

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES QUARTIERS DE RECONQUÊTE RÉPUBLICAINE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 21 février 2023.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE IMPULSION RENOUVELEE POUR UNE AMBITION ELARGIE	9
1.1 Une priorité renouvelée en 2017 pour la police de sécurité du quotidien.....	9
1.2 Une méthode qui recueille le consensus des forces de sécurité intérieure et des autres acteurs.....	11
1.3 Une méthode confortée par les exemples étrangers	15
1.4 Une action de sécurité qui doit s’inscrire dans un schéma interministériel ...	16
2 UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET PRAGMATIQUE.....	20
2.1 Une médiatisation dynamique	20
2.2 Le pilotage par l’administration centrale	22
2.3 La création des QRR en trois vagues et les déterminants des choix	26
3 DES REUSSITES ET UN POTENTIEL D’AMELIORATION	30
3.1 Une mise en œuvre généralement appréciée par les responsables locaux	30
3.1.1 QRR gendarmerie de Fosses-Louvres (2 ^e vague).....	30
3.1.2 QRR gendarmerie de Lunel-Mauguio (2 ^e vague).....	32
3.1.3 QRR La Mosson de la CSP de Montpellier (1 ^e vague)	33
3.1.4 QRR Angoulême-Soyaux de la CSP d’Angoulême (2 ^e vague).....	35
3.1.5 Les deux QRR de la CSP de Strasbourg (1 ^e et 3 ^e vagues)	36
3.1.6 Les QRR de Paris et Saint-Denis – préfecture de police de Paris	39
3.2 Les améliorations possibles pour les QRR.....	42
3.2.1 Un découpage géographique imposé qui pourrait mieux prendre en compte les besoins locaux	43
3.2.2 Des effectifs significatifs maintenus dans le temps.....	46
3.2.3 Une simplification des procédures judiciaires qui déçoit les enquêteurs	50
3.2.4 Les expériences et les bonnes pratiques doivent être mieux partagées	51
3.3 Un développement apprécié du partenariat malgré une comitologie lourde..	53
3.3.1 Les cellules de lutte contre les trafics et les partenariats interministériels	53
3.3.2 Les groupes de partenariat opérationnel (GPO)	54
3.3.3 Les polices municipales ont une place variable	56
4 UNE MESURE INSUFFISANTE DES RESULTATS	60
4.1 Le Lab’PSQ à la recherche d’une évaluation qualitative	60
4.2 Les administrations centrales collationnent les informations locales	64
4.3 La mesure inachevée de la satisfaction de la population	66
LISTE DES ABREVIATIONS	73
ANNEXES.....	75
Annexe n° 1. Cartographie des QRR	76
Annexe n° 2. Les 20 « départements mieux accompagnés » de la DGGN	78
Annexe n° 3. Les exemples étrangers	79

SYNTHESE

Le Gouvernement a défini en 2017 et 2018 une méthode pour mettre la police au service de la sécurité des citoyens et habitants, qui comprend des objectifs, une organisation et des moyens. Il s'agissait, selon le discours du Président de la République aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017 d'une « *grande réforme majeure du quinquennat dans le domaine de la sécurité intérieure* ». Cette police de sécurité du quotidien (PSQ) vise un meilleur service à la population grâce la déconcentration des prises de décision et à l'autonomie accordée aux échelons locaux, à une approche partenariale des questions de sécurité afin de faire concourir tous les participants au même but et à la prise en compte des demandes de la population pour le règlement des nuisances du quotidien.

Les quartiers de reconquête républicaine (QRR) sont des zones géographiques caractérisées par des difficultés plus importantes qu'ailleurs, qui tiennent au niveau de la délinquance mesurée mais aussi à des paramètres extérieurs aux forces de police et gendarmerie, tels que l'urbanisme, la sociologie et l'économie ; ce sont souvent des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans ces QRR, l'action des forces de sécurité intérieure est renforcée par des effectifs supplémentaires et par une concertation active avec le procureur de la République dans les cellules de lutte contre les trafics. L'action concertée avec les partenaires, générale pour la PSQ, y prend une importance plus grande en raison de la coordination nécessaire de différentes politiques publiques : rénovation urbaine, éducation, jeunesse, transport, etc.

La PSQ a tiré les enseignements de l'échec de la police de proximité entre 1995 et 2003. Elle a été très bien accueillie, voire souhaitée, par les administrations centrales de la police et de la gendarmerie, qui l'ont rapidement déclinée. Elle recueille l'assentiment d'une majorité des policiers et gendarmes.

Le dispositif propre aux QRR a été lancé en septembre 2018, avec l'identification des 15 premiers quartiers et s'est poursuivi par d'autres créations qui ont porté le nombre de QRR à 62 au début de l'année 2022. Six quartiers sont situés en zone de compétence de la gendarmerie. Deux QRR sont installés outremer.

