

Évaluation d'une politique de sécurité. La 'méthode globale' des zones de sécurité prioritaires

Camille Allaria, Laurent Mucchielli, Pierre Olivier Weiss

► **To cite this version:**

Camille Allaria, Laurent Mucchielli, Pierre Olivier Weiss. Évaluation d'une politique de sécurité. La 'méthode globale' des zones de sécurité prioritaires. *Délinquances, police, justice. Enquêtes à Marseille et en région PACA*, Presses Universitaires de Provence, pp.167-188, 2016, 9791032000557. halshs-02508079

HAL Id: halshs-02508079

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02508079>

Submitted on 21 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 8

Laurent Mucchielli

Aix Marseille Univ, CNRS, LAMES, Aix-en-Provence, France



Laboratoire méditerranéen de sociologie
UMR 7305 - Aix Marseille Université - CNRS
Maison méditerranéenne des sciences de l'homme
5 rue du Château de l'Horloge, BP 647
13094 Aix-en-Provence
<http://lames.cnrs.fr>

Chapitre 8 -

Évaluation d'une politique de sécurité : la « méthode globale » des Zones de Sécurité Prioritaires

Camille Allaria, Laurent Mucchielli, Pierre-Olivier Weiss

Les « zones de sécurité prioritaires » (ZSP) constituent la principale politique de sécurité intérieure française depuis la fin de l'année 2012. Après l'élection présidentielle, François Hollande nomma Manuel Valls au poste de ministre de l'Intérieur. Celui-ci composa un cabinet comprenant notamment des hauts fonctionnaires ayant déjà derrière eux une longue carrière, dont plusieurs dans la police nationale. Notre propos n'est pas ici d'écrire l'histoire de la genèse des ZSP. Mais nous pouvons supposer que ce sont ces quelques personnes connaissant bien cette administration qui ont mis au point cette nouvelle stratégie, ce qui incite plutôt à relativiser son caractère novateur. Et ce d'autant plus que cette stratégie a été élaborée en moins de deux mois. C'est en effet dès le milieu de l'été 2012 que l'opération ZSP était lancée. Pour le ministre qui signe la circulaire du 30 juillet adressée aux préfets, il s'agit d'abord implicitement de rompre avec les pratiques précédentes constituées « *d'interventions coups de poing ou d'initiatives spectaculaires* », car « *la seule succession de tels modes d'intervention sans stratégie se révèle finalement improductive dans la durée* »¹. A contrario, M. Valls entend que l'État et les collectivités territoriales relancent fortement leurs partenariats locaux afin de « *traiter les problèmes de fond, en s'attaquant aux causes pour mieux prévenir et réprimer la délinquance* »². Enfin, constatant que « *certains territoires [sont] particulièrement frappés par une dégradation de l'ordre et de la tranquillité publics* », le ministre annonce la mise en place, de façon échelonnée à partir de septembre 2012, des nouvelles ZSP. Au cours des douze premiers mois, 64 territoires furent concernés, concernant une population de 1,6 millions d'habitants. En décembre 2013, 16 nouvelles ZSP furent créées, portant le total à 80.

1. Les principes de la politique des ZSP

L'idée première qui a présidé à la conception des ZSP est donc de mettre davantage de moyens là où les besoins sont plus grands. En cela, cette politique publique semble indissociable d'un enjeu caché mais essentiel : la gestion des effectifs de police et de gendarmerie. Sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy (2007-2012), la Révision générale des politiques publiques (RGPP) avait en effet conduit à une baisse des effectifs de la fonction publique d'environ 150 000, dont environ 10 000 policiers et gendarmes³. Le nouveau président de la République entendait rompre avec cette politique, sans pour autant avoir les moyens de pratiquer une

¹ Circulaire du 30 juillet 2012 (« Mise en œuvre des zones de sécurité prioritaires »), p. 1.

² *Ibid.*, p. 1.

³ A. Pouchard et S. Laurent, « Effectifs et horaires des policiers, les erreurs de Sarkozy », *lemonde.fr*, 22 janvier 2015. Cet article s'appuie sur un rapport de la Cour des comptes et sur les projets de lois de finances. Pour un bilan global de la RGPP, cf. Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, Paris, La Documentation française, 2012.

rupture totale. Priorité étant donnée aux effectifs du ministère de l'Éducation nationale, les autres administrations se contentèrent souvent de stopper l'hémorragie ou d'inverser légèrement la tendance. Au ministère de l'Intérieur, le cabinet de M. Valls disposait fin 2012 de seulement 500 nouveaux effectifs. En ce sens, l'idée de concentrer les moyens peut être analysée également comme une façon de gérer la faiblesse des effectifs supplémentaires en évitant un trop grand saupoudrage qui menacerait d'être à la fois peu visible et peu efficace. L'idée est plutôt de traiter les territoires les uns après les autres, comme autant d'incendies qu'on éteindrait successivement.

Ensuite, et dans la continuité du point précédent, les ZSP semblent procéder du constat que la police, seule, ne peut pas tout. De là la critique des « opérations coups de poing » des gouvernements conservateurs antérieurs, ainsi que l'appel à « traiter les problèmes de fond » en s'appuyant sur « *une forme renouvelée, restreinte et pragmatique de partenariat avec les collectivités territoriales* »⁴. En pratique, la circulaire du 30 juillet 2012 réclame la mise en place localement de deux structures de coordination : d'une part une « *cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure* » se greffant en fait sur les Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) lorsqu'ils existaient déjà⁵, d'autre part une « *cellule de coordination opérationnelle du partenariat* » présentée comme « *distincte des CLSPD* », ces derniers étant jugés comme « *restant trop souvent un lieu d'échange sans réelle capacité décisionnelle. [...] [qui] balaient souvent la problématique de l'insécurité dans toutes ces composantes sans identifier les priorités ou les objectifs à atteindre* »⁶.

Une troisième dimension des ZSP découle de la précédente : sa mise en œuvre dans le cadre d'une « méthode globale » comportant plusieurs phases. Bizarrement, les circulaires relatives aux ZSP ne présentent pas cette « méthode globale ». C'est dans sa déclinaison locale que nous l'avons trouvée ainsi résumée : 1) la phase « répressive » centrée sur le démantèlement des réseaux délinquants actifs du territoire, 2) la phase « dissuasive » durant laquelle les CRS (et les gendarmes mobiles selon les territoires) occupent massivement le territoire pendant plusieurs semaines, 3) la phase d'« amélioration du cadre de vie » durant laquelle les services municipaux (police municipale, services techniques) et les bailleurs sociaux procèdent notamment à l'enlèvement des véhicules-épaves et des encombrants ainsi qu'à des remises en état ou réhabilitations de bâtiments et de parties communes, 4) la phase « sociale » durant laquelle les partenaires s'occupent des questions d'emploi, de formation et d'absentéisme ou de décrochage scolaire, enfin 5) la phase de « SAV » (service après vente [sic]) durant laquelle les forces de sécurité réalisent des interventions ponctuelles sur demande des partenaires lorsque subsistent certains problèmes identifiés par un Groupe de pilotage et de suivi (GPS).

Enfin, quatrième dimension, les ZSP ne concentrent pas que les moyens humains (effectifs de police et de gendarmerie), mais également les moyens budgétaires. La circulaire de juillet 2012 annonçait ainsi que « *les crédits délégués du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) devront être en partie mobilisés pour soutenir des actions de prévention dans les ZSP, notamment pour ce qui concerne la mise en place d'actions visant à prévenir la récidive et assurer un suivi individualisé des mineurs prédélinquants* »⁷. Dans son bilan d'étape, le 13 mai 2013, le ministre de l'Intérieur annonçait ainsi que 3 millions d'euros (somme très modeste en réalité au regard de la cinquantaine de millions d'euros annuels du FIPD) avait été réservés aux ZSP, à quoi s'ajoutaient les crédits spécialement dédiés à la vidéosurveillance

⁴ Circulaire du 30 juillet 2012, Op.cit., p. 3

⁵ Les GLTD ont été définis par les circulaires des 26 juin 1996 et 15 décembre 1999 du ministère de la Justice. Ils sont placés sous la direction du Procureur de la République

⁶ Circulaire du 30 juillet 2012, Op.cit., p. 5. Les CLSPD sont définis par le décret du 17 juillet 2002, ils prennent la suite des Contrats locaux de sécurité définis par les circulaires du 28 octobre 1997 et 7 juin 1999

⁷ Circulaire du 30 juillet 2012, Op.cit., p. 6.

