention se fait à partir de l'extérieur.

Les **locaux et moyens dédiés à l'exercice professionnel sont eux aussi clairement indiqués dans 92% des conventions**. Cependant, dans quelques cas, le texte se montre ambiguë. Cette question des moyens matériels est un facteur majeur de la possibilité d'exercer dans des conditions pérennes l'intervention sociale.

Pour ce qui est des questions plus sensibles concernant les catégories de public visés par l'intervention, **seules 67% des conventions répondent aux critères prévues dans le cadre de référence et qui marquent une distinction forte par au dispositif d'aide aux victimes**. 20% des conventions ne mentionnent que les victimes et 12% montrent des ambiguïté de rédaction. Contrairement à une hypothèse venant intuitivement, un examen plus précis des conventions visant les seules victimes montre que les associations affiliées à France Victimes sont très largement sur un accueil tout public, comme la très grande majorité des conseils départementaux. **Ce sont donc seulement quelques associations et conseils départementaux qui portent l'essentiel de ces postes dont la convention est fermée aux personnes hors-champ pénal ou mises en cause**. Nous pouvons affirmer que les associations d'aide aux victimes montrent en signant des conventions "tout-public en difficulté sociale" qu'elles ont intégré la différence entre ces postes et ceux relevant du dispositif d'aide aux victimes. L'appui proposé par l'ANISCG et la Fédération Nationale France Victimes, tout comme l'utilisation de la convention partenariale type expliquent une part de ce constat.

Si **l'approche des situations est dans 85% des cas généraliste (153/184)**, 10% sont dédiés aux violences intra-familiales, essentiellement sur des postes portés par des conseils départementaux, et 5% aux violences

conjugales, essentiellement des associations. On mesure ici que **l'institution porteuse du poste peut, dans quelques cas, connoter les restrictions de situations prévues dans la convention.**

La répartition entre autorités hiérarchique/technique (employeur) et fonctionnelle (police/gendarmerie), qui favorise la marge de manœuvre spécifique de l'ISCG, **est claire et conforme dans 164 conventions.** Seules 18 sont marquées par des expressions qui rendent confuse la ligne de séparation entre les deux autorités. Et dans deux cas, une inversion apparaît, constituant alors une anomalie autant qu'une exception.

La **reconnaissance de la déontologie et du cadre éthique et légal d'intervention de l'ISCG** est un marqueur important dans la convention. L'analyse attentive de ces points complexes **montre que 131 textes sont conformes et clairs sur ce sujet** : la déontologie de l'ISCG y est pleinement sécurisée dans la convention. Des ambiguïtés apparaissent de façon importante (23/184) tout comme des Contre-sens (24/184). Si on ajoute les conventions dans lesquelles ne figure aucune précision sur ce sujet (6), **nous trouvons un cadre troublé dans 29% des cas.** Ce haut-niveau incite à porter une attention particulière aux précisions données sur ce thème dans les conventions.

La qualification professionnelle de la personne recrutée semble "précisée et conforme" au premier regard. Néanmoins, nous avons choisi un indicateur large puisque le simple fait de trouver la mention "travailleur social" dans le texte était suffisant pour intégrer notre catégorie. **Dans les faits, le manque constaté de précision de cette appellation incite à penser que des exigences sur la qualification des professionnels recrutés devraient figurer systématiquement dans la convention.**

Le dispositif est une co-construction qui a besoin d'un pilotage partenarial. **Un comité de pilotage ou suivi répondant à ce critère est prévu pour 164 postes.** Seule une vingtaine de convention ne contiennent pas de telle instance pourtant nécessaire à la bonne articulation des institutions.

Les questions connexes

La présence du procureur de la République parmi les signataires est très minoritaire. Ce n'est pas un acteur directement concerné et impliqué dans un dispositif qui n'est pas référé aux ressorts des tribunaux judiciaires, ni au dispositif d'aide aux victimes relevant du le ministère de la Justice. C'est d'ailleurs majoritairement sur des portages associatifs que l'on trouve la présence de cette signature.

Le modèle de convention-type diffusé depuis 2019 s'installe comme référence. 62% des conventions signées depuis le Grenelle des violences conjugales et la multiplication des postes sont référées à ce modèle-type. Et la durée des conventions est elle-aussi devenue majoritairement triennale dans deux cas sur trois. Ce modèle qui renforce la pérennité des partenariats est devenu la norme, et remplace progressivement le modèle annuel.

Sur le financement des postes, **les accords locaux prévoient de financement dits "stabilisés" (sans dégressivité ou progressivité) sur 122 des 150 conventions** mentionnant la part de chaque partie. C'est un résultat étonnant car le modèle diffusé par le CIPDR préconise une participation dégressive de l'État. Néanmoins, cela nous paraît indiquer le besoin d'une présence durable et stabilisée de l'État pour rassurer et sécuriser l'engagement des collectivités territoriales.

Enfin, **le niveau de financement des postes est disparate, allant de 40 000 à 65 000 euros, soit un écart de +62%,** sans que l'on puisse identifier les raisons de tels écarts. Cette question, tout comme celle de l'écart entre coût du salaire chargé et niveau de subvention, nécessite un travail spécifique et pointu.

Les 5 indicateurs définissant fondamentalement ce qu'est un poste ISCG au sens du cadre de référence du dispositif sont :

- Exercice EN commissariat ou unité de gendarmerie ;
- Public catégorisé par la difficulté sociale (victime, mis-en-cause et hors champ pénal) ;
- Qualification du professionnel ;
- Distinction des autorités,
- Déontologie et cadre légal référé à ceux du travail social.

A l'examen de ces 184 conventions, **seuls 54% réunissent tous les critères prévus dans le cadre de référence national du dispositif et permettent à l'ANISCG de les qualifier de "Conforme"**. Dans 61 autres conventions, 1 critère n'est pas respecté et le poste est donc "Conforme avec réserve" pour l'association. Enfin, un « Avis Réserve » est donné à 23 postes du fait qu'au moins 2 critères essentiels ne sont pas présents. C'est sur ces 23 postes que des réorientations apparaissent nécessaires.

Au terme de cette étude, plusieurs points apparaissent. Le premier est une **convergence forte des conventions**. Ce dispositif, avec les marges de manœuvre qu'il laisse aux acteurs locaux, réussit à être essentiellement convergent sur l'essentiel. Il possède une unité qui ne se traduit pas en homogénéité. Marqué par l'idée de co-construction partenariale État-Collectivités territoriales, ce dispositif montre dans son déploiement **une cohérence avec la philosophie qui a présidé à sa création**. Cependant, si l'homogénéité ne peut être un objectif atteignable du fait des possibilités multiples de montage de postes prévues par ce dispositif, elle devrait néanmoins être présente sur les points essentiels qui le caractérisent. **Les disparités sur les points-clés sont dommageables à plusieurs titres :**

- Elles réduisent la lisibilité du dispositif ;
- Elles génèrent des réponses différentes au public selon les lieux ;
- Elles font perdre de la cohérence aux pratiques professionnelles ;
- Elles limitent la construction à renforcer d'une identité de fonction, puisque cette fonction peut être différente d'un lieu à l'autre ;
- Elles freinent les repères clairs pour le montage de nouveaux projets.

Il y a donc un enjeu à progresser sur les points de fragilités identifiés dans cette étude. C'est pourquoi nous concluons par des propositions d'axes d'améliorations.

Enfin, cette étude ouvre au moins une autre : celle des convergences ou écarts entre ce que la convention mentionne et la pratique réelle dans l'exercice du poste. Nous constatons régulièrement de tels écarts et ils pourraient nous permettre, maintenant que nous avons défini la carte, de nous rapprocher du territoire.

AXES d'améliorations

Pour favoriser la signature de conventions valides

- **Poursuivre le travail mené par le CIPDR auprès des Préfectures afin que soit utilisée la convention-type en précisant les points non-modifiables dans sa version locale.** Les points impératifs sont ceux qui fondent la spécificité de l'intervention sociale en commissariats et unités de gendarmerie : exercice EN commissariat ou unité de gendarmerie ; public catégorisé par la difficulté sociale (victime, mis-en-cause et hors

champ pénal); qualification du professionnel ; distinction des autorités; déontologie et cadre légal référé à ceux du travail social.

- **Systématisation de l'analyse *a priori* par le CIPDR et l'ANISCG du texte proposé.** Cette analyse croisée se pratique déjà et s'est encore renforcée. Suite logique d'un travail partenarial de qualité entre le CIPDR et l'ANISCG, elle pourrait se traduire par l'adoption d'un principe explicite qui pourrait par exemple être mentionné dans la convention de partenariat entre le ministère de l'Intérieur et l'ANISCG.
- **Faire de la validation par le CIPDR pour signature locale une condition.** Le CIPDR est la seule institution qui possède un regard national sur le dispositif et un pouvoir via le versement des crédits. Il peut ainsi, par son niveau d'exigence, permettre une harmonisation encore imparfaite actuellement.

Pour favoriser le recensement des conventions

- **Renforcer l'adressage systématique des conventions dans la base créée par l'Observatoire National par la DGGN, la DCSP et la Préfecture de Police.** Le CIPDR et l'ANISCG¹ ont par ailleurs un contact avec la Préfecture de chaque département pour compléter ce recensement systématique.
- **Attribution d'un numéro d'enregistrement de la convention par l'Observatoire seulement lorsque la convention a été validée.** Disposer de ce numéro pourrait être à l'avenir la condition de reconnaissance d'un poste et de l'intégration au réseau identifié des postes ISCG. Cela obligerait à avoir signalé l'existence du poste.

Pour un financement minimum et viable

- **Faire que les subventions ne puissent se situer en dessous d'un minimum de 50 000 euros pour un ETP.**
- **Travailler à ce que celles qui sont actuellement en dessous puissent être rehaussées dans les meilleurs délais.**
- **Veiller à ce que l'utilisation de cette somme soit inscrite dans la convention et distingue trois parties qui les rendent identifiables et évaluables : le salaire chargé de l'ISCG, les frais de fonctionnement (déplacements, moyens matériels), et les frais de gestion.**

¹ Cf. la recommandation n°11 du rapport d'évaluation par la mission l'Inspection Générale de l'Administration – mai 2021.