Les moyens renforcés ont été mis en place et maintenus depuis le début des QRR

Dans les QRR, les renforts ont été affectés dans des volumes proches des projets initiaux, qui prévoyaient 1 300 policiers supplémentaires pour 60 QRR (en moyenne 21 ou 22). En juin 2022, la France compte 62 QRR, dont 56 en zone de compétence de la police nationale, avec la création de 1 089 postes (en moyenne 19 ou 20). La gendarmerie a adopté les QRR dès la deuxième vague, en 2019 ; elle en anime maintenant 6, qui ont reçu au total 60 gendarmes supplémentaires (10 chacun). Ces effectifs ont été maintenus dans le temps, malgré quelques vacances temporaires liées aux contraintes de gestion pour organiser les mutations. Cette constance, depuis 2018 ou 2019 pour les QRR des première et deuxième vagues, montre que cette politique publique est suivie avec rigueur.

Les effectifs policiers ont été affectés en partie aux brigades spécialisées de terrain (BST), soit pour les renforcer, soit pour les créer ; ces brigades ont pour vocation principale de patrouiller dans les QRR, autant que possible à pied, afin d'y d'établir les contacts avec la

population et d'exercer une action de prévention. La préfecture de police de Paris a nommé ses unités brigades territoriales de contact (BTC) et leur a donné une mission plus orientée vers la lutte contre la délinquance. Ces unités fonctionnent bien, dans la mesure où les cadres ont été choisis avec une appétence pour cette activité et une connaissance des quartiers visés. Les méthodes des brigades spécialisées de terrain peuvent varier d'un département à l'autre, en particulier dans la proportion des patrouilles à pied ou en véhicule, qui dépend des configurations locales. Sur ce point comme sur d'autres, des échanges d'expériences sont souhaitables.

Les autres renforts ont permis, selon les cas, de remettre à niveau les unités de police secours des circonscriptions de sécurité publique ou de renforcer les enquêteurs de la sécurité publique, premier niveau de l'action judiciaire. Les brigades spécialisées de terrain, en effet, sont d'autant plus efficaces qu'elles appuient la prévention par des capacités d'intervention, d'enquête et de sanction.

Pour les QRR de la gendarmerie, les renforts sont affectés aux brigades territoriales autonomes, aux brigades de protection des familles ou dans des services d'enquête. La spécialisation géographique sur les QRR relève de l'organisation du commandant de brigade.

Dans les deux forces, les personnes affectées dans les QRR visités lors de l'enquête avaient en majorité une solide expérience, même si les postes ont parfois été pourvus par des stagiaires en sortie d'école.

L'autonomie des responsables locaux est réelle et nécessaire

Chacun des QRR visités lors de l'enquête présente des caractéristiques propres, que l'on constate dans le découpage géographique du QRR et dans sa situation dans le ressort de compétence de la brigade de gendarmerie ou de la circonscription de sécurité publique à laquelle il appartient.

Les QRR peuvent être constitués d'un seul quartier (par exemple Montpellier-La Mosson), de plusieurs quartiers contigus (comme les deux QRR de Strasbourg), ou de plusieurs quartiers disjoints allant jusqu'à s'étendre sur plusieurs communes (Angoulême-Soyaux, Lunel-Mauguio, Fosses-Louvres). La typologie de la délinquance et des problèmes de sécurité s'inscrit dans un fonds commun dont les paramètres varient selon l'importance des phénomènes de bandes rivales, de l'état de la rénovation urbaine en cours, de trafics de stupéfiants et de repli communautariste, voire d'intégrisme.

Les périmètres des QRR ont été arrêtés par le cabinet du ministre de l'intérieur pour les deux premières vagues dans la zone police, sauf dans le ressort de la préfecture de police de Paris. L'analyse par les responsables locaux leur aurait parfois fixé d'autres limites.

L'expérience montre que tous les responsables locaux ont su adapter leur dispositif aux caractéristiques locales, portant l'action de leurs services parfois hors des QRR mais selon les mêmes méthodes.

La rigidité des consignes nationales était l'une des causes de l'échec de la police de proximité voici vingt ans. La déconcentration dans les QRR et plus largement dans les secteurs de la PSQ est l'une des raisons de sa réussite.

La création des QRR pose par ailleurs la question du destin des zones de sécurité prioritaires (ZSP) créées en 2012 avec des objectifs très proches de ceux des actuels QRR.

Certains QRR sont d'ailleurs installés sur le territoire de ZSP préexistantes. Les ZSP survivent nominalement car elles sont inscrites dans le code de la sécurité intérieure, mais sont obsolètes car elles ne correspondent plus à des actions propres. Le dispositif des QRR permet de mettre en extinction celui des ZSP, et surtout doit être évolutif pour s'adapter aux changements de contexte ; à défaut, il risque l'effacement, à l'image de ces dernières.