- que, au passage, le ministre promouvait une nouvelle fois auprès des élus locaux⁸. Cette dimension financière des ZSP n'est pas négligeable. Il semble notamment qu'elle a largement permis de surmonter les réticences de certains élus locaux soucieux du fait que le classement en ZSP de leur commune ou de certains quartiers de leur commune puisse renforcer la stigmatisation de ces territoires. Progressivement, les élus ont pu y voir au contraire le moyen d'obtenir des fonds supplémentaires pour leurs politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance⁹.

Dans l'ensemble, cette politique des ZSP a donc été plutôt bien reçue tant dans le monde politique et médiatique que chez les syndicats de professionnels et parmi les élus locaux. Il faut dire que le ministère de l'Intérieur, secondé par celui de la Justice, n'a pas ménagé ses efforts sur le plan de la communication. Les communiqués de presse, les journées de valorisation, les visites sur le terrain et les « évaluations » intégralement réalisées en interne n'ont cessé de louer cette politique de sécurité et d'annoncer des baisses importantes de la délinquance qu'elle aurait permis de réaliser, le tout relayé à travers une rubrique spéciale du site Internet du ministère de l'Intérieur¹⁰. Il n'est toutefois que trop évident que les gouvernants confondent aujourd'hui de plus en plus la communication et l'évaluation.

2. Quelques problèmes généraux de l'évaluation

L'évaluation ne se confond pas non plus avec l'audit interne ni même avec toute forme contrôlée d'audit externe. On ne saurait ainsi considérer comme relevant - de près ou de loin - de l'évaluation la mission interne au ministère de l'Intérieur confiée dès le démarrage des ZSP à Christian Lambert, ancien commissaire de police, directeur du RAID puis directeur central des CRS, directeur de cabinet du préfet de police de Paris et enfin préfet de la Seine-Saint-Denis depuis 2010. Retraité depuis 2013, il a alors été chargé de mission sur les ZSP au sein du cabinet de M. Valls¹¹. Sans surprise, les déclarations publiques de C. Lambert ont toujours célébré l'efficacité des ZSP¹². Le ministère de l'Intérieur a par ailleurs commandé fin 2013 deux études sur les ZSP à des cabinets privés de conseil, dont certains résultats ont été diffusés à la presse mais dont les rapports complets n'ont jamais été rendus publics¹³. L'une de ces études est citée dans la seconde circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets, datée de juin 2014, mais l'on ignore s'il s'agit d'un prétexte pour relancer cette politique ou d'une conséquence réelle et directe des aspects négatifs mis en évidence par cette évaluation¹⁴. L'impossibilité de consulter l'intégralité de ces études interdit encore une fois de juger de leur nature, en particulier parce

⁸ « Allocution de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur », Journée sur les zones de sécurité prioritaire, Lyon, 13 mai 2013 (www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014).

⁹ Les chercheurs de l'ORDCS ont pu l'observer directement dans l'une des trois villes où ils ont réalisé un diagnostic local de sécurité ces dernières années (voir le chapitre 1 de ce livre).

¹⁰ www.interieur.gouv.fr/ZSP

¹¹ *Le Monde*, 6 juin 2013.

¹² Voir notamment son audition du 29 janvier 2014 devant la mission parlementaire « Lutte contre l'insécurité sur tout le territoire » de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

¹³ Il s'agit des cabinets *Planète publique* et *Pluricité*, l'un devant travailler sur le volet sécurité, l'autre sur le volet prévention. Ces deux études sont signalées dans le rapport final de la Mission d'information précitée (J.-P. Blazy, *Lutte contre l'insécurité : propositions pour repenser la politique de sécurité publique*, Paris, Assemblée nationale, Rapport d'information n°2311, p. 86).

¹⁴ Circulaire du 19 juin 2014, signée du Directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur. Ce texte prend appui sur l'étude du cabinet *Pluricité* qui « souligne l'apport réel des ZSP en particulier dans la mobilisation du partenariat local » mais signale aussi des « difficultés » : « un effet d'empilement » dans les instances locales de partenariat, une « coopération partenariale encore insuffisamment opérationnelle », des « plans d'actions trop généraux dont les objectifs ne sont pas assez ciblés » et enfin une « évaluation insuffisante des actions financées au titre du FIPD », p. 1.

que l'on ne peut connaître la méthodologie d'évaluation mise en œuvre ni les conditions de réalisation de l'étude.

Les circulaires ministérielles incitant à faire réaliser des évaluations locales des ZSP, en fonction des enjeux locaux plus ou moins spécifiques, dans le département des Bouches-du-Rhône le préfet de police a souhaité également en lancer ¹⁵. Il a dans un premier temps confié en octobre 2013 une mission de ce type à un ancien officier de police, Serge Supersac, chercheur associé à l'Observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux (ORDCS) mais agissant ici seul, en qualité de consultant privé. L'étude a duré deux mois et a porté sur un quartier pauvre de Marseille, où le trafic de drogues est implanté de longue date ¹⁶. Le consultant a procédé par entretiens avec les professionnels ainsi qu'en réalisant des « groupes de parole » avec des habitants (sans que l'on sache combien exactement). Il a par ailleurs arpenté longuement le quartier sans rencontrer de difficultés particulières, le trafic de drogues local étant présenté comme intégré à la vie du quartier ¹⁷. Il estime au final que la forte présence policière de la « phase dissuasive » a été globalement bien perçue par des habitants ayant souvent le sentiment d'être abandonnés par les pouvoirs publics, même si certains dénoncent les contrôles « tatillons » de policiers « distants » et même si les points de trafic n'ont pas tous disparu y compris dans cette phase de présence intensive. La phase d'« amélioration du cadre de vie » a également dans l'ensemble reçu un accueil favorable. Le consultant déclare en revanche ne pas pouvoir évaluer la phase sociale trop récente et dont les effets sont plus difficilement visibles pour chacun. Enfin, la phase « SAV » serait critiquable car elle banaliserait la présence policière, rendant les policiers « transparents » ¹⁸. Au final, l'impact de la ZSP sur son cœur de cible - les trafics de drogue - apparaît très limité. L'opération a réduit la vente de drogues sur le quartier mais en reportant une partie des clients sur des points de vente aux alentours ¹⁹. Les habitants seraient du reste majoritairement très septiques quant à l'efficacité globale de la police. Partant de là, la suite du rapport constitue davantage une critique (argumentée) de l'organisation interne de la police nationale et de son efficacité qu'une analyse précise de l'opération ZPS. C'est la raison pour laquelle la préfecture de police sera finalement peu satisfaite de ce rapport (remis fin décembre 2013) et ne souhaitera pas qu'il soit publié sur le site Internet de l'ORDCS contrairement au vœu de l'auteur ²⁰. Trois mois plus tard, la préfecture de police sollicitera cette fois l'ORDCS pour mener à son tour une évaluation.

3. La méthodologie de l'évaluation réalisée à Marseille

A la demande de la Préfecture de police, l'évaluation a porté sur deux quartiers marseillais : Le Clos La Rose (13^e arrondissement) et La Sauvagère (10^e arrondissement). Dans l'un, la préfecture avait le sentiment que l'opération ZSP avait amélioré durablement la situation, dans

¹⁵ Sachant que Marseille compte deux très grandes ZSP (l'une au nord, l'autre au sud) englobant au total une quarantaine de quartiers dans huit des seize arrondissements que compte la ville. Par ailleurs, la priorité locale des ZSP est le trafic de drogues.

¹⁶ S. Supersac, *Impact des nouveaux dispositifs sur la population des cités sensibles marseillaises selon la méthode dite d'approche globale. Terrain : quartier du Frais Vallon à Marseille*, Rapport dactylographié non publié, daté du 20 décembre 2013, 56 pages.

¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹⁸ *Ibid.*, p. 26.

¹⁹ *Ibid.*, p. 25.