GENÈSE DE L'ÉTUDE

Lors du comité de pilotage de l'Observatoire National du Dispositif d'Intervention Sociale en Commissariat et Gendarmerie réuni le 23 octobre 2020, les membres présents ont validé deux projets d'étude, dont un portant sur les conventions partenariales.

Il s'agissait, à partir de l'analyse des conventions rassemblées, de rechercher de façon systématique certains indicateurs (ex : durée de la convention, indication d'un comité de pilotage, attentes hors-cadres du dispositif ISCG, etc.) afin de mesurer notamment la convergence ou l'écart avec les principes-clés prévus par le Cadre de référence du dispositif. Cette étude devait permettre de dégager si nécessaire une série de points d'attention à adopter par les différents acteurs engagés dans les projets de création afin d'harmoniser les conventions sur l'ensemble du territoire.

C'est Laurent PUECH, chargé de mission de l'Association Nationale d'Intervention Sociale en Commissariat et Gendarmerie (ANISCG), qui a mené cette étude, avec l'appui de Tom HERARD, lui aussi chargé de mission de l'association.

MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTUDE

Le 25 novembre 2020, Monsieur le ministre de l'Intérieur et Madame la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargé de la citoyenneté, demandaient à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) de mener une mission d'évaluation du dispositif des intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie. Du fait de la proximité avec notre sujet de certains des thèmes de cette évaluation, nous avons attendu d'avoir connaissance de son contenu afin de procéder à notre étude. On trouvera dans ce rapport des liens avec les éléments contenus dans le rapport de l'IGA.

LA COLLECTE DES CONVENTIONS

Un des écueils du dispositif est le manque d'une visibilité quasi-exhaustive au niveau national. Chacun des partenaires au niveau national a connaissance d'une partie du déploiement des postes, laquelle ne recouvre parfois pas la totalité de sa propre zone d'intervention. Ce point connaît une amélioration certaine depuis plusieurs années, laissant cependant de nombreuses zones imprécises. Les croisements des différents recensements sont donc nécessaires, et c'est d'ailleurs un des constats qui a présidé à la création d'un Observatoire national.

Afin de mener notre étude, nous avons tout d'abord créé en février 2021, à partir des conventions déjà en notre possession, un répertoire accessible en ligne aussi pour nos partenaires du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (SG-CIPDR), de la Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP) et de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN). Nous avons proposé de l'alimenter à partir de nos remontées via le réseau ANISCG et aussi des remontées de nos partenaires à qui nous demandions par la même occasion s'ils pouvaient solliciter leurs correspondants locaux respectifs afin de compléter cette base de donnée.

Afin de compléter ce recueil, nous avons lancé le 10 mai 2021 un appel aux ISCG via notre réseau de référentes régionales.

C'est donc à partir de ces différentes sollicitations que nous avons pu constituer la base des conventions qui ont servi pour cette étude.

LE CHOIX DE 14 INDICATEURS

Le dispositif d'intervention sociale en commissariats et unités de gendarmerie possède plusieurs particularités qui lui confèrent sa singularité. Celles-ci sont inscrites dans le Cadre de référence de 2006.

Il est tout d'abord l'exercice de missions d'action sociale EN commissariats ou unités de gendarmerie. C'est cette implantation continue au sein des établissements de la police nationale ou de la gendarmerie nationale qui est le premier marqueur de cette forme particulière d'intervention sociale.

- Le **premier indicateur** retenu est celui du positionnement du poste En avec comme réponses possibles (« Oui »), (« Partiellement »), Hors du commissariat/unité de gendarmerie (« Non ») ou « Non-précisé ».

Ce positionnement EN a pour condition la fourniture des moyens matériels de travail. Ceux-ci ont vocation à être prévus et inscrits dans une convention de partenariat, afin que soit précisé qui est en charge de les assurer (autorité fonctionnelle ou hiérarchique). Cela évite tout litige lorsque le poste est effectif.

- Le **deuxième indicateur** recensé est donc l'inscription de ces données dans la convention avec comme réponses possibles « Inscrits » quand c'est explicite ou, au contraire « Non-précisé » en l'absence de mention. Enfin, lorsque le texte contient une zone d'incertitude, il est noté « Ambiguïté ».

Autre spécificité de ce dispositif, qui le distingue fortement de celui d'aide aux victimes, c'est son large public. C'est la difficulté ou détresse sur le plan social et/ou psychosocial qui fait que l'on fait partie du public de l'intervenant social en commissariat et gendarmerie. A travers cette entrée, les ISCG se mettent à disposition de personnes victimes, mises en cause ou hors-champ pénal.

- Le **troisième indicateur** retenu est celui qui concerne le Public inscrit dans la convention. Il est répondu « Tous publics » lorsque l'on retrouve un texte convergeant avec le cadre de référence, « Victimes seulement » ou « Mineurs seulement » dans le cas où c'est ce seul public qui est mentionné. Enfin, lorsque le texte comporte des zones floues, il est noté « Ambiguïté du texte ».

Après la question du public, et après un Grenelle des violences conjugales qui a accéléré et renforcé le déploiement des postes ISCG, il s'avérait nécessaire de compléter ce recensement par le repérage des problématiques visées par les conventions. Là encore, le cadre de référence ouvre sur toutes difficultés à caractère social et psychosocial. A partir des tendances repérées dans les définitions de plusieurs postes tout au long de l'année, nous avons donc défini quatre catégories possibles.

- Le **quatrième indicateur** est celui des Situations. La réponse « Toutes situations » correspond à l'approche généraliste prévue dans le cadre de référence. La réponse « VIF », pour violences intra-familiales, correspondait aux cas où différentes formes de ces violences (qui regroupent aussi les violences conjugales) étaient explicitement visées. Une réponse « Violences conjugales », plus restreinte que « VIF » était ajoutée, et enfin un item « Violences faites aux femmes ».

Autre particularité de ces postes, celui de la séparation des autorités de l'ISCG : celle hiérarchique et technique, assurée par l'employeur ; et l'autorité fonctionnelle représentée par la police et la gendarmerie. C'est un enjeu majeur que cette distinction soit repérée et inscrite car ce point est une des conditions de l'existence du dispositif et qui a favorisé sa réussite. Cette séparation des autorités garantit la séparation des rôles. Cette

séparation garantit l'autonomie technique et éthique professionnelle des ISCG et permet de ne pas confondre deux missions par nature différentes et cependant complémentaires.

- Le **cinquième indicateur** concerne donc la « Répartition des autorités ». La réponse « Conforme » est inscrite lorsqu'elle est clairement convergente avec le cadre de référence, « Confuse » lorsque des ambiguïtés figurent dans le texte, et « Inversée » quand il y a manifestement un contre-sens sur les places de chacun.

De façon complémentaire à la question de la place des autorités, qui touche très directement à la marge de manœuvre professionnelle potentielle des ISCG, celle de la Déontologie apparaissait importante à identifier. Le cadre de référence précise que l'intervention sociale a des références spécifiques en terme de cadre législatif, déontologique, ou éthique, le tout référé au travail social. La convention est le lieu pour rendre explicite cet enjeu majeur : un intervenant social en commissariat et gendarmerie ne l'est que s'il répond à un cadre absolument distinct de celui des policiers et gendarmes.

- Le **sixième indicateur** retient « Sécurisée » si les règles concernant ce cadre sont clairement inscrites, « Ambiguïté » lorsque le texte ouvre à des interprétations diverses, « Contre-sens » si le texte propose un texte erroné et « Non-précisé » lorsqu'aucune mention n'apparaît de cette question.

Autre spécificité de ce dispositif : l'inscription du travail social, qui contient les métiers qualifiés de l'action sociale, comme critère de recrutement et dans ses références culturelles et réglementaires spécifiques.

- Le **septième indicateur** retient le fait que la « Qualification attendue » est « Précisée et conforme » (validé dès qu'apparaît la mention minimale « travailleur social » dans la convention), « Non-précisée » ou comporte une « Imprécision dommageable ».

Le dispositif étant une co-construction partenariale et ce poste nécessitant un suivi et un soutien à un professionnel souvent isolé, il possède une instance importante possible telle un comité de pilotage ou de suivi. Nous savons par expérience que l'absence de ce type d'instance est un manque qui peut se traduire par des effets préjudiciables pour le professionnel en fonction ou le dialogue entre partenaires.

- Le **huitième indicateur** est donc le fait qu'un comité de pilotage est « prévu » ou « non-prévu » dans la convention.

Le passage d'un modèle-type de convention annuel à triennal proposé depuis 2018 et fortement appuyé par le CIPDR, et les précisions qu'il contient désormais, nécessitait de mesurer à quel point ce modèle-type était adopté ou pas dans les conventions analysées.

- Le **neuvième indicateur** concerne donc la durée « Annuelle » ou « Triennale » de la convention signée. De même, un **dixième indicateur** est noté, celui de l'année de signature de la dite convention. Il permet notamment de mesurer des évolutions dans le temps. Enfin, **onzième indicateur**, il est noté si la trame de la convention est « proche » ou « éloignée » du modèle-type en vigueur.

A la différence du dispositif d'aide aux victimes, le dispositif ISCG n'a pas de rapport avec le Procureur de la République, lequel n'a pas de prérogatives concernant les professionnels en fonction, quand bien même leur employeur est une association positionnée par ailleurs sur l'aide aux victimes. La présence du Procureur de la République parmi les signataires était un point intéressant car il peut signifier une visibilité et reconnaissance du poste sur un territoire. De plus, cet indicateur permet de mesurer si cette signature est corrélée avec des particularités concernant les conventions et l'orientation de la fonction de l'ISCG.

- Le **douzième indicateur** est la présence ou l'absence de signature du Procureur de la République.

Enfin, à l'occasion de ce décryptage des conventions il nous apparaissait intéressant de noter lorsque ces données apparaissent les types de subventionner et leur part dans le financement du poste, ainsi que le coût évalué. C'est un enjeu important d'avoir une vision claire dès la signature de la convention de l'engagement financier que représente un poste et un engagement clarifié de chaque financeur.