L'approche partenariale est majoritairement saluée

Le succès de la démarche de sécurité du quotidien dans ces QRR est certain car il est reconnu par les partenaires des forces de sécurité. Deux sondages réalisés en 2020 par le Lab'PSQ auprès des transporteurs publics et auprès des bailleurs sociaux ont montré une satisfaction majoritaire chez ces partenaires, malgré quelques réserves sur la disponibilité des moyens des forces de sécurité ou les relations entre acteurs de terrain, moins fluides qu'entre cadres.

Les entretiens conduits lors de l'enquête auprès d'un échantillon de partenaires confirment en 2022 le bon fonctionnement du partenariat.

L'instrument principal des échanges est le groupe de partenariat opérationnel (GPO) mis en place sur instruction de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP). Chaque QRR a développé un mode de fonctionnement propre, en grande partie en fonction des attentes des partenaires et selon la place que le maire veut accorder à la cellule de veille de son conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), lorsqu'il existe et est actif.

La direction centrale de la sécurité publique réunit des informations sur le nombre de GPO constitués, le nombre de problématiques identifiées, prises en compte par les partenaires, et le nombre de problématiques résolues. Cette addition des problématiques « résolues » est un indicateur utile pour constater la bonne mise en œuvre des partenariats mais ne mesure pas la satisfaction de la population.

La gendarmerie se rattache aux comités mis en place dans les ZSP, mais ceux-ci ne sont plus réellement actifs. Selon les brigades, les relations reposent surtout sur des échanges bilatéraux.

La préfecture de police de Paris a adopté les groupes de partenariat opérationnel en 2021, certaines de ses circonscriptions ont aussi maintenu les instances de concertation des ZSP.

À la lumière des exemples constatés dans huit quartiers de reconquête républicaine visités pour ce contrôle, la mise en relation des différents partenaires au cours de réunion périodiques, sur le modèle des GPO ou de la cellule de veille du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, semble appréciée par tous les participants, sans que le nom ou l'appartenance de l'organisateur, qu'il soit le responsable de police dans les GPO ou le maire dans les CLSPD, ait beaucoup d'importance.

La réunion régulière des partenaires doit donc être encouragée, sans qu'il soit nécessaire de lui imposer un format trop strict.

La prise en compte des demandes de la population et de manière générale les résultats de la PSQ dans les QRR n'est pas évaluée par des outils appropriés

Ce troisième axe de la PSQ est le plus difficile à évaluer, en raison d'une absence d'instrument de mesure efficace.

Le Lab'PSQ est chargé d'une fonction d'observatoire des résultats qu'il remplit à partir des indicateurs de l'état 4001, pourtant peu significatifs à l'échelle de la plupart des QRR, en raison du petit nombre de faits constatés. Pris globalement, les QRR présentent des résultats meilleurs que la moyenne nationale dans la réduction des violences physiques et les taux d'élucidation, mais ces agrégats ne permettent pas une analyse approfondie. La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a développé le même type d'approche en puisant dans son infocentre des agrégats plus fins, donc avec des volumes réduits qui limitent la qualité de l'information.

Au demeurant, les données diffusées par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), sur lesquelles s'appuie le Lab'PSQ, sont annuelles et leur publication est tardive : en juin 2022, le dernier état du Lab'PSQ s'arrêtait aux données de l'année 2020.

Une enquête universitaire annuelle, dite EQP (Enquête nationale sur la qualité du lien entre la population et les forces de sécurité intérieure), est financée depuis 2019 par le Lab'PSQ, mais la constitution de son échantillon, auprès des habitants qui entrent en contact avec la police et la gendarmerie, n'est pas neutre et le taux de réponse du panel est très faible. Les deux premières éditions de l'enquête, EQP19 et EQP20, ne permettent aucune déduction ou analyse sur l'amélioration des relations entre la police et la population.

En définitive, les éléments réunis par le Lab'PSQ ne permettent pas encore une évaluation des résultats de la PSQ, y compris dans les QRR. Le ministère de l'intérieur doit coordonner ses différents services : la police nationale et sa sécurité publique, la gendarmerie, le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (dont une partie de l'activité doit répondre aux besoins d'analyse du ministère) et le Lab'PSQ pour élaborer des outils de mesure de la qualité de l'action des forces de sécurité et de service rendu aux citoyens.