²⁰ L. Fessard, « Marseille: derrière les bons chiffres, des trafics qui perdurent », *Mediapart*, 3 février 2014 ; Marseille, sécurité : le rapport censuré », *La Provence*, 7 avril 2014. De l'auteur, on lira aussi : S. Supersac, « La pernicieuse utilisation politique des préoccupations de sécurité », *Délinquance, justice et autres questions de société*, 27 février 2015 (en ligne, URL : <http://www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2015/02/27/La-pernicieuse-utilisation-politique-des-preoccupations-de-securite>).

l'autre non. Il s'agissait d'en connaître les raisons. De manière plus générale, lors de la première rencontre entre les chercheurs et la Préfecture de police, le 1^{er} avril 2014, il est apparu que cette dernière était avant tout soucieuse de connaître l'avis des habitants et des partenaires « non police » sur l'impact des opérations policières dans les quartiers. Les questions posées étaient : Qu'est-ce qui a changé, en mieux ou en pire, à la fois dans la vie des gens et dans la vie de leur quartier ? Sont-ils devenus davantage acteurs de la vie de leur quartier ? Comment ont-ils perçu/compris l'action policière ? Qu'est-ce qu'ils attendent de la police et, plus largement, des pouvoirs publics ?

3.1. La méthode mise en œuvre

Notre étude a duré 6 mois, de juin à décembre 2014. La méthodologie élaborée comportait à chaque fois quatre dimensions.

- *Portrait socio-historique du quartier.* Il s'agissait d'abord de tenter de reconstituer l'histoire du quartier et de faire un diagnostic de son état actuel, en utilisant pour ce faire toutes les sources disponibles : documentation historique, archives associatives, dossier de presse, archives de l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise, analyse des données INSEE à l'échelle des IRIS, données CUCS, analyse des données des bailleurs sociaux, de la CNAF et parfois des établissements scolaires.

- *Reconstitution de l'opération ZSP.* Ensuite, nous tentions de reconstituer la chronologie et le déroulement des opérations policières ainsi que de l'organisation partenariale locale, les sources étant ici la documentation institutionnelle et les entretiens avec les partenaires. Au total, nous avons effectué une quarantaine d'entretiens. Sur le terrain le plus abouti, au Clos la Rose, nous avons mené 17 entretiens approfondis auprès des acteurs participant au groupe de pilotage et de suivi (cadres du commissariat du 13^e arrondissement de Marseille, Unité de Prévention urbaine, Brigade des stupéfiants, Police judiciaire, mais aussi Centre social, Bailleur social, Prévention spécialisée, Protection Judiciaire de la Jeunesse, Principal du collège, service « Prévention de la délinquance » de la ville de Marseille et service « Politique de la ville »). Nous les avons complétés par une demi-douzaine d'autres entretiens avec des gardiens d'immeubles, des membres de l'association des locataires et des réservistes civils de la police nationale en charge des relations « police/population ».

- *Sondage dans la population.* En outre, nous avons réalisé à chaque fois un sondage sur un échantillon représentatif de la population des résidents du quartier, sur la base d'un questionnaire élaboré par nos soins et passé en face-à-face ou en auto-passation (méthode du porte-à-porte). L'enquête au Clos la Rose a permis de récupérer 103 questionnaires. Après le « nettoyage » (afin d'avoir les informations nécessaires au redressement), 9 questionnaires ont dû être supprimés, ce qui laisse une base exploitable de 94 lignes. Au vu des informations transmises par le bailleur social, cela représente 14% des logements. L'enquête à La Sauvagère, quant à elle, a permis de récupérer 102 questionnaires, tous exploitables. Au vu des informations qui ont pu être récupérées, auprès du syndicat de copropriété notamment, cela représente également environ 14% des logements de la cité.

- *Éclairage ethnographique.* Enfin, une quatrième dimension méthodologique s'est dégagée au fil du temps. A force de nous rendre sur les lieux pour mener les entretiens, passer les questionnaires ou pour assister à quelques événements de la vie des deux quartiers (inaugurations d'infrastructures, fêtes de quartier, etc.), nous avons également réalisé d'abondantes observations de terrain et eu de nombreuses conversations informelles avec des habitants de tous âges ainsi qu'avec des professionnels de terrain (éducateurs, animateurs, gardiens d'immeubles). Cette dimension ethnographique nous a permis de nous faire une idée de ce que l'on pourrait appeler le « climat social » des quartiers.

3.2. Les difficultés rencontrées

Au cours de cette recherche, nous avons rencontré deux séries de difficultés.

Les premières sont relatives à l'enquête par questionnaire. Si ce type d'enquête est indispensable pour faire émerger les opinions de la population, c'est également un outil délicat à mettre en œuvre. Après avoir constitué un premier questionnaire, nous l'avons testé auprès de quelques habitants, ce qui a conduit à des reformulations de questions. Par ailleurs, nous nous sommes rapidement rendus compte que la longueur du questionnaire était son principal défaut : au-delà de dix minutes, les enquêtés nous abandonnaient massivement. Nous avons donc dû le simplifier. Sa passation a ensuite posé quelques difficultés, non pas d'accès aux immeubles ou d'inconfort des enquêteurs mais de disponibilité des habitants. Nous nous sommes rendus compte au fil du temps que la meilleure tranche horaire pour enquêter était la deuxième partie de l'après-midi (de 16h à 19h). Les rythmes de la vie quotidienne de la plupart des habitants empêchent en effet d'enquêter correctement en dehors de cette plage horaire : absence du domicile pour les actifs en emploi, activités domestiques, préparation du repas, repas, visionnage télévisuel des feuilletons du début d'après-midi et sieste pour beaucoup d'autres. L'expérience du Clos la Rose nous a ensuite permis d'améliorer encore le système à la Sauvagère. Ici, nous prévenions les habitants de notre arrivée plusieurs jours à l'avance avec une affiche apposée en bas de leur entrée d'immeuble, expliquant succinctement notre démarche. L'accueil fut très bon. Mises à part les portes qui sont restées fermées, les refus catégoriques n'ont été constatés qu'à une ou deux reprises.

Par ailleurs, nous avons rencontré certains habitants mal à l'aise avec la langue française, d'autres qui entendaient mal, d'autres encore qui faisaient beaucoup de digressions sur des sujets à la marge de l'enquête, et donc quelques refus de répondre.

Enfin, à la différence du Clos la Rose où le bailleur social nous a fourni une série d'éléments sociodémographiques (sexe, âge, situation professionnelle) sur la population des locataires, La Sauvagère est une copropriété qui ne dispose que de peu d'éléments sur les habitants et nous n'avons donc pas pu redresser l'échantillon. Les questionnaires récoltés dans ce deuxième quartier ne constituent ainsi que des données indicatives des opinions des habitants.

Les secondes difficultés rencontrées sont celles de l'accès aux données et donc de la collaboration des différents partenaires participant au GPS dans les deux quartiers. Bien qu'ils aient été prévenus de notre étude par un courrier officiel de la Préfecture de police, la plupart des partenaires institutionnels n'ont guère « joué le jeu ». Beaucoup ont fait trainer nos demandes de rendez-vous pendant des semaines et ne nous ont pas communiqué les informations quantitatives ou qualitatives que nous leur demandions. Dans certains cas, nous n'avons même jamais pu obtenir ce que nous souhaitions et qui pourtant existait. Ainsi, malgré le « partenariat renforcé », les cloisonnements et les lenteurs administratifs nous sont apparus très forts, parfois au sein même de certaines administrations comme la police nationale ou la justice. En outre, malgré des appels plus ou moins incantatoires lancés régulièrement par les pouvoirs publics, la culture de l'évaluation est encore très peu répandue en France et notre démarche a pu paraître à certains incongrue ou sans intérêt ²¹.

4. Les deux quartiers enquêtés

Bien qu'il s'agisse dans les deux cas de quartiers populaires, les structures sociodémographiques du Clos la Rose et de la Sauvagère sont différentes. Concernant le type

²¹ Voir à ce sujet : B. Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2008 ; C. Hadji, *Faut-il avoir peur de l'évaluation ?*, Bruxelles, De Boeck, 2012.

de ménage, le Clos abrite davantage de familles monoparentales tandis que la Sauvagère abrite davantage d'actifs et moins de chômeurs. Les jeunes chômeurs (15-24 ans) sont particulièrement plus nombreux au Clos. Les personnes inactives à La Sauvagère sont plus souvent des élèves ou des étudiants alors que les inactifs au Clos sont plus souvent des retraités ou des chômeurs sans droit. Les personnes sans diplôme sont largement plus nombreuses au Clos alors que les personnes ayant obtenu un baccalauréat et plus sont au contraire bien plus représentées à La Sauvagère. Enfin, la répartition par catégories socioprofessionnelles se ressemble beaucoup dans les deux quartiers quoique les retraités et les personnes sans activité professionnelle soient un peu plus nombreuses au Clos (tableau 1). Des deux quartiers, c'est ce dernier - le Clos - qui apparaît en fin de compte comme celui abritant la population le plus fragile, avec notamment davantage de personnes seules (mères élevant seules leurs enfants, veufs et veuves) et un taux de chômage plus élevé.