- Les **treizième et quatorzième indicateurs** sont la répartition des financeurs et le coût évalué du poste.

C'est donc à partir des 14 indicateurs décrits ci-dessus et avec les données que l'Observatoire a déjà recensé (type d'employeur par exemple) que nous avons produits cette étude.

LE CHOIX DE NE PAS DONNER L'IDENTIFICATION

Dans sa version publique, il est fait le choix de ne pas nommer les préfectures, associations, conseils départementaux, villes ou intercommunalités signataires des conventions, ni le territoire sur lequel elle s'applique. Lorsque des écarts, voire des contenus contestables apparaissent dans les conventions, elles sont présentées à titre d'illustration. Dans les cas où ces écarts sont les plus importants, l'Observatoire adressera une analyse aux acteurs concernés par le texte.

Avertissement

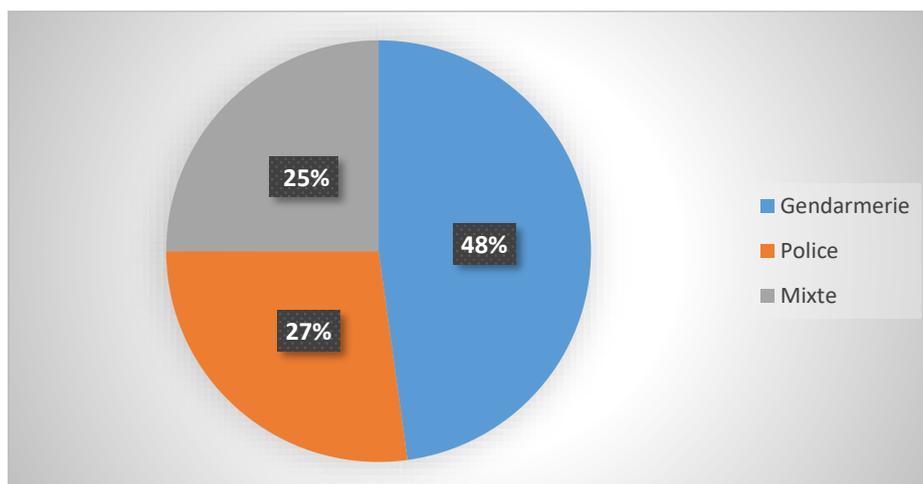
Cette étude n'avait pas vocation à vérifier la réalité de l'application de la convention. Ainsi, dans les faits, plusieurs écarts plus ou moins importants apparaissent localement : le professionnel recruté peut ne pas correspondre à la qualification mentionnée dans la convention, les moyens matériels mis à disposition sont différents de ceux pourtant prévus, le comité de pilotage bien inscrit dans le texte ne se réunit parfois jamais, etc. Cette étude affinée de l'application de la convention pourrait dans le futur faire l'objet d'un travail spécifique.

LES RÉSULTATS

Nous avons reçu des conventions, provenant de 63 départements² et couvrant 184 postes, soit près de 50% des postes existant (376) au moment de la collecte.

RÉPARTITION DES CONVENTIONS ÉTUDIÉES

Ces postes sont répartis comme suit :



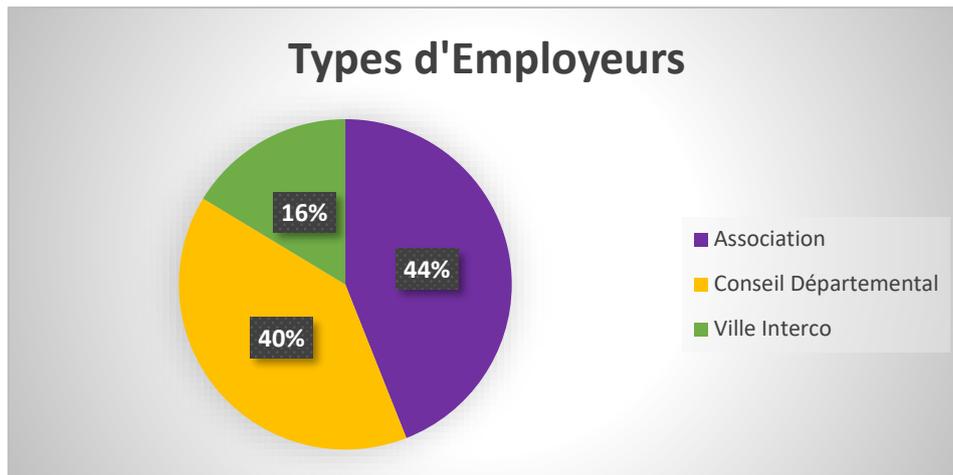
Les postes en Gendarmerie représentent 88 conventions, soit 48% du total, ce qui constitue une surreprésentation par rapport à la situation globale dans la mesure où les postes en gendarmerie constituent 39 % du total des postes selon les données de l'Observatoire au 2/8/2021.

Les postes en Police représentent 50 conventions, soit 27% des conventions étudiées contre 43% des postes au niveau national selon les données de l'Observatoire, et les postes Mixtes 46 conventions (25% contre 18 % des postes selon données Observatoire au 2/8/2021).

La représentation que donnent les conventions étudiées, bien que légèrement à l'écart des données de l'Observatoire, reste significative.

TYPES D'EMPLOYEURS

² Cf. liste des départements en Annexe 1.



Association : 81 postes portés par 47 associations
 Conseil Départemental : 73 postes portés par 29 CD
 Ville/Interco : 30 postes portés par 28 Ville ou Intercommunalité.

Les associations représentent 44% des conventions reçues dans notre étude, 46% des employeurs selon le rapport IGA de mai 2021 et 44% des 380 postes selon données Observatoire au 2/8/21.

Les Conseils Départementaux représentent 39% des postes concernés par les conventions reçues, alors qu'ils représentent 28% des postes portés selon le rapport IGA de mai 2021 et 30 % des 380 postes selon données de l'Observatoire au 2/8/21. Il y a donc une légère surreprésentation des conventions dont les postes sont portés par les conseils départementaux.

Les Ville ou intercommunalité représentent 16% des conventions qui nous sont remontées pour 26% des postes portés selon le rapport IGA de mai 2021 et 26% des 380 postes selon les données de l'Observatoire au 2/8/21. Il y a donc une légère sous-représentation de ces postes dans nos données d'analyses.

La représentation que donnent les conventions étudiées, bien que montrant certains écarts avec les données de l'Observatoire national au 2/8/2021 et des données de la mission d'évaluation de l'Inspection Générale de l'Administration (mai 2021), reste suffisamment significative pour nous permettre de produire une analyse qui a valeur plus large que l'échantillon regroupé pour cette étude.

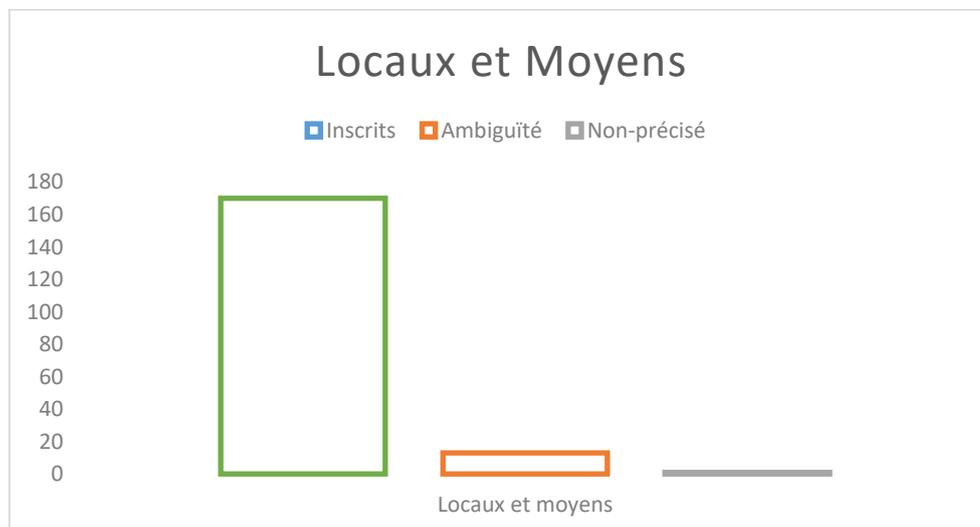
L'IMPLANTATION DU POSTE EN COMMISSARIAT/GENDARMERIE COMME NORME



En C/G : 165 Partiellement : 18 Hors : 1

Une des conditions de la réussite de l'exercice de la fonction d'ISCG repose sur cette implantation du poste EN commissariat ou unité de gendarmerie. C'est cette proximité quotidienne qui permet la connaissance réciproque, rend la confiance possible et facilite les articulations nécessaires. Prévues dans plus de 90% des conventions, **elle est intégrée comme un point significatif du dispositif, lequel ne propose pas des « permanences » mais une présence permanente.**

DES LOCAUX ET MOYENS CLAIREMENT INSCRITS



Inscrits : 170 (92%) Ambiguïté : 13 Non-précisé : 1

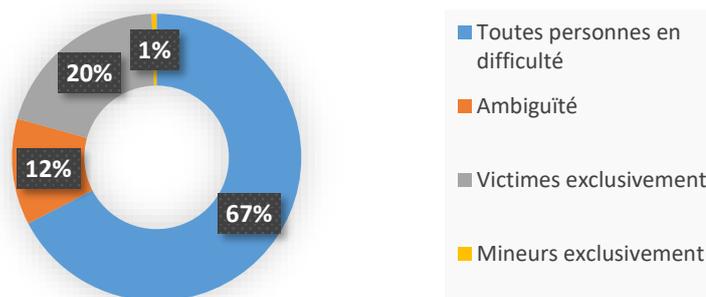
Dans les faits, l'Inspection Générale de l'Administration dans son rapport publié en mai 2021³ mentionne que la mise à disposition réelle d'un bureau est réalisée sur 80% des postes. Cela laisse donc au moins 1 professionnel sur 5 dans une situation de travail qui n'est pas favorable. Et cela porte à émettre l'hypothèse **qu'entre 10 et**

³ Cf. chapitre 1.2.5.2 L'importance de disposer d'un espace pour des échanges confidentiels, page 32.