Tableau 1 : structure sociodémographique de la population des IRIS du Clos et de Sauvagère-Bégude

	Clos La Rose	La Sauvagère
Type de ménage		
Couples sans enfant	13,6	20,3
Familles monoparentales	32,2	11,7
Actifs	58,2	75,3
Dont occupés	71,1	81,4
Dont inoccupés (chômeurs)	28,9	18,6
% de la population immigrée	17,6	14,9
Chômage		
Chômage 15-64 ans	28,9	18,6
Chômage 15-24 ans	56,3	40,2
Inactifs	41,8	24,7
Dont élèves, étudiants	28,3	43,3
Dont autres inactifs	53,8	43
Diplômes		
Sans diplôme	40,4	23,4
Baccalauréat ou BEP	10,2	17,6
Bac+3 et plus	2,7	10,7
Catégories socioprofessionnelles		
Cadres	1,7	2,3
Professions intermédiaires	8,4	6,2
Ouvriers et employés	32,9	38,2
Retraités	24	10,4
Sans activité professionnelle	31,3	23,7

Source : INSEE, RRP 2011

Entrons à présent dans une description plus qualitative des deux quartiers.

4.1. Le Clos la Rose

La cité du Clos sort de terre en 1963. Elle accueille majoritairement les personnes rapatriées des colonies et des protectorats français. Historiquement, le quartier actuel du bassin de la Rose était occupé majoritairement par des fermes et des étables vers lesquelles les habitants du centre-ville allaient s'approvisionner. Les liens sociaux étaient forts et les habitants plutôt fiers de leur quartier. Les années 1980 ont vu le chômage, l'urbanisation et les grandes surfaces

rebattre en partie les cartes, mais nous verrons que les habitants restent majoritairement satisfaits de leur environnement.

Aujourd'hui, la cité du Clos est un ensemble d'immeubles HLM géré par un bailleur social, comprenant 734 logements. Elle est entourée par d'autres cités dont les barres d'immeubles sont plus imposantes. La cité compte 53 entrées pour 14 barres d'immeubles de 4 ou 10 étages. Elle abrite en outre un collège, une crèche, un centre social, une permanence du bailleur et deux loges techniques. Dans la proximité immédiate du quartier, de l'autre côté de la passerelle du métro, on trouve plusieurs commerces (pharmacie, snack, pizzeria, etc.) et différents services publics (bureau de poste, CPAM, Maison pour Tous et Maison de la Jeunesse).

La cité compte par ailleurs deux parcs d'enfants peu équipés mais bien entretenus. Les équipements collectifs (interphones, portes d'entrées, mobiliers urbains) paraissent également propres et en état de fonctionnement. De même pour les espaces de collecte des ordures. On trouve très peu de déchets à terre. Les espaces verts semblent eux aussi bien entretenus quoique très peu garnis. D'une façon générale, la cité apparaît très calme, au moins en journée. Nous avons pu observer à maintes reprises les habitants sortant faire des courses et les groupes d'enfants allant ou rentrant de l'école, plaisantant entre eux dans une ambiance joyeuse.

En fin de compte, nos observations et nos entretiens n'ont pas confirmé l'image de cité particulièrement « difficile » du Clos. Certes, un trafic de drogue y existe depuis longtemps, mais il est très localisé et n'empêche pas la vie quotidienne d'être décrite par presque tous comme sereine. De l'avis même des policiers du commissariat du 13^{ème} arrondissement, le Clos ne connaît pas de problème de délinquance particulier en comparaison de ce qui peut exister ailleurs :

« C'est toujours pareil, des différends de voisinage, on peut être sollicité parce qu'il y a du bruit, des jeunes qui font du bruit, on va intervenir... du bruit aussi avec des rodéos, de temps en temps, des jeunes qui s'amuse avec des scooters, qui font un peu de bruit. Enfin voilà, c'est le genre de missions que l'on remplit habituellement. C'est surtout ces problèmes de bruit, de petites incivilités, qui gênent évidemment les résidents. » [Entretien officier de police]

Autre indicateur de calme général : le taux de rotation des logements est plutôt faible selon le bailleur social. Y compris sur le localement tristement célèbre « bâtiment 41 » où a eu lieu un fait divers qui a marqué l'image de la cité. En effet, le 26 mars 2010, un jeune vendeur de cannabis âgé de 16 ans était tué par balle et un enfant de 11 ans blessé par des tueurs en voiture. Cette fusillade déclencha un très fort émoi au sein de la population du quartier immédiatement prise dans un petit ouragan médiatique.

« La semaine d'avant cette première fusillade, il y avait eu un mort dans la cité d'en face [Saint Théodore], et cela n'avait même pas fait une ligne dans les médias en fait. Le jeune mort ici avait 16 ans. C'est pour cette raison qu'il y a eu une grosse médiatisation. Les médias ont sauté dessus parce que là, nous avons franchi un cran » [Entretien centre social Val Plan].

La presse locale et nationale s'est emparée de ce fait divers et lui a donné une grande visibilité, présentant le quartier comme une plaque-tournante du trafic de drogues, ce que les habitants ont apparemment encore plus mal vécu que le drame initial. Et ce fait divers a certainement pesé également dans la décision de faire du quartier un site pilote de l'opération ZSP et de l'approche globale dans les Bouches-du-Rhône. De même que les tensions qui se sont accentuées après la fusillade entre la police et une partie des jeunes habitant le quartier, tensions se manifestant par des caillassages de véhicules de police et de pompiers ainsi que par des

incendies des containers. Pourtant, de l'avis général, la délinquance est donc globalement limitée au Clos et le trafic de drogues y tient une place moins importante que dans d'autres cités. Pour les policiers locaux eux-mêmes, les problèmes sont avant tout sociaux et les jeunes manquent avant tout d'encadrement éducatif :

« à partir du moment où on est dans un contexte social très dur, puisqu'on a beaucoup de familles qui vivent difficilement, qui sont confrontées au chômage, aux séparations, aux familles monoparentales, il y a beaucoup de soucis, beaucoup d'enfants, de jeunes, qui sont laissés un peu à l'abandon c'est beaucoup dire mais en tous cas qui traînent facilement dans la rue, dans les quartiers, donc qui sont soumis à des influences négatives et qui ont tendance un peu à déraiser si il n'y a pas un bon suivi derrière au niveau éducatif ». [Entretien officier de police]

4.2. La Sauvagère

La cité de La Sauvagère est une copropriété construite en 1958 sur un terrain de 5 hectares, pour faire face au boom démographique. Une grande usine automobile proche y loge alors nombre de ses employés, de nationalités et origines diverses (Italie, Espagne, Portugal, Maghreb et Vietnam), les vieux habitants évoquant aujourd'hui avec nostalgie l'entente et la solidarité entre toutes ces familles ouvrières. Gérée par un syndic, la cité compte aujourd'hui 643 logements répartis en 7 bâtiments et 55 entrées. Située dans un secteur plutôt résidentiel, elle est entourée au nord par un boulevard très fréquenté, à l'est et à l'ouest par de grandes résidences et au sud par un hôpital privé. Elle abrite une école primaire. Une crèche et un centre médical ont fermé en 2004, faisant disparaître une vingtaine d'emplois locaux. Dans la partie basse de la cité, on trouve encore quelques commerces en activité (pharmacie, boulangerie, boucherie, café-snack) et des locaux commerciaux désaffectés. Là aussi, la grande surface située sur le boulevard passant aux abords a fait disparaître tous les autres petits commerces de proximité. Une petite équipe d'ouvriers salariés par la copropriété travaille dans la Résidence (2 gardiens, 1 technicien de maintenance et 2 jardiniers). Peu d'aménagements apparaissent dans les parties communes aujourd'hui (absence de jeux pour enfants, absence de local pour les jeunes ou pour les personnes âgées). Néanmoins, jusqu'à la première moitié des années 2000, un centre social était très actif et rayonnait au-delà de la cité. Enfin, si la Sauvagère n'est pas classée parmi les copropriétés dégradées, les informations recueillies attestent d'une dégradation certaine du bâti, surtout dans une partie de la résidence. Le syndic l'a décrit comme « *une copropriété qui s'est dégradée depuis 50 ans, depuis qu'elle a été construite. C'était une copropriété middle classe-ouvrier qui a pas forcément été bien gérée au départ et ce quartier s'est dégradé* » [Entretien syndic de copropriété].

Dans la journée, la cité est très calme. D'un point de vue général, l'enquête qualitative renvoie l'image d'une cité qui, bien qu'un trafic de stupéfiants y soit installé depuis une quinzaine d'années, ne pose pas véritablement de problème de tranquillité publique. Les professionnels interviewés le confirment :

« *C'est une cité qui était avant en proie à des problèmes de deal en bas des immeubles, depuis au moins 20 ans, sans pour autant avoir des problèmes de délinquance très forte. Ce n'est pas un quartier très enclavé. Il y a quand même beaucoup de passants en bas de la cité donc il y a toujours eu beaucoup de mixité* » [Entretien prévention spécialisée].

En revanche, c'est une cité qui se dégrade quasiment depuis sa sortie de terre et qui connaît aujourd'hui une forte précarité :

« Les gens sont de plus en plus dans le besoin et dans la pauvreté ; une précarité économique qui est de plus en plus forte et une précarité à tous les niveaux : social, psychologique. Il y a beaucoup de solitude. Il y a des personnes âgées qui sont très solitaires et des gens qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts. Il y a aussi des personnes qui sont allées faire un tour aux Baumettes et qui sont un peu cassées. Il y a beaucoup de jeunes qui sont au chômage, et beaucoup d'oisiveté. Et puis, on voit apparaître un certain goût pour le fait religieux. Cela se traduit par une façon de s'habiller différente » [Entretien centre social].

Le décrochage scolaire fait également partie des problématiques préoccupantes sur ce territoire. Enfin, le trafic de stupéfiants a pris une place relativement importante dans la cité dans les années 2000 alors que, historiquement, s'agissant des quartiers sud, il était surtout concentré dans d'autres cités à forte réputation (Bel Air, La Cayolle). Les habitants comme les professionnels font remarquer que ce trafic est devenu plus intense et plus visible depuis la fermeture du centre social en 2004, ce dernier tenant jusqu'alors une place centrale dans la sociabilité locale, dans l'aide aux habitants et dans la coordination de l'action publique ²².

Le trafic a semble-t-il toujours été de taille relativement modeste ²³. Toutefois, en octobre 2013, un crime vient jeter la lumière sur le quartier et le désigne à son tour comme une de « ces cités où se développent le trafic de drogues et les règlements de compte ». Le fait en lui-même est plus complexe et il ne s'agit pas d'un assassinat ni même d'un meurtre ²⁴. Mais, là encore, il a très probablement joué un rôle dans le classement du quartier en ZSP.

4.3. La mesure comparative du « sentiment d'insécurité »

Notre questionnaire permet d'interroger le sentiment d'insécurité des habitants et, plus largement, certains aspects de leur bien-être. Nous les questionnons en effet sur leur tranquillité dans leur logement et dans leur quartier. La première leçon des données présentées dans le tableau 2 est que la majorité des habitants interrogés s'y sentent plutôt bien. Contre toute attente, plus de 90 % des habitants du Clos et plus de 80 % de ceux de la Sauvagère considèrent leur quartier comme tranquille. Près de 80 % des habitants de la Sauvagère sont par ailleurs satisfaits

²² Le centre social hébergeait en effet à la fois la prévention spécialisée, l'équipe médicale de la PMI (protection materno-infantile), une crèche, un centre aéré le mercredi après-midi, des associations organisant de l'alphabétisation, du soutien scolaire, des cours de danse et de judo, un comité des fêtes... Il organisait par ailleurs des sorties, des fêtes et des kermesses. La fermeture en 2004 (suite à un détournement de fonds et une liquidation judiciaire) a été très durement ressentie par les habitants. Les professionnels reconnaissent également que le quartier s'est retrouvé un peu enclavé, qu'ils ont perdu la proximité avec les habitants et qu'ils ont été dès lors moins présents [entretiens centre social et prévention spécialisée].

²³ Les policiers de la brigade des stupéfiants nous l'ont décrit ainsi. « En fin de matinée, vers 11h, des petites équipes de vendeurs et de guetteurs se mettent en place à des positions stratégiques de la résidence. On a identifié entre 6 et 8 mecs par jour. Il y avait parfois 2-3 chouffes pour assurer la sécurité et 1 ou 2 vendeurs en fonction du nombre de clients ».

²⁴ « L'assassinat est lié à un différend de trafic de stupéfiants : il a sans doute puisé dans la résine qu'il devait garder et les trafiquants ont sans doute essayé de lui faire peur parce qu'en fait il meurt parce qu'il prend une balle dans la jambe, et que la balle touche l'artère fémorale et qu'il se vide de son sang » [Entretien Brigade des stupéfiants].

de leur logement, même s'ils critiquent l'entretien de la cité ²⁵. Au Clos, cette satisfaction reste majoritaire mais tombe en-deçà de 60 %.

Tableau 2 : sentiment d'insécurité dans les deux quartiers

	Le Clos la Rose (%)	La Sauvagère (%)
Satisfaction logement (oui)	57,7	79,2
Satisfaction entretien de la cité (oui)	55,4	44,1
Dérangé par des bruits (non)	60,9	64,3
Tranquillité dans la cité (oui)	92,7	83,2
Tranquillité dans appartement la journée (oui)	99	92,2
Souhait de quitter son logement (oui)	52	45,5

Au final, dans les deux quartiers, environ la moitié des habitants interrogés souhaiterait déménager, principalement en raison de la dégradation du cadre de vie ou bien pour avoir un logement plus grand. Il s'agit généralement des habitants les plus diplômés et les plus actifs. Dans le débat public, « l'insécurité » est souvent mise en avant pour expliquer une volonté de fuir les quartiers. Or ce n'est pas du tout ce qui ressort de notre enquête (tableau 3). Dans les deux quartiers, ce que les habitants incriminent le plus, c'est avant tout la saleté, l'insalubrité et les dégradations, puis le manque ou le mauvais entretien des équipements collectifs. La présence du trafic de drogue n'arrive qu'en troisième position à la Sauvagère et en quatrième au Clos, derrière le bruit. « L'insécurité » arrive en cinquième position au Clos, tandis qu'à la Sauvagère les habitants parlent davantage d'incivisme.

Tableau 3 : ce que les habitants aiment le moins dans leur quartier

	Le Clos le Rose	La Sauvagère
1	Saleté, insalubrité, dégradation	Saleté, insalubrité, dégradation
2	Logement, équipements collectifs	Équipements collectifs
3	Bruit	Drogue
4	Drogue	Voisinage
5	L'insécurité	Incivisme

4.4. Synthèse

Si ces deux ensembles immobiliers sortent de terre à la même époque, chacun connaît aujourd'hui une réalité sociale qui lui est propre. Pour commencer, ces deux cités se distinguent clairement par leur mode de gestion. En effet, la cité du Clos est gérée par un bailleur social alors que celle de La Sauvagère est une copropriété gérée par un syndic. Ceci implique des différences notables en ce qui concerne les investissements réalisés pour l'entretien, la maintenance voire la rénovation. La réputation de ces deux quartiers diffère également. Le Clos la Rose jouit de la même réputation que les « quartiers nord » : trafics, kalachnikovs, fusillades,

²⁵ Au moment de notre enquête, un conflit est en cours entre les habitants de La Sauvagère et le Syndic de copropriété au sujet de la taille des espaces verts et de l'égagage des arbres de la cité. Ceci explique largement la faiblesse de l'indicateur de satisfaction de l'entretien de la cité.

incendies... Et nous verrons que cette réputation a sans doute eu des conséquences sur le déroulement de l'action policière. A l'inverse, si La Sauvagère appartient administrativement et géographiquement au secteur Est de la Ville, elle est dans les discours située dans les quartiers Sud, c'est-à-dire assimilée à des quartiers globalement plus favorisés. La réalité sociale est bien différente. La Sauvagère fait partie de ces nombreuses cités qui ne sont pas en assez mauvais état pour être classées par l'observatoire des copropriétés comme délabrées, mais qui connaissent une vraie dégradation du bâti et des espaces extérieurs. Elle constitue de fait un quartier en difficulté même si le Clos la Rose abrite une population plus fragile et précaire.