15% des conventions prévoient cette mise à disposition de moyens qui ne sont pas assurés par des signataires de la convention.

UNE CATÉGORIE DE PUBLIC PARFOIS RESTREINTE

Public



Toutes personnes en difficulté 124 Ambiguïté 22 Victimes exclusivement 37 Mineurs exclusivement 1

Si les 2/3 des conventions visent le public en difficultés sociale ou psychosociales, ce qui est au cœur du dispositif d'intervention sociale, reste un tiers de conventions qui ne répondent pas directement à cette entrée par la difficulté de la personne.

« AMBIGUÏTÉS »

Les 22 conventions marquées par une ambiguïté du texte se caractérisent par des contours flous. Ainsi, on trouve des textes qui visent explicitement une catégorie de public « victime » dans plusieurs parties du texte, et les mis en cause ne sont mentionnés que dans le cadre d'une orientation. Pour d'autres encore, ce sont seulement les « mis en cause mineurs » qui sont mentionnés comme faisant partie du public. Dans certaines conventions, on ne trouve aucune mention d'une catégorisation du public mais les seules orientations prévues sont celles vers des associations d'aide... aux victimes.

Un autre exemple de formulation qualifiée dans cette étude comme étant « ambiguë » est celle qui consiste à ne jamais utiliser le terme de « mis en cause » mais celui de « victime et/ou personnes en difficultés sociales » : que conclure alors ? Les mis-en cause peuvent-ils possiblement figurer dans la catégorie des personnes en difficultés sociales ou pas ? De plus, qu'est-ce qui fait que la catégorie pénale de « victime » suffit à se voir proposer un accompagnement, et ce sans conditions de difficultés sociales (« victime et/ou personnes en difficultés sociales ») ?

Enfin, certains textes prévoient un traitement différencié des personnes reçues, selon qu'elles sont catégorisées en tant que « victime » ou « mis en cause ». Ainsi, il peut être indiqué "recevoir et accompagner (...) les victimes" et "orienter des mises en cause vers des services adaptés" : les premières peuvent donc être reçues et accompagnées, tandis que le contact minimal semble préconisé avec les seconds...

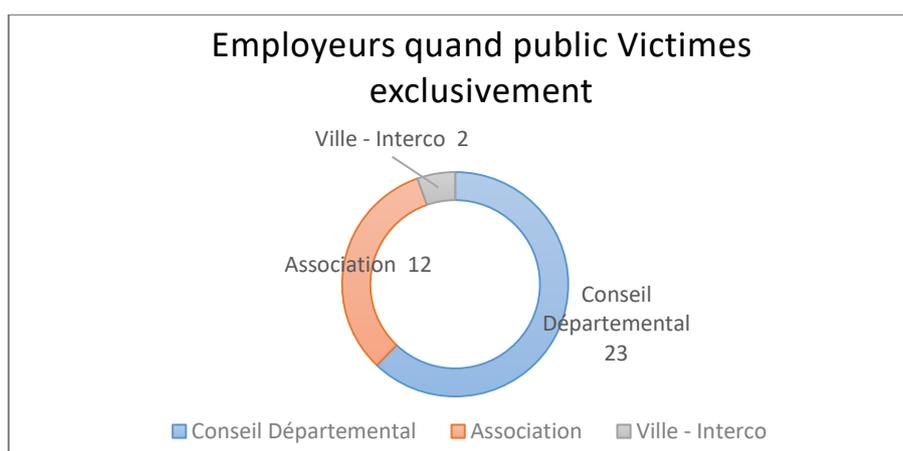
« MINEURS EXCLUSIVEMENT »

« Cette entrée originale, présente dans une seule convention, a une histoire singulière. Si elle vise une catégorie de public de moins de 18 ans et par conséquent ne dispose pas de la pleine responsabilité civile et pénale, cette intervention relève bien de l'intervention sociale en commissariat. Hormis la catégorie visée, elle remplit tous les autres critères de l'intervention sociale. De plus, à la différence de l'entrée dite « Victimes exclusivement », elle n'a pas de correspondance avec un dispositif par ailleurs existant. C'est donc bien une expérimentation construite à partir du dispositif d'intervention sociale en commissariat et unité de gendarmerie.

« VICTIMES EXCLUSIVEMENT »

La désignation d'un public « victimes exclusivement » pose plusieurs questions. L'intervention sociale se distingue de l'aide aux victimes justement par le fait de se porter en appui aux personnes rencontrant des difficultés sociales ou psychosociales, et non par la catégorie pénale où elles se situent. De plus, il existe un dispositif d'aide aux victimes, piloté par le ministère de la Justice, qui possède sa propre logique, des professionnels exerçant des fonctions de différents types et ses financements. Le dispositif ISCG propose donc un spectre plus large de publics. Le restreindre est par conséquent une anomalie au regard du cadre et génère une confusion des fonctions et financements.

Dans notre étude, 35 conventions désignent exclusivement les victimes comme public de l'ISCG⁴.



A l'étude, la première surprise est de constater que ce sont des conseils départementaux qui portent majoritairement les postes avec ces conventions. Ils sont très minoritaires (6 CD sur 29 dans notre étude), mais portent un nombre de postes supérieurs à la moyenne (3.8 contre 2.5). Cet aspect est d'autant plus étonnant que les conseils départementaux sont en charges de missions légales d'action sociale pour tous-publics, mises en œuvre dans leurs autres services sociaux, ceux de secteurs notamment. S'agit-il alors d'un regard influencé par une logique pénale du fait que les postes sont positionnés en commissariat et unité de gendarmerie ? Ou

⁴ 23 postes en CD pour 6 départements sur les 73 postes portés par 29 CD concernés par l'étude. 12 portages associatifs dont 11 portages par 4 associations d'aide aux victimes sur les 26 associations ayant une fonction d'aide aux victimes (FV, CIDFF, autres) parmi les 47 associations au total. 2 conventions avec portage par 2 Ville-Interco différentes sur les 28 ville-interco porteuses de postes.

encore d'une représentation stéréotypée de la difficulté sociale et de la fragilité immédiatement associée à la situation de victime ? Ou encore un regard méritocratique sur qui peut accéder au soutien social ou pas ? Autant de sujets qui pourraient faire l'objet d'un travail de recherche plus précis.

Au niveau associatif, ce sont 5 associations d'aide aux victimes sur les 26 présentes dans notre étude, et portant 9 postes. Ainsi, une large majorité des associations ayant une action fortement engagée auprès des victimes et porteuses de ces postes ont une convention qui respecte les contours et les spécificités de l'intervention sociale en commissariat et unité de gendarmerie⁵.

Concernant ces cinq associations, plusieurs aspects des conventions montrent un écart volontaire aux références du dispositif. Ainsi, une convention (couvrant deux postes) mentionne comme textes de références exclusivement ceux qui concernent la lutte contre les violences faites aux femmes et omet le cadre de référence du dispositif. Dans un autre cas, l'association semble avoir calqué son modèle d'intervention sur celui qu'elle déploie dans le cadre de l'aide aux victimes, avec une convention qui précise dans son article 1 que "Toute personne victime - majeure ou mineur - en détresse sociale détectée (...) peut bénéficier d'une aide appropriée." Et précise dans son article 2 que "Les personnes rencontrées sont enregistrées dans le logiciel fédéral dit Progest (...)" . Ce logiciel est utilisé dans le cadre du dispositif d'aide aux victimes et sert notamment à valoriser la mise en œuvre de cette mission spécifique et distincte du dispositif ISCG.

Une autre association parmi les 21 se situant hors champ de l'aide aux victimes porte un poste en direction exclusive des victimes. Sa convention, semblant s'inspirer de la convention type, la modifie « subtilement ». Ainsi, la partie originale

« Il s'agit d'un dispositif d'action sociale qui se distingue de l'aide aux victimes pour laquelle il vient en complément. En effet, si la prise en charge des victimes représente une grande partie de l'activité des ISCG, leur mission consiste également à accueillir et orienter les auteurs présumés et toute personne en lien avec les forces de sécurité étatique dont la problématique présente une composante sociale avérée. »

devient dans la version adoptée

« Il s'agit d'un dispositif d'action sociale qui se distingue de l'aide aux victimes pour laquelle il vient en complément. L'intervenant social peut ainsi recevoir toute victime etc » sans jamais sortir de cette catégorie.

Consultée entre autres sur ce projet par la Préfecture du département concerné, nous avons pourtant alerté sur l'insert concernant les personnes mises en cause à intégrer dans la convention.

Enfin, concernant les deux conventions pour des postes portés par une ville –Intercommunalité, sur les 28 porteuses de postes, il s'agit de cas plus isolés que pour les associations et conseils départementaux.

On mesure avec ces données l'intérêt d'attirer l'attention des acteurs concernés par les 37 conventions désignant comme public exclusivement les victimes afin qu'ils puissent soit modifier le texte de la convention, soit y adjoindre un avenant élargissant les possibilités d'accueil du public.

⁵ Rappelons qu'un courrier commun Fédération Nationale France Victimes – Association Nationale d'Intervention Sociale en Commissariat et Gendarmerie avait été adressé le 27 avril 2020 aux associations du réseau France Victimes afin de leur rappeler notamment les contours du public de ces postes.

RÉPARTITION SELON LIEUX D'EXERCICE

Ces conventions concernent plus fréquemment des postes mixtes (18) que des postes en gendarmerie (8) ou police (11). Il est difficile d'interpréter cette surreprésentation des postes Mixtes. Est-ce la volonté de compenser le déploiement sur deux lieux et la charge qu'elle implique par une réduction du périmètre du public visé ? Pour ce qui concerne la légère surreprésentation des conventions pour des postes en police nationale, une hypothèse à vérifier pourrait être le fait de la présence de bureaux d'aide aux victimes existant dans certains commissariats.