Last but not least, la gestion politique de ces deux cités n'a pas été identique non plus. Au Clos, une dynamique interinstitutionnelle s'est construite bien avant le lancement des ZSP en 2012. Les partenaires présents sur ce secteur avaient déjà l'habitude de travailler ensemble et se connaissaient déjà bien. A la Sauvagère, en revanche, le GPS est bien le fruit de la ZSP. En outre, la participation des habitants, qui au Clos, est avancée par tous les partenaires du GPS comme une de leurs priorités, n'est que très rarement évoquée par ceux du GPS de La Sauvagère.

5. Les opérations policières dans les deux quartiers et leur impact sur la délinquance enregistrée

Dans les documents officiels de la Préfecture de police des Bouches-du-Rhône, le but des opérations est présenté comme suit : « *Si les opérations d'approche globale n'ont pas pour ambition, du moins à court ou moyen terme, d'éradiquer totalement le trafic de stupéfiants des cités marseillaises, le but est de perturber au maximum les réseaux afin qu'ils adoptent d'autres comportements vis-à-vis de leur environnement et qu'ils cessent de s'approprier certains territoires en prenant littéralement en otage une partie des résidents. La présence longue des CRS a notamment pour but d'asphyxier le trafic en coupant le lien physique entre les acheteurs et les vendeurs, avec un impact financier très fort sur les réseaux* »²⁶. Nous examinerons d'abord les données policières elles-mêmes, qui portent à la fois sur le déroulement des opérations, sur leur bilan pendant le temps de la présence policière massive, puis sur leur impact au regard des statistiques annuelles de la délinquance enregistrée.

5.1. Le déroulement des opérations policières

Au Clos, l'Approche Globale a débuté en mars 2013 par une phase de présence massive de 75 CRS en moyenne, cinq jours par semaine durant un peu plus d'un mois, avec pour objectif premier de mettre un coup d'arrêt au trafic par cette démonstration de force. Après près de deux mois d'absence, les CRS ont opéré des retours ponctuels avec un effectif demeurant relativement massif (40 à 60 hommes) durant une à deux semaines. Enfin, dans une troisième phase (dite « SAV »), la présence a été en dents de scie, sur des moments plus courts (quelques jours) mais plus fréquents mobilisant une trentaine d'hommes en moyenne.

A La Sauvagère, la première phase a débuté également en mars 2013 avec une présence massive de CRS (entre 30 et 60 agents selon les semaines). Après trois mois d'absence, ces derniers ont fait des retours ponctuels mais restant relativement massifs (35 hommes en moyenne, avec un pic à 70 agents). De même, la troisième phase a consisté en des présences plus courtes et de moins en moins régulières, mobilisant toujours un nombre conséquent d'hommes sur le terrain (environ une trentaine).

²⁶ « Zones de Sécurité Prioritaire de Marseille nord et Marseille sud. L'approche globale pour la reconquête du territoire dans les cités marseillaises : bilan intermédiaire après 16 mois d'opérations », Marseille, Préfecture de police des Bouches-du-Rhône, 26 mars 2014.

5.2. Le bilan des opérations policières en chiffres

Tableau 4 : Les opérations en chiffres (approche globale + SAV) après 65 jours de présence policière

Auteurs de délits interpellés	103 dont 30 pour ILA, 14 pour des fiches de recherches judiciaires
Cannabis	563 g
Cocaïne	4 g
Argent	325 euros
Armes	1 arme à gaz, 45 munitions
Épaves enlevées	13
Personnes « positives » sur les 36 dépistages de produits stupéfiants (contrôle routiers)	6
Infractions routières verbalisées	418

Source : Préfecture de police, mars 2014

Tableau 5 : Bilan des Opérations policières menées au Clos la Rose entre le 5 mars 2013 et le 18 septembre 2014

Opérations	Effectif
Effectifs engagés	3 726
PVS	634
Immobilisation	136
Fourrières	32
Kits salivaires	8
Personnes contrôlées	6 510
Véhicules contrôlés	3 815
Deux-roues contrôlés	0
Enlèvement épaves	0
Personnes passées au fichier	5 650
Fiches	15
ILS	32
ILA	5
ILE	11
Autres	56

Source : Préfecture de police, Suivi des opérations d'approches globales

Les tableaux 4 et 5 présentent le bilan statistique des opérations policières menées durant un peu plus de deux mois au Clos la Rose. On y voit que les contrôles ont été massifs. 6 510

personnes ont été contrôlées (soit en moyenne 3,5 contrôles par habitant mais les contrôles ont concerné aussi des non-résidents), ainsi que 3 815 véhicules. 5 650 personnes ont par ailleurs été passées au fichier des individus recherchés, ce qui est également considérable. Les résultats de ces contrôles massifs sont en revanche très faibles : 15 fiches positives, 32 infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), 11 infractions à la législation sur les étrangers et 5 infractions à la législation sur les armes (ILA), 8 kits salivaires positifs. Les infractions routières, les immobilisations et les mises en fourrière de véhicules constituent de loin les principales sanctions policières. Mais en matière de délinquance proprement dite en général, et en matière de trafic de drogue en particulier, le bilan est particulièrement modeste, ce qui interroge quant à l'efficacité de ces actions policières du point de vue de la sécurité des habitants.

Les opérations menées à La Sauvagère du 6 mars au 25 septembre confirment ce constat général et posent les mêmes questions. Les contrôles de police y ont été moins massifs qu'au Clos. On y relève un taux de 1,7 contrôles par habitants (contre 3,5 au Clos), 1,05 % de véhicules contrôlés (contre 2,1 % au Clos), 1,4 % de personnes passées au fichier des individus recherchés (contre 3,1 % au Clos) et 1,3 policiers mobilisés par habitant (contre 2 pour le Clos). Les résultats apparaissent également très faibles : 11 fiches « positives », 20 infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), 7 infractions à la législation sur les armes (ILA), 4 infractions à la législation sur les étrangers (ILE), 4 kits salivaires positifs.

6. L'impact sur la délinquance et la réception par les habitants

Nous voilà à présent au cœur de l'évaluation, sur la question des indicateurs ou des critères pour juger de l'impact d'une politique publique. Nous sommes en mesure d'en discuter quatre : l'impact sur la délinquance générale enregistrée, l'impact sur les trafics de drogues observables, l'impact sur les représentations des habitants que nous avons interrogés et enfin la dynamique partenariale des GPS.

6.1. Ce que disent les statistiques de police

Examinons à présent les statistiques de police. L'on sait qu'elles ne représentent pas un recensement de la délinquance mais le comptage d'une partie des procédures réalisées par les policiers²⁷. Reste qu'il s'agit de la seule source mobilisable à l'échelle des quartiers et que l'évolution de ces procédures réalisées durant la période de déploiement de l'opération ZSP constitue un indicateur important pour l'évaluation de cette dernière.

Tableau 6 : la délinquance enregistrée dans le quartier La Rose de 2010 à 2014

	2010	2011	2012	2013	2014*
Atteintes aux personnes	162	174	181	150	176
... CBV non mortels	90	92	100	78	81
... violences verbales	58	66	58	58	70
... violences sexuelles	7	12	17	7	9
... violences et abandons d'enfants	7	4	6	7	16
Infractions stupéfiants	30	57	43	99	64
... simple usage	24	44	20	77	47
Vols et cambriolages	593	594	660	759	574

²⁷ Voir le chapitre 2 de ce livre.

... vols à main armée	2	1	5	4	1
... vols avec arme blanche	6	15	12	14	16
... vols avec violence sans arme	125	135	167	173	96
... cambriolages	66	71	81	91	82
... vols à la tire	29	24	30	24	33
... vols à l'étalage	1	3	1	6	2
... vols de voiture	83	70	78	114	93
... vols de deux-roues motorisé	34	45	50	44	36
... vols à la roulotte	87	64	85	112	70
... vols sur voiture	53	58	56	51	35
... vols simples sur particuliers	78	90	70	97	87
... recels	16	8	13	16	8
Destructions, dégradations	127	160	126	151	115
IPDAP	17	20	19	20	12
Escroqueries, autres infractions, chèques et CB	33	27	37	31	28
Port ou détention d'armes prohibées	14	9	18	27	13
Autres	24	20	26	58	27
Total	1 000	1 061	1 110	1295	1009

* sur les 11 premiers mois de l'année.