LA RÉPARTITION DANS LE TEMPS

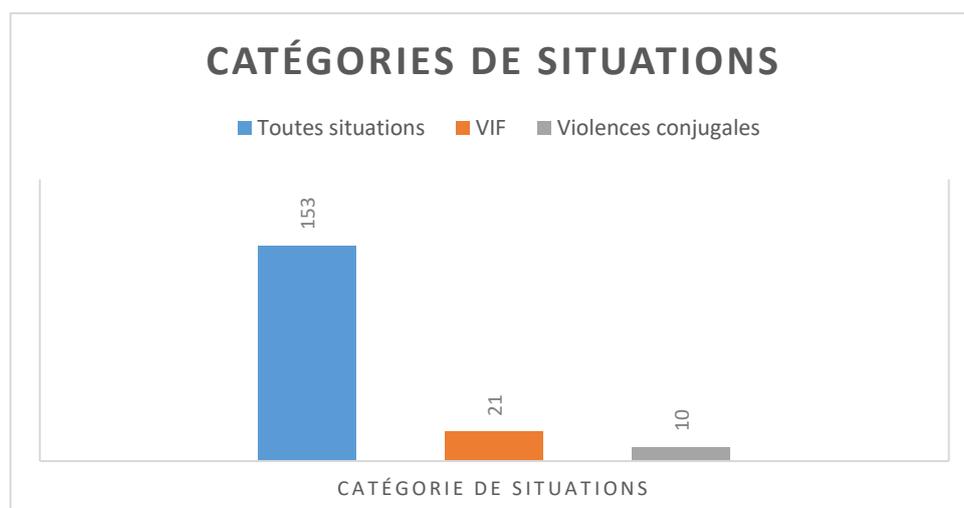
Si nous prenons les dates de signature des conventions ayant comme public exclusif les personnes victimes, nous trouvons une indication potentiellement intéressante.

- 8 conventions signées l'ont été avant 2019 (33 avant cette date au total), soit 24%.
- 8 en 2019 (30 au total) soit 26,6%
- 16 en 2020 (74 au total) soit 21.6%
- 5 en 2021 (47 au total) soit 10,6%

Ainsi, le Grenelle des violences conjugales a amplifié de déploiement des postes de façon cohérente avec le dispositif puisqu'il ne semble pas avoir modifié l'orientation des postes vers plus de victimes exclusivement. Au contraire, la veille au niveau du CIPDR notamment, et l'appui de l'ANISCG à la création des postes ainsi que la position claire et réaffirmée de la Fédération Nationale France Victimes ont probablement contribué à ce que les nouveaux postes convergent sur ce point mieux encore avec le cadre du dispositif.

Ambiguïté du texte : 21 sur 24 post 2018

UNE APPROCHE GÉNÉRALISTE DES SITUATIONS

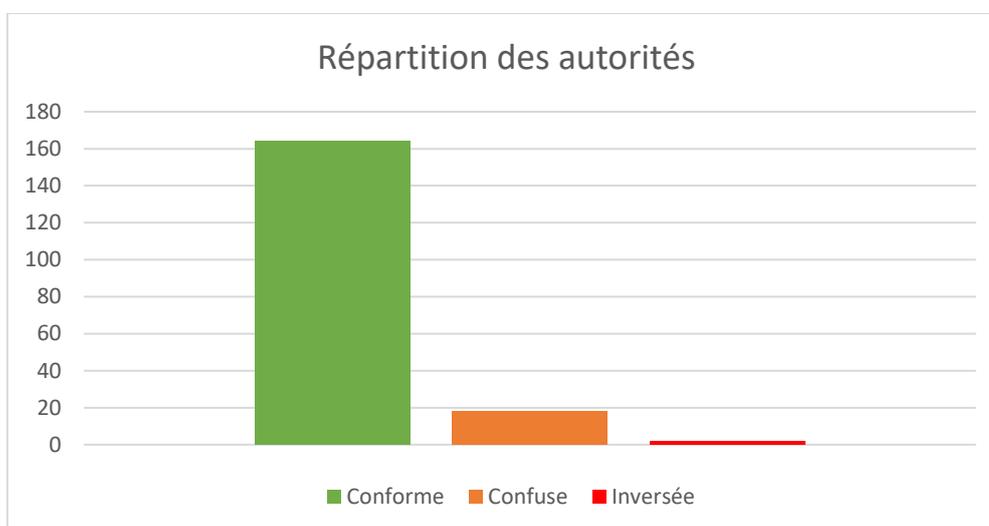


Toutes situations 153 Violences Intra-Familiales 21 Violences conjugales 10

Les conventions sont très majoritairement (153/184) ouverte à tous publics en difficulté sociale. Même si dans les faits, il y a des orientations privilégiées, le texte de la convention ne restreint pas les situations rencontrées par les personnes. Les violences intra-familiales (21), qui sont une des situations corrélées avec des difficultés sociales, sont une restriction qui se retrouve essentiellement sur des postes portés par des conseils départementaux (16/21). La mission d'aide sociale à l'enfance qui incombe à ces collectivités territoriales connote probablement le poste⁶. Quand à la restriction aux seules situations de violences conjugales, elle concerne 8 postes portés par des associations⁷.

UNE RÉPARTITION ENTRE AUTORITÉS LE PLUS SOUVENT CLAIRE

Répartition Autorités



Conforme 164 Confuse 18 Inversée 2

La répartition des autorités est un des points qui garantit que l'intervention sociale le soit pleinement, et que l'intervenant.e social.e puisse disposer de la marge de manœuvre nécessaire à sa pratique professionnelle, référée à son cadre déontologique. L'indépendance de l'évaluation annuelle, qui relève de l'employeur, autorité hiérarchique, est aussi une garantie de l'indépendance des pratiques professionnelles de l'ISCG. Un avis peut ainsi être donné par l'autorité fonctionnelle, mais c'est bien l'autorité hiérarchique qui décide sur la base de ses propres critères de l'évaluation et de la notation qui l'accompagne.

LA CONFORMITÉ COMME NORME

Cette répartition entre autorités hiérarchique/fonctionnelle est dans plus de 91% des cas conforme à ce que prévoit le cadre de référence. Elle montre que le fait d'implanter un poste EN commissariat ou unité de

⁶ Seules 4 postes portés par une association et un par une intercommunalité ont une telle restriction de leur public dans la convention.

⁷ Ainsi que 1 ville et 1 intercommunalité. Aucun conseil départemental.

gendarmerie est bien entendu comme ne devenant pas un poste DE la police ou gendarmerie. Néanmoins, quelques situations méritent d'y porter attention.

QUELQUES CONVENTIONS CONFUSES

Dans 18 cas, nous avons considéré comme « confuse » la zone de distinction des deux autorités.

Ainsi, lorsque le texte d'une convention indique que l'évaluation annuelle est basée sur « un rapport sur la manière de servir des travailleurs sociaux » établi par le Directeur Départemental de la Sécurité Publique ou le commandant de groupement de la gendarmerie, il reste une inconnue sur la place que tient ce document : est-il là pour information ou constitue-t-il le cœur de l'évaluation qui se résumerait à la « manière de servir » du travailleur social ?

D'autres textes ne mentionnent pas qui est l'autorité hiérarchique et qui est l'autorité fonctionnelle. Cette absence de précision empêche ainsi une définition claire des places et rôles de chacune d'elles, renvoyant de fait au bon-vouloir des personnes en fonction.

Dans certains cas, c'est la multiplication de correspondants qui sont aussi des figures d'autorité et à qui l'ISCG doit fournir un service qui amène à douter que l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle, pourtant mentionnées, sont encore identifiables.

Enfin, il arrive que non seulement la convention ne contienne aucune mention de la question des autorités, et que les seules mentions d'un lien entre l'employeur et l'ISCG soient réduites à un minimum : « Le Conseil Départemental (...) assurera la gestion administrative de cet emploi. (...) Le Conseil Départemental assure le paiement du salaire et des charges diverses afférentes. »

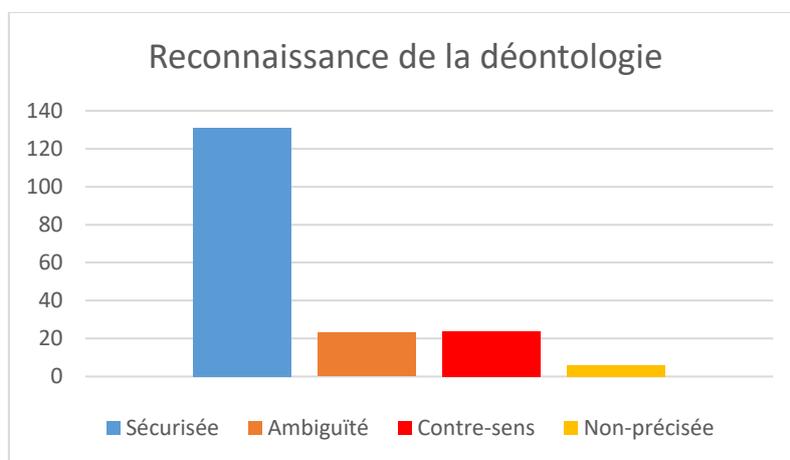
Ces conventions confuses relèvent probablement d'un manque en écriture qui peut être clarifié aisément. Dans quelques cas, il est à craindre qu'elles soient les symptômes soit d'une méconnaissance totale du poste, soit d'un désintérêt de l'autorité hiérarchique.

L'INVERSION DES AUTORITÉS : UNE ANOMALIE EXCEPTIONNELLE

Sur les 184 conventions analysées, seules deux relevant du même employeur contiennent la mention d'une autorité hiérarchique attribuée à l'autorité qui ne peut qu'être fonctionnelle au regard du cadre de référence⁸. Cette indication explicite dans le texte entre par ailleurs en contradiction avec une autre affirmation tout aussi explicite : « Article 3 – Conditions d'exercice - (...) Les intervenantes sociales en gendarmerie (...) exerceront leurs missions au sein de la division des opérations (...) sous l'autorité hiérarchique du commandant adjoint (...). » puis « Article 7 - Discipline - Le Département conserve sa qualité d'autorité hiérarchique. » Ce texte, signé en 2020 et reprend les conventions précédentes, pourrait aisément faire l'objet d'une clarification par la simple mention de l'autorité fonctionnelle qui est bien en l'occurrence celle de la gendarmerie nationale.

⁸ « Le positionnement de l'intervenant au cœur des services, au plus près du travail quotidien des forces de l'ordre, ne doit pas avoir pour conséquence son placement sous l'autorité hiérarchique du chef de circonscription de sécurité publique ou du commandant d'unité de gendarmerie. » Art III-4.

UNE RECONNAISSANCE DE LA DÉONTOLOGIE À AMÉLIORER



Sécurisée 131 Ambiguïté 23 Contre-sens 24 Non-précisée 6

Si l'inscription des repères déontologiques, éthiques et légaux des intervenants sociaux est généralement reprise dans les conventions, leur absence (6 cas) mais aussi les ambiguïté des textes (23 cas) et, plus grave, les contre-sens (24 cas) représentent près de 29% des conventions.

AMBIGUÏTÉ DES REPÈRES

Des contradictions apparaissent dans plusieurs conventions entre la mention du secret professionnel et une interprétation contestable du cadre légal dans certains actes. C'est par exemple le cas pour plusieurs conventions qui prévoient la saisine systématique de la CRIP pour toute situation de risque là où le législateur a laissé une simple possibilité de saisine⁹.

Dans d'autres conventions, c'est l'autorité judiciaire qui doit systématiquement être alertée alors que, une fois encore, le législateur a prévu une simple autorisation et non une obligation¹⁰. **Néanmoins, il convient de souligner qu'en la matière, le cadre de référence contient une erreur sur ce point et il est difficile de reprocher aux signataires de ces conventions d'avoir repris tel quel le texte national.** La convention-type proposée depuis 2019 a modifié la rédaction afin qu'elle n'induisse plus en erreur les partenaires et ISCG.

Enfin, un troisième type de confusion apparaît : celui qui consiste à affirmer par exemple que l'ISG « est astreint aux mêmes règles de secret professionnel que les fonctionnaires de gendarmerie ». Or, s'il est soumis à la même obligation, les règles déontologiques concernant la vocation et l'utilité du secret professionnel ne sont pas les mêmes du fait qu'elles ont des visées parfois différentes.

⁹ L'article L 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « Lorsque cette information est couverte par le secret professionnel, sa transmission est assurée dans le respect de l'article L. 226-2-2 du présent code. » Or, l'article L 226-2-2 ouvre une possibilité et non une obligation de circulation d'informations.

¹⁰ L'article 226-14 du code pénal ne constitue pas une obligation de signalement. Il le permet sans y obliger en relevant celui qui signale du risque de la sanction pour violation de secret professionnel prévue au 226-13 du code pénal.

CONTRE-SENS DANS CERTAINS TEXTES

Ce que nous qualifions de « contre-sens », ce sont les conventions dans lesquelles est inscrite un contenu qui entre en contradiction évidente avec le cadre déontologique de l'intervention sociale, voire le cadre légal.

Dans un département, les conventions des postes portés par une association prévoient une utilisation des postes ISCG à différents objectifs hors-cadre de référence et impliquent des interventions éloignées du cadre déontologique et/ou légal¹¹. C'est aussi le cas sur la convention d'un autre poste porté par un Conseil Départemental, qui est à l'écart du cadre de référence sur des points-clés, prévoit que l'ISG confonde son action avec les services judiciaires et où ni le secret professionnel, ni la confidentialité n'apparaissent. On se demande alors que signifie la mention dans le texte « un respect mutuel du travail et de la déontologie de chacun » quand c'est la convention elle-même qui la met à mal.

Ailleurs, une convention utilisée sur plusieurs postes portés par un Conseil Département ne mentionne nulle part les notions de confidentialité ou secret professionnel, préférant la formulation « L'exercice de ces missions s'inscrit en référence au cadre juridique, éthique et déontologie de chacune des institutions concernées." et inscrit qu'il « s'agit de faciliter l'échange d'information, l'accès et la liaison avec les services de droit commun concernés par l'élaboration d'un plan d'aide le mieux adapté ». Au regard du cadre légal et déontologique, « Faciliter l'échange d'informations » ne peut qu'être un moyen dans certaines situations et non une règle générale, ni un objectif central (lequel consiste à accompagner les personnes, pas nécessairement par un partage d'information).

Autre exemple avec les conventions d'un même département, avec plusieurs porteurs (association et ville), prescrivent des pratiques en violation manifeste des cadres déontologiques et légaux : le plan d'action élaboré par l'ISCG devrait y être systématiquement communiqué en copie à différents interlocuteurs de la gendarmerie. L'engagement de confidentialité et l'obligation de secret professionnel est ainsi balayée. Il est vrai qu'il est indiqué dans le même texte que les contacts entre militaires et ISG se fera « sous réserve d'une stricte application des règles du secret partagé. », lequel n'existe pas en droit...

D'autres conventions prévoient l'obligation de secret et organisent dans le même texte la participation à des réunions regroupant une série de partenaires très différents autour de situations individuelles, dépassant manifestement les marges de manœuvre qu'autorise le cadre légal et l'engagement déontologique pris auprès de la personne.

Enfin, chose étonnante, une convention couvrant 5 postes d'ISCG prévoit que le partage d'informations dénuées de caractère pénal vers des partenaires extérieurs est soumis à l'autorisation du chef de service ou du commandant d'unité de gendarmerie ! L'ISCG est ainsi placé sous une tutelle contraire à l'exercice même de sa responsabilité professionnelle, situant son rôle sous celui de la police et gendarmerie alors qu'il est différent, et contribuant à un fonctionnement peu efficient si cette règle était appliquée. De plus, ce que les rédacteurs de cette convention ne semblent pas avoir mesuré, c'est l'immédiate violation du secret professionnel qu'elle entraînerait : pour donner son accord sur les informations à partager, il faudrait que l'ISCG révèle ce qu'il a appris

¹¹ Par exemple mener des évaluations pour le compte de la CRIP (contradiction avec le cadre de référence qui prévoit la libre-adhésion des personnes, or le cadre d'évaluation est un cadre contraint pour elles) ou doivent lui transmettre des informations lorsque cette instance le demande (en violation de l'article L226-2-2 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit une simple possibilité de partage à l'initiative du professionnel et non en réponse obligatoire à une demande). Autre exemple, l'obligation de répondre à des demandes du Procureur de la République de pré-évaluation sur la question de la radicalisation, qui entre en contradiction avec les possibilités offertes par le cadre légal. Voir encore des articulations prévues avec un service de médiation dans les transports publics...

de la personne... Enfin, rappelons que les informations dîtes par la personne à un ISCG appartiennent à la personne, pas à la police ou la gendarmerie.

Ces situations sont très localisées : seulement 6 employeurs, pour 19 postes concernés. 11 de ces postes présentent par ailleurs d'autres écarts au cadre de référence. Cela indique le besoin de reprendre une bonne partie de la convention locale afin d'en clarifier les contenus.

UNE QUALIFICATION ATTENDUE À PRÉCISER

La question de la qualification attendue pour l'ISCG qui sera recruté est souvent catégorisée dans notre étude de « Précisée et conforme ». Cependant, la simple mention du terme « travailleur social », sans plus de détail, suffisait à entrer dans cette catégorie. Cela concernait 179 des 184 conventions analysées, soit la quasi-totalité. Notons que plusieurs conventions prévoient très précisément la formation professionnelle initiale de la personne qui sera appelée à exercer la fonction d'ISCG, le plus souvent en mentionnant celle d'assistant de service social, à laquelle peuvent être ajoutés les métiers d'éducateur spécialisé et conseillers en économie sociale et familiale. D'autres métiers peuvent apparaître à la marge, avec un niveau de qualification insuffisant (tel Technicien de l'Intervention Sociale et Familiale).

Seules trois conventions, toutes sur des portages associatifs, ne donnent pas de précision en la matière.

Enfin, toujours sur un portage associatif par un même employeur, une imprécision dommageable caractérise cette partie. En effet, alors que des qualifications adaptées sont d'abord proposées (DEASS, DEES), s'ajoute la mention suivant : « *ou un professionnel disposant d'une expérience en matière d'écoute, d'accueil ou d'accompagnement des victimes.* »

L'enjeu de la qualification de l'ISCG, lequel est placé en situation de recevoir des personnes dans des moments de fragilités importantes et ayant besoin d'un par un professionnel qui maîtrise suffisamment la relation d'aide, est un point d'exigence important. Nous constatons régulièrement à quel point le manque de qualification issue d'une formation adéquate génère comme difficultés pour les personnes reçues et les professionnels eux-mêmes.

DES « COPILS » PRÉSENTS... DANS LES CONVENTIONS AU MOINS

La tenue annuelle de comités de pilotages autour des postes favorise les relations inter-institutions, la réaffirmation d'un projet commun, la visibilité et la reconnaissance du travail de l'ISCG. Si cette instance manque parfois cruellement sur le terrain, nous souhaitons mesurer quelle était la part de sa présence dans les conventions.

Dans 164 cas, elle est bel et bien mentionnée. Seules 20 conventions n'y font pas référence ou mentionnent un contact qui ne peut être assimilé ni à un comité de pilotage, ni à un comité de suivi.

Il conviendra de mesurer quelle est, parmi les 164 postes concernés, la part de ceux pour lesquels se tient réellement une réunion annuelle de l'instance.

UNE PRÉSENCE DU PROCUREUR À LA MARGE

Les Procureurs n'ont pas spécialement vocation à figurer dans les conventions partenariales de mise en place d'un poste d'ISCG. Celui-ci est situé hors du champ du dispositif de l'aide aux victimes, où le Procureur a par

contre toute sa place, a un périmètre plus large de publics et ne se déploie pas en suivant les contours territoriaux des tribunaux judiciaires. Il est intéressant de mesurer par la présence ou non de sa signature, à quel point il existe néanmoins une reconnaissance du dispositif ISCG sur un territoire. Certains Procureurs œuvrent en effet pour la création de postes d'ISCG en complément de ceux dédiés aux seules victimes et financés essentiellement par le Ministère de la Justice.