Comme on le voit à la lecture du tableau 6, entre 2010 et 2014 dans le quartier de la Rose, la délinquance enregistrée est particulièrement stable. Néanmoins, dans le détail, on relève que les infractions à la législation sur les stupéfiants font plus que doubler entre 2012 et 2013 - année du démarrage de l'opération ZSP -, la hausse portant principalement sur les simples usages. On constate également l'augmentation des procédures pour port ou détention d'armes prohibées. On sait qu'il s'agit là typiquement d'infractions « révélées par l'action des services », notamment découvertes à l'occasion des contrôles sur la voie publique et lors des perquisitions. On y voit donc une conséquence directe de l'opération ZSP. Mais hormis ces cas précis, on constate surtout que cette dernière n'a en rien modifié l'activité globale de la police nationale dans ce secteur.

Tableau 7 : la délinquance enregistrée dans le quartier Saint-Tronc de 2010 à 2014

	2010	2011	2012	2013	2014*
Atteintes aux personnes	64	64	72	55	70
... CBV non mortels	30	35	37	23	34
... violences verbales	30	26	29	31	30
... violences sexuelles	1	2	2	1	4
... violences et abandons d'enfants	3	1	4	0	2
Infractions stupéfiants	4	3	14	52	32
... simple usage	3	2	11	38	30
Vols et cambriolages	438	449	423	418	449
... vols à main armée	3	0	1	2	0
... vols avec arme blanche	11	7	9	8	2
... vols avec violence sans arme	57	65	51	46	34
... cambriolages	79	78	77	89	84
... vols à la tire	15	11	15	10	14
... vols à l'étalage	11	14	9	9	12
... vols de voiture	34	33	41	37	56

... vols de deux-roues motorisé	52	64	53	30	50
... vols à la roulotte	32	43	29	43	62
... vols sur voiture	53	57	56	62	52
... vols simples sur particuliers	67	65	67	63	65
... recels	4	5	3	7	2
Destructions, dégradations	113	100	70	46	44
IPDAP	8	7	11	11	6
Escroqueries, autres infractions, chèques et CB	34	59	39	99	56
Port ou détention d'armes prohibées	1	3	5	10	9
Autres	15	16	12	14	25
Total	677	701	646	705	691

* sur les 11 premiers mois de l'année.

Dans le quartier Saint-Tronc (qui englobe la cité de La Sauvagère), les constats sont similaires dans leur tendance et plus spectaculaires encore dans leur détail (tableau 7). Ainsi les infractions à la législation des stupéfiants ont véritablement explosé en 2013, étant presque quatre fois plus nombreuses que l'année précédente, mais s'agissant à nouveau principalement de simples usages. Les « ports ou détentions d'armes prohibées » ont également doublé en 2013. De façon plus inédite, on constate également en 2013 une forte augmentation des « escroqueries, autres infractions, chèques et cartes bancaires ». Ce détail inexplicé mis à part, concluons sur le constat que le déclenchement des opérations ZSP en 2013 (c'est-à-dire la multiplication des contrôles) a augmenté le nombre de procédures faites en matière de stupéfiants et de port d'armes, mais n'a eu aucun impact sur le reste de la délinquance enregistrée (les atteintes aux biens et aux personnes), reste qui constitue en réalité l'essentiel pour la sécurité des habitants.

6.2. L'impact des opérations ZSP sur les trafics de drogues observables

Au Clos la Rose, le peu d'enthousiasme constaté chez les habitants à l'égard des opérations policières s'explique en partie par le fait que le trafic de drogues n'a jamais disparu. Concrètement, les partenaires interrogés reconnaissent qu'après les interpellations initiales, le deal s'est déplacé du bâtiment 41 (qui a fait l'objet de toutes les attentions initiales et d'un vaste projet de réaménagement public) au bâtiment 35 éloigné de seulement quelques dizaines de mètres. Les habitants n'en sont pas dupes :

« La police vient encore presque tous les jours, mais il passe à côté du bâtiment 35 et ne font rien, c'est entré dans les mœurs il faut croire » [Entretien Amicale des locataires].

« A l'époque c'était un petit trafic, et maintenant c'est redevenu... On a maintenant dans le bâtiment 35 un autre petit trafic. C'est toujours pareil. Vous avez généralement une famille d'habitants qui a un lien direct avec le trafic et qui peut servir d'appartement nourrice ou d'appartement de repli. Par contre, le réseau a maintenant l'intelligence de ne pas impliquer les locataires directement sur le trafic. Ils savent que lors d'une interpellation la police va aller directement à cet appartement. Pour éviter cela, les trafiquants ont une équipe intérimaire qui vient d'autres quartiers ou d'autres arrondissements » [Entretien Unité de Prévention Urbaine, Police nationale].

A La Sauvagère, la police a démantelé deux réseaux à la suite du crime de novembre 2013 puis en avril 2014. Mais un autre réseau, de moindre ampleur, venu d'un autre quartier, a repris pieds dans la cité dès le mois de juin.

6.3. Ce que les habitants ont pensé de la présence des CRS dans leur résidence

Tandis que les deux premiers indicateurs examinés ont montré une forte ressemblance entre les deux quartiers étudiés, les opinions des habitants interrogés sur la présence policière sont en revanche très différentes.

Tableau 8 : la perception de la présence policière par les habitants (réponses en %)

	Clos La Rose	La Sauvagère
Arrangé les choses	28,7	62,7
Nécessaire	43,6	67,6
Présence rassurante	55,3	59,8
Présence inquiétante	10,6	11,8
Pas concerné	38,3	26,5
Empiré les choses	19,1	2
Ça n'a servi à rien	35,1	8,8

Comme le montre le tableau 8, on constate que la perception de la présence policière par les habitants est bien meilleure à La Sauvagère qu'au Clos. En effet, deux fois plus de personnes pensent que cette présence a « arrangé les choses » à La Sauvagère, et ils sont également plus nombreux à considérer que cette présence était « nécessaire ». A l'inverse, au Clos la Rose, les habitants sont quatre fois plus nombreux à déclarer que cette présence n'a « servi à rien » et presque dix fois plus nombreux à déclarer que cette présence a « empiré les choses ». Ce contraste est beaucoup trop important pour tenir simplement aux biais méthodologiques de notre enquête. Il se retrouve du reste sur toutes les questions de l'enquête. Les habitants du Clos la Rose sont ainsi six fois plus nombreux à avoir déclaré que la présence policière a rendu la vie dans la cité moins agréable. A l'inverse, ils sont quasiment 2 fois et demi plus nombreux à La Sauvagère à avoir déclaré que la vie dans la cité est plus agréable depuis les interventions policières (tableau 9).

Tableau 9 : la présence policière a-t-elle rendu la vie plus agréable ? (réponses en %)

	Clos la Rose	LA Sauvagère
Plus agréable	31,5	76
Aucun effet	48,5	21
Moins agréable	20	3

Comment comprendre cette différence entre les opinions des habitants des deux quartiers ? Nous pouvons avancer deux explications. La première est issue de l'analyse statistique. Les opinions favorables sur la présence policière sont globalement le fait des personnes les plus diplômées, or ces dernières sont elles-mêmes globalement plus représentées parmi les habitants de La Sauvagère. La seconde explication est issue des entretiens avec des habitants qui nous amènent à faire l'hypothèse que les CRS n'ont pas travaillé exactement de la même façon dans les deux quartiers. En pratique, nous avons eu à plusieurs reprises l'occasion d'entendre des habitants se plaindre de comportements inciviques des CRS (tels que le fait de tenir des propos humiliants ou d'uriner le long des murs), ce qui n'est jamais arrivé lors de notre enquête à La Sauvagère. Enfin, nous pouvons émettre une hypothèse pour comprendre ces éventuelles

attitudes différentes de la part des policiers : celle de la réputation des quartiers. La mauvaise réputation du Clos la Rose a peut-être incité certains CRS à se comporter eux-mêmes de façon moins respectueuse.