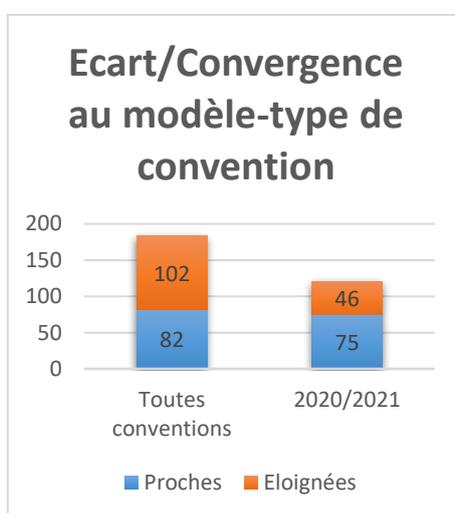
Il est peu étonnant de constater que 165 conventions n'ont pas de Procureur parmi les signataires. Pour les 29 où le Procureur figure, c'est dans 22 cas avec un portage associatif, majoritairement par des associations engagées aussi dans le dispositif d'aide aux victimes. 7 sur ces 22 présentent une « Ambiguïté » de public ou sont dédiés aux seules victimes. **Cela représente un point à éclairer car il pourrait être le symptôme d'une confusion entre les deux dispositifs.**

UN MODÈLE-TYPE DE CONVENTION QUI S'INSTALLE

L'adoption courant 2018 d'une convention-type élaborée en partenariat avec les différentes directions et l'ANISCG, et validée par le CIPDR, visait à harmoniser ces textes-cadres, autour des points fondateurs de l'intervention sociale en commissariat et unités de gendarmerie. Toutefois, des adaptations locales restent possibles dans la rédaction, afin de situer les postes dans une double-inscription : nationale et locale.

Cet indicateur Proximité/Éloignement de la convention type nationale donne la mesure du déploiement de ce document national et de son intégration dès la conception des postes.

Les résultats montrent une dynamique intéressante dans cette mise en œuvre du texte-type national. Ainsi, depuis le Grenelle des violences et la création massive de nouveaux postes, il est utilisé pour structurer la convention locale dans 62 % des cas (75 conventions).



Toutes conventions : Proches 82 (44 :6%) Éloignées 102 (55,4 %)
Conventions signées en 2020 et 2021 : Proches 75 (62%) Éloignées 46 (38%)

Précisons encore que le fait que le texte de la convention soit dans sa forme éloigné de la convention-type ne signifie pas pour autant un éloignement des principes-clés : près de 40% (38) des 102 conventions catégorisées comme étant éloignées satisfont aux principes de l'intervention sociale : situés en commissariat ou unité de gendarmerie + tous publics + toutes situations + clarté de la séparation des autorités hiérarchique et fonctionnelle.

Une autre donnée montre que **les conventions triennales**, fortement encouragées depuis 2018, représentent 114 des textes étudiés, **soit 62%**. Cette proportion devrait croître avec les nouveaux postes, quasi-exclusivement prévus autour de conventions triennales.

UN MONTAGE FINANCIER PARTENARIAL ET STABILISÉ

La mention partielle ou précise du ou des financeurs du poste apparaît dans 150 conventions.

- Dans 8 cas, l'État est le financeur intégral du poste,
- Dans 7 cas, c'est le Conseil Départemental,

Dans les 135 cas où au moins deux financeurs interviennent :

- La convention indique une dégressivité de la participation de l'État compensée par une progressivité de la part prise par la ou les collectivités territoriales dans 28 situations.
- La stabilité des équilibres trouvés localement est présente dans 107 cas.

Par conséquent, les conventions comportant une stabilité des niveaux de financement (Etat ou CD à 100% + stabilité de l'équilibre des subventionnements respectifs) sont très nettement majoritaires puisqu'elles représentent plus de 80% de l'ensemble (122/150).

Cela donne la mesure de l'importance d'une présence de l'État à un haut-niveau de financement comme condition de l'engagement pérenne des collectivités territoriales¹².

Quant au coût estimé du poste, il n'apparaît que dans 80 conventions. Pour les 104 autres conventions, ce manque d'estimation *a priori* est dommageable. Il ouvre parfois sur de possibles débats *a posteriori* sans fin sur ce qui est pris ou pas en compte dans le calcul de ce coût.

A ce propos, une initiative intéressante apparaît dans plusieurs conventions, celle de mentionner explicitement la part ou le montant des frais de gestion du poste afin qu'ils soient intégrés dans le calcul de son coût et des subventions. Cependant, on ne peut être qu'étonné là encore des disparités qui apparaissent dans l'estimation des frais de gestion¹³.

DES NIVEAUX DE COÛTS ET SUBVENTIONS DISPARATES

Les estimations du coût du poste, et par conséquent du niveau de financement par subvention, indiquent des écarts importants. Un poste à temps plein d'ISCG peut ainsi être valorisé de 40 000 à 65 000 euros par an (+25 000, correspondant à + 62%).

Si nous prenons comme repères l'estimation nationale de l'ANISCG et du CIPDR comme indication du coût chargé d'un poste, à savoir une fourchette de 50 à 55 000 €/an, nous trouvons 33 conventions pour des ETP.

¹² Le rapport de la mission d'évaluation de l'Inspection Générale de l'Administration (mai 2021), faisant un constat similaire, préconise de garantir un maintien de la part de l'État à au moins 30 % du coût du poste).

¹³ Voir plus bas, la partie « Des précisions intéressantes, d'autres à éviter »

Pour les postes à temps-partiel, on retrouve aussi des disparités importantes. Par exemple, pour les mi-temps, l'estimation du poste va de 15 000 € à 27 750 €.

Cette question du niveau de financement des postes doit être affinée et nécessite un travail plus pointu. Il reste en effet des points à éclaircir. Ainsi, si l'on prend les postes qui reçoivent un niveau de subvention supérieur à 55 000 €, on retrouve comme porteurs 12 associations, 7 conseils départementaux, 1 ville, 1 intercommunalité. Or, selon la mission d'évaluation de l'IGA, c'est dans les associations que l'on trouve en moyenne les salaires les plus faibles pour les ISCG. Cet écart apparent, qui peut s'expliquer par différents facteurs (frais de gestion en moyenne plus ou moins important du fait de la taille des structures ; frais de fonctionnement plus ou moins élevés selon les territoires d'intervention, etc.), nécessiterait une étude approfondie. Les subventionneurs devraient en effet être non seulement garants d'un niveau suffisant de la subvention (pour éviter les sous-financements) et aussi de son utilisation (pour éviter les sur-financements). L'ANISCG a été amenée par le passé à alerter sur des différentiels entre niveau de subvention présentant un écart important par rapport au coût réel du poste¹⁴.

QUELQUES CONSTATS À LA LECTURE DES CONVENTIONS

A la lecture des 184 conventions reçues, plusieurs points apparaissent en plus des données que l'étude cherchait à identifier.

DES CONVENTIONS DIFFÉRENTES AU SEIN D'UN MÊME DÉPARTEMENT

Le besoin d'harmonisation, évident au niveau national, est aussi un besoin local. Lorsque sur un département, plusieurs portages et plusieurs conventions existent, nous retrouvons des écarts significatifs.

- Dans un département, 6 postes portés par 4 institutions différentes sont présents. L'analyse des conventions montre que 3 de ces postes sont ouverts à tous les publics tandis que 3 autres ne sont en direction que des victimes. De même, si trois de ces postes ont une convention sécurisant la déontologie, ce n'est pas le cas pour trois autres. L'État est signataire des 6 conventions et présent dans le financement de ces 6 postes.
- Dans un autre département, 5 employeurs différents portent 7 postes au total. À l'analyse des conventions, 1 poste sur les 7 n'a pas de mention des locaux et moyens alloués, 1 sur les 7 a une répartition des autorités confuse, et 5 sur les 7 ont un cadre déontologique confus.

Afin de limiter ces différences qui réduisent la lisibilité du dispositif entre deux territoires voisins, on peut prendre l'exemple d'un département où une convention-cadre départementale a été mise en place et s'applique aux 4 porteurs de poste(s). Les indicateurs principaux sont homogènes et le niveau de subvention varie faiblement d'un poste à l'autre.

DES CONVENTIONS QUI CIRCULENT ET SE DUPLIQUENT

A la lecture des différents textes, on constate que, hormis pour les conventions inspirées du modèle-type national, les textes sont parfois des créations locales, nées autour d'un poste, et qui vont soit :

¹⁴ L'ANISCG a aussi été mobilisée pour alerter sur de faibles niveaux de subvention par rapport au coût réel de postes et leurs effets délétères sur la pérennité du poste : ajout de tâches relevant d'autres missions et financements, salaires trop faibles pour maintenir une personne qualifiée de façon durable sur le poste, etc.

- Servir de modèle dans cette zone géographique, par une duplication pour la création d'un autre poste situé à proximité du premier,
- Et/ou se diffuser entre des lieux très éloignés, probablement par connaissance entre deux interlocuteurs ou encore parce que un policier, gendarme ou un responsable en Préfecture a connaissance d'un poste ISCG sur le lieu où il exerçait auparavant et va se servir de cette ressource pour la proposer sur son nouveau territoire.

Ces « copié-collé », qui existent encore, représentent une facilité mais peuvent avoir pour défaut de reprendre tel quel un ou des passages litigieux. Faire du modèle-type national une condition, tout en laissant des ajustements adaptés au projet local, présenterait l'avantage de réduire cette tendance qui participe de disparités dommageables pour le dispositif et sa lisibilité.

DES PRÉCISIONS INTÉRESSANTES, D'AUTRES À ÉVITER

Il existe dans certaines conventions des points originaux.

Certains sont tout à fait intéressants et pourraient être inscrits dans toutes les conventions (donc prévus par la convention-type).

Par exemple, l'inscription des frais de gestion des postes et par conséquent l'inscription de ce coût afin qu'il soit pris en compte dans la subvention, est présent sous différentes formes dans quelques conventions :

Exemple 1

Prévention de la Délinquance (FIPD) à hauteur de 65% du coût du projet. La prise en charge des frais de structures de l'organisme est désormais fixée par le Secrétariat Général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR) à 5 000 €.

Exemple 2

500 € par poste sont réservés à l'association pour la prise en charge des frais de gestion. Ces montants feront l'objet d'un réexamen en 2023.

Exemple 3

Le projet de budget est annexé comme suit :

| Dépenses | | Recettes |
|---------------------------------------|---------------------|--|
| Dépenses Personnel | | |
| -Travailleurs sociaux | 102 000 | |
| -Temps de secrétariat | | |
| -Coordonnateur ¼ temps | 5667 | |
| -Frais de déplacements et de missions | 8 000 € | |
| -Équipement mobilier et informatique | 14 000 € | |
| -Formation | 2 250 € | |
| -Communication | 4000 € | |
| | € 135 917,00 | État : 108 733 Conseil Général : 27 184 |
| | | 135 917,00 |

Ces différents points soulèvent quelques questions. Par exemple, l'écart entre les différentes sommes prévues pour la gestion du poste montre des écarts extrêmement importants. Mais ce type d'intégration dans la convention sécurise le financement des postes car le calcul des coûts a été précisé dans sa globalité.

A l'opposé, des anomalies apparaissent aussi. Ainsi, lorsqu'une convention précise que « Le travailleur social ne devra en aucun cas accompagner directement la ou les personnes en situation de détresse sociale », on se

demande si le cadre du dispositif, qui prévoit bien l'accompagnement des personnes même s'ils est de courte-durée, a été bien compris. Il est vrai que dans ce même texte, l'intervenant social est appelé « travailleur social interface police gendarmerie », réduisant de fait le cadre de son intervention par rapport aux autres postes sur le territoire.

Autres exemples d'anomalies, ces mentions décalées qui apparaissent parfois et indiquent une forme d'appréhension des actes des ISG en l'occurrence :

En cas de litige survenant entre l'ISG en mission et son interlocuteur accueilli à l'occasion ou par le fait de propos tenus lors de rencontres dans le cadre de sa mission, la responsabilité de la gendarmerie ne pourra pas être recherchée par l'ISG.

L'ISG ne peut pas engager de démarches liant financièrement la Gendarmerie.

Cependant, il convient de souligner que ces passages décalés sont très exceptionnels.

Une remontée d'information prévue... mais absente

DES POSTES MAJORITAIREMENT CONFORMES MAIS...

Les 5 indicateurs définissant fondamentalement ce qu'est un poste ISCG au sens du cadre de référence du dispositif sont :

- Exercice EN commissariat ou unité de gendarmerie ;
- Public catégorisé par la difficulté sociale (victime, mis-en-cause et hors champ pénal) ;
- Qualification du professionnel ;
- Distinction des autorités,
- Déontologie et cadre légal référé à ceux du travail social.

A partir de ces critères, l'ANISCG a établi la classification suivante :

Avis Conforme

Les 5 indicateurs¹⁵ sont présents dans la convention de **100 postes** sur les 184, soit plus de 54%.

Avis Conforme avec réserve

Il correspond aux conventions où **1 critère n'est pas respecté**. Cela touche **61** conventions, soit un tiers des situations.

Avis Réservé

Il correspond aux cas où **au moins deux critères** ne sont pas respectés et cela concerne **23** conventions, soit 12.5% des situations.¹⁶

¹⁵ Pour le critère relatif au cadre légal et à la déontologie, seul celui nommé « Contre-sens » qui indique un écart grave est retenu comme ne satisfaisant pas à ce qui est attendu.

¹⁶ A noter que sept postes ont trois critères non-respectés.

C'est sur les 23 postes dont la convention amène à un avis réservé que la priorité doit être mise pour réorienter le texte-cadre local.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, plusieurs points apparaissent. Le premier est une convergence forte des conventions. Ce dispositif, avec les marges de manœuvre qu'il laisse aux acteurs locaux, réussi à être essentiellement convergent sur l'essentiel. Il possède une unité qui ne se traduit pas en homogénéité. Marqué par l'idée de co-construction partenariale État-Collectivités territoriales, ce dispositif montre dans son déploiement une cohérence avec la philosophie qui a présidé à sa création. Cependant, si l'homogénéité ne peut être un objectif atteignable du fait des possibilités multiples de montage de postes prévues par ce dispositif, elle devrait néanmoins être présente sur les points essentiels qui le caractérise.

Nous mesurons ici non seulement le travail qui reste à faire, mais surtout sur quels points et conventions il doit porter. Car les disparités sur les points-clés sont dommageables à plusieurs titres :

- Elles réduisent la lisibilité du dispositif ;
- Elles génèrent des réponses différentes au public selon les lieux ;
- Elles font perdre de la cohérence aux pratiques professionnelles ;
- Elles limitent la construction à renforcer d'une identité de fonction, puisque cette fonction peut être différente d'un lieu à l'autre ;
- Elles freinent les repères clairs pour le montage de nouveaux projets.

Il y a donc un enjeu à progresser sur les points de fragilités identifiés dans cette étude. C'est pourquoi nous concluons ci-après par des propositions d'axes d'améliorations.

Enfin, cette étude ouvre vers au moins une autre complémentaire : celle des convergences ou écarts entre ce que la convention mentionne et la pratique réelle dans l'exercice du poste. Nous constatons régulièrement de tels écarts et ils pourraient nous permettre, maintenant que nous avons défini la carte, de nous rapprocher du territoire.

AXES D'AMÉLIORATIONS

POUR FAVORISER LA SIGNATURE DE CONVENTIONS VALIDES

- Poursuivre le travail mené par le CIPDR auprès des Préfectures afin que soit utilisée la convention-type en précisant les points non-modifiables dans sa version locale. Les points impératifs sont ceux qui fondent la spécificité de l'intervention sociale en commissariats et unités de gendarmerie : exercice EN commissariat ou unité de gendarmerie ; public catégorisé par la difficulté sociale (victime, mis-en-cause et hors champ pénal); qualification du

professionnel ; distinction des autorités; déontologie et cadre légal référé à ceux du travail social.

- Systématisation de l'analyse *a priori* par le CIPDR et l'ANISCG du texte proposé. Cette analyse croisée se pratique déjà et s'est encore renforcée. Suite logique d'un travail partenarial de qualité entre le CIPDR et l'ANISCG, elle pourrait se traduire par l'adoption d'un principe explicite qui pourrait par exemple être mentionné dans la convention de partenariat entre le ministère de l'Intérieur et l'ANISCG.
- Faire de la validation par le CIPDR pour signature locale une condition. Le CIPDR est la seule institution qui possède un regard national sur le dispositif et un pouvoir via le versement des crédits. Il peut ainsi, par son niveau d'exigence, permettre une harmonisation encore imparfaite actuellement.

POUR FAVORISER LE RECENSEMENT DES CONVENTIONS

- Renforcer l'adressage systématique des conventions dans la base créée par l'Observatoire National par la DGGN, la DCSP et la Préfecture de Police. Le CIPDR et l'ANISCG¹⁷ ont par ailleurs un contact avec la Préfecture de chaque département pour compléter ce recensement systématique.
- Attribution d'un numéro d'enregistrement de la convention par l'Observatoire seulement lorsque la convention a été validée. Disposer de ce numéro pourrait être à l'avenir la condition de reconnaissance d'un poste et de l'intégration au réseau identifié des postes ISCG. Cela obligerait à avoir signalé l'existence du poste.

POUR UN FINANCEMENT MINIMUM ET VIABLE

- Faire que les subventions ne puissent se situer en dessous d'un minimum de 50 000 euros pour un ETP.
- Travailler à ce que celles qui sont actuellement en dessous puissent être rehaussées dans les meilleurs délais.
- Veiller à ce que l'utilisation de cette somme soit inscrite dans la convention et distingue trois parties qui les rendent identifiables et évaluables : le salaire chargé de l'ISCG, les frais de fonctionnement (déplacements, moyens matériels), et les frais de gestion.

¹⁷ Cf. la recommandation n°11 du rapport d'évaluation par la mission l'Inspection Générale de l'Administration – mai 2021.

ANNEXE

ANNEXE 1 – ORIGINES PAR DÉPARTEMENT DES CONVENTIONS RECCUELLIES

| Département | Conventions analysées |
|-------------------------|-----------------------|
| Ain | 4 |
| Aisne | 3 |
| Allier | 1 |
| Alpes de Haute-Provence | 1 |
| Alpes-Maritimes | 6 |
| Ardèche | 2 |
| Ardennes | 3 |
| Ariege | 1 |
| Aude | 2 |
| Bas-Rhin | 2 |
| Cantal | 2 |
| Charentes-Maritimes | 3 |
| Correze | 1 |
| Cotes d'Armor | 2 |
| Deux-Sevres | 4 |
| Doubs | 2 |
| Eure | 5 |
| Eure et Loir | 2 |
| Finistere | 2 |
| Gard | 5 |
| Gironde | 4 |
| Guyane | 2 |
| Haute-Garonne | 1 |
| Haute-Loire | 1 |
| Haute-Saône | 2 |
| Hauts-Pyrénées | 1 |
| Hérault | 6 |
| Ille et Vilaine | 7 |
| Indre et Loire | 2 |
| Jura | 1 |
| Landes | 3 |

| | |
|----------------------|-----|
| Loir et Cher | 1 |
| Loire | 7 |
| Loire Atlantique | 4 |
| Lot et Garonne | 3 |
| Marne | 4 |
| Mayenne | 3 |
| Meuse | 2 |
| Morbihan | 4 |
| Moselle | 2 |
| Nord | 7 |
| Nouvelle-Calédonie | 1 |
| Orne | 1 |
| Pas-de-Calais | 6 |
| Polynésie Française | 2 |
| Puy-de-Dôme | 3 |
| Pyrénées-Atlantiques | 1 |
| Pyrénées-Orientales | 2 |
| Rhône | 2 |
| Saone et Loire | 3 |
| Sarthe | 4 |
| Seine et Marne | 2 |
| Seine Saint Denis | 5 |
| Seine-Maritime | 5 |
| Somme | 5 |
| Tarn | 2 |
| Val d'Oise | 6 |
| Var | 5 |
| Vendée | 2 |
| Vienne | 2 |
| Vosges | 1 |
| Yonne | 3 |
| Yvelines | 1 |
| | 184 |