6.4. Le point de vue des partenaires des GPS

Une différence de taille apparaît également entre les deux quartiers quant à l'impact de l'opération ZSP sur la dynamique partenariale locale. Différence qui explique aisément compte tenu de l'histoire de ces partenariats.

Au Clos la Rose, les professionnels et certaines associations avaient commencé à réfléchir et à agir ensemble bien avant que le lancement des ZSP, sur la base d'un diagnostic commun des principales problématiques locales. C'est notamment le traumatisme de la fusillade de novembre 2010 qui avait dynamisé ce partenariat. Deux collectifs avaient alors vu le jour, associant notamment l'un ou l'autre les centres sociaux, les collèges, la CAF, la prévention spécialisée et la politique de la ville, ainsi qu'un GLTD. Dans ce contexte, la création des ZSP apparaît comme un découpage administratif et une instance de partenariat qui viennent se surajouter à ceux déjà existant. Chaque représentant d'administration a en réalité son découpage sectoriel qui ne correspond généralement pas exactement aux autres. Il vient simplement alors participer à des réunions d'une instance qui cible un territoire éventuellement un peu plus restreint. Toutefois, les partenaires ne s'en plaignent pas. Ils soulignent de surcroît la nouveauté et la force au moins symbolique que représente la participation active de l'État (par le biais de la police mais aussi du Préfet à l'égalité des chances). Il existe néanmoins un décalage entre les problématiques locales repérées par le travail partenarial du GPS et les enveloppes budgétaires mises à disposition (notamment par le FIPD). De l'aveu de plusieurs partenaires interviewés, plusieurs initiatives imaginées par le GPS n'ont pas pu voir le jour faute de budget pour les mettre en œuvre ou pour les inscrire dans une durée suffisamment longue pour qu'elles portent leurs fruits.

A La Sauvagère, au contraire, il n'existait pas de partenariat spécifique avant le déclenchement de l'opération ZSP. Le GPS créé en 2013 constitue donc une nouveauté dans le paysage partenarial, dont les effets se sont fait immédiatement sentir :

« Lorsque c'est l'État qui appelle, ça va beaucoup mieux, les gens viennent. Le GPS facilite vraiment la gestion au quotidien de tous ces gestionnaires. Il n'y avait pas d'occasion de rencontre avant, sûrement pas avec le syndic et encore moins avec la police » [Entretien centre social].

« Pour moi le GPS est une force. Pour nous parfois il est difficile de capter ces interlocuteurs dont je parle. Lorsque l'État invite certains partenaires ils sont autour de la table, lorsque c'est le CUCS, on ne les a pas tous. La force du GPS et de travailler en lien avec les partenaires de l'État, notamment le délégué du préfet à l'égalité des chances et les équipes CUCS » [Entretien agent territorial CUCS].

« Le GPS sert à faire remonter des sujets du terrain comme le cas d'un appartement squatté et qui servait de base arrière pour le deal. Après, les différents services se saisissent de la problématique et vous accompagnent pour la traiter. Avant la voie normale pour traiter ce problème, c'était un courrier recommandé à la police, une copie à la mairie et aux services de l'hygiène. Ça marchait, mais moins vite et avec moins de volonté » [Entretien Syndic].

Conclusion

Au terme de notre recherche, il apparaît que le bilan des ZSP dans les deux quartiers étudiés est pour le moins mitigé. Il s'articule en effet autour de quatre constats majeurs.

Premier constat : le trafic de stupéfiant, point central dans l'approche globale, est un phénomène qui n'a jamais été durablement stoppé. Il a pu momentanément s'arrêter et il a pu se déplacer. Mais, dans les deux cas étudiés, il persiste. Ceci ne surprend guère d'ailleurs, compte tenu de deux autres réalités. La première est l'ampleur de la demande de drogues. Près d'un quart de la population adulte dans l'Union européenne, soit plus de 80 millions de personnes, auraient consommé une drogue illicite (la plupart du cannabis) à un moment de sa vie, et près de 15 millions de jeunes Européens âgés de 15 à 34 ans (soit plus de 11 % de cette tranche d'âge) ont consommé du cannabis au cours de l'année écoulée²⁸. Une telle demande, confrontée en France à un système légal totalement prohibitionniste, ne peut que générer et entretenir en permanence une énorme économie parallèle. La seconde réalité est l'ampleur des mécanismes d'exclusion socio-économique favorisant l'implantation et le renouvellement permanent de cette économie parallèle. Si les acheteurs de cannabis se rencontrent à tous les âges et dans tous les milieux sociaux, les réseaux de revente prospèrent dans des zones où l'on constate un taux de chômage très élevé chez les plus jeunes, une population se précarisant, un faible équipement culturel, un absentéisme scolaire marqué, une faible proportion de diplômés de l'enseignement supérieur²⁹ ; ce qui se vérifie très largement dans notre étude.

Deuxième constat : au-delà du trafic de drogue, les opérations policières massives (en particulier le déploiement des CRS) dans ces cités n'ont pas eu non plus d'impact significatif sur l'évolution de la délinquance générale locale. De ce point de vue, l'« approche globale » apparaît surtout comme une démonstration de force qui pourrait être perçue comme une tentative de « reconquête » par l'État des zones qu'il a lui-même délaissées depuis plusieurs décennies. Cette démonstration de force s'est faite principalement par l'utilisation des CRS. Selon les territoires et selon les catégories de la population, cette visibilité nouvelle de la police a pu être jugée plutôt rassurante et bienvenue ou bien plutôt inutile et renforçant la stigmatisation du quartier. Dans tous les cas, on peut se demander si l'impact « psychologique » ou « symbolique » de cette politique sera durable.

Le troisième constat est plus positif : les ZSP ont indéniablement relancé la dynamique partenariale, en particulier quand cette dernière était en défaut ou en sommeil sur un territoire. Ceci a manifestement permis d'apporter plus rapidement des réponses concrètes aux problèmes rencontrés par les acteurs institutionnels de chacun des territoires étudiés. On peut parler d'un « coup de booster » donné au partenariat. Et, sur les deux terrains, il semble que la meilleure coopération des acteurs institutionnels de terrain porte des fruits et conduit à une amélioration du cadre de vie des habitants. Mais là encore, on se demande si cette dynamique et ces effets seront durables.

Un quatrième et dernier constat s'impose en effet : un certain nombre de problématiques de fond constituent des freins considérables et limitent toute perspective d'amélioration durable des questions de sécurité locale. Il s'agit principalement de l'échec et du décrochage scolaires, de la grande précarité économique et sociale d'une partie des familles de ces cités, du taux de chômage particulièrement inquiétant, notamment chez les jeunes (plus de 56% au Clos et 40% à La Sauvagère chez les 15-24 ans), et de l'absence ou de l'insuffisance d'infrastructures culturelles sur ces territoires. A ceci s'ajoute le fait que la participation des habitants à la gestion politique du territoire demeure davantage un discours qu'une réalité, ce qui ne surprend guère tant le constat a maintes fois été fait que la politique de la ville « à la française » est incapable

²⁸ Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies, *Rapport européen sur les drogues. Tendances et évolutions*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014.

²⁹ M. Kokoreff, « Trafics de drogues, entre globalisation et localisation », *L'Ordinaire des Amériques* [En ligne], 2014, n°216. URL : <http://orda.revues.org/1268>

de susciter réellement une telle participation³⁰. Au demeurant, nous avons vu que les préoccupations premières des habitants n'étaient pas celles de l'État. Quand ce dernier parle trafics de drogues et CRS, les habitants répondent amélioration du cadre de vie et police de proximité... Ce constat se nourrit autant qu'il renforce le fort désintérêt pour la chose politique observé chez les habitants dans les deux quartiers étudiés.

Pour toutes ces raisons, le bilan des ZSP au regard de leurs objectifs initiaux nous apparaît en fin de compte très mitigé.

³⁰ Cf. L. Mucchielli, « Pour une sociologie politique des émeutes en France », in J.-L. Olive, L. Mucchielli et D. Giband, dir., *État d'Émeutes, État d'Exception : retour à la question centrale des périphéries*, Perpignan, Presses de l'Université de Perpignan, 2010, p. 127-173 ; T. Kirszbaum, « Pourquoi la France résiste à l'empowerment », *Urbanisme*, 2011, n°380, p. 74-76 ; M.-H. Bacqué, C. Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte, 2013 ; T. Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2015.