Le manque d'outil pour mesurer les résultats reflète d'ailleurs le silence des concepteurs sur les conditions qui permettraient de déclarer que la « reconquête républicaine » d'un quartier est achevée. Or, la reconquête est un processus qui doit s'inscrire dans une dynamique et ne peut se prolonger indéfiniment. Pour faire vivre et évoluer le dispositif des QRR, le Gouvernement doit définir un objectif de normalisation pouvant être atteint dans ces quartiers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (secrétaire général du ministère de l'intérieur) Mettre officiellement en extinction le dispositif des zones de sécurité prioritaires (ZSP).

Recommandation n° 2 : (directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale, préfet de police de Paris) Organiser des rencontres interdépartementales pour favoriser les échanges de bonnes pratiques de la sécurité du quotidien.

Recommandation n° 3 : (secrétaire général du ministère de l'intérieur, directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale, préfet de police de Paris) Développer une méthode de mesure des résultats dans les quartiers de reconquête républicaine qui prenne en compte l'objectif principal d'amélioration de la satisfaction des habitants.

Recommandation n° 4 : (secrétaire général du ministère de l'intérieur, directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale) Étudier le rattachement du Lab'PSQ aux deux directions générales et développer ses fonctions de cercle de réflexion et d'incubateur.

INTRODUCTION

Le Gouvernement a défini en 2017 et 2018 une méthode pour mettre la police au service de la sécurité du quotidien des citoyens et habitants, qui comprend des objectifs, une organisation et des moyens. La méthode de la police de sécurité du quotidien (PSQ) et les particularités des quartiers de reconquête républicaine (QRR) ont été d’abord annoncées par le Président de la République lors de son discours aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017 comme une « *réforme majeure du quinquennat dans le domaine de la sécurité intérieure* ».

Les quartiers de reconquête républicaine sont des zones géographiques caractérisées par des difficultés plus importantes qu’ailleurs, qui tiennent au niveau de la délinquance mesurée mais aussi à des paramètres extérieurs aux forces de police et gendarmerie, tels que l’urbanisme, la sociologie et l’économie. Dans ces QRR, les modalités de mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien bénéficient d’un surcroît d’effectifs et de moyens.

Le dispositif des QRR prolonge une pratique historique des renforts par quartier : avant les QRR, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) organisaient déjà des renforts localisés des forces de sécurité intérieure. Le dispositif propre aux QRR a été lancé en septembre 2018, avec l’identification des 15 premiers quartiers et s’est poursuivi par d’autres créations qui ont porté le nombre de QRR à 62 au début de l’année 2022. Six quartiers sont situés en zone de compétence de la gendarmerie et huit dans le ressort de la préfecture de police de Paris. Sur l’ensemble, deux QRR sont installés outremer, l’un en zone police et l’autre en zone gendarmerie.

La Cour des comptes a inscrit le contrôle des QRR à son programme avec l’objectif d’évaluer la politique publique mise en œuvre car les annonces prévoyaient d’affecter aux QRR une part importante, jusqu’à 1 300 policiers sur les 10 000 créations de postes de policiers et gendarmes du quinquennat. L’objectif initial était de procéder à l’évaluation d’un dispositif particulier mis en place dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, mais l’absence de données pour en mesurer les résultats ne permettait pas de l’atteindre. La Cour a déjà relevé dans son récent référé du 28 juillet 2022 « *Mieux mesurer l’activité des forces de sécurité intérieure* », le manque d’outils de mesure de la qualité de service ; cette carence limite l’évaluation de l’action publique.

Ce rapport vise donc à établir l’efficacité du dispositif ; il s’appuie sur un grand nombre d’entretiens avec les décideurs des administrations centrales, les responsables des services déconcentrés de la sécurité publique, la préfecture de police de Paris et les commandants des unités de gendarmerie départementale. Des partenaires extérieurs au ministère de l’intérieur, associés à la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien dans les QRR, ont aussi apporté leur témoignage.

Les quatre chapitres du rapport présentent la conception du dispositif, sa déclinaison par les administrations centrales, sa mise en œuvre par les unités et services sur le territoire et les enseignements que l’on peut en tirer, enfin les progrès à faire dans la mesure des résultats.

1 UNE IMPULSION RENOUVELÉE POUR UNE AMBITION ELARGIE

La police de sécurité du quotidien confirme, avec une méthode renouvelée, des objectifs classiques. Cette méthode nouvelle est bien acceptée par les acteurs, dont les forces de sécurité intérieure. Elle transpose en France un modèle dont la réussite est attestée à l'étranger. Toutefois, elle s'inscrit dans un schéma transversal dont le volet interministériel n'est pas piloté à l'échelon central.

1.1 Une priorité renouvelée en 2017 pour la police de sécurité du quotidien

Le dispositif actuel de la police de sécurité du quotidien (PSQ) et des quartiers de reconquête républicaine (QRR) met en œuvre une directive du Président de la République lors de son discours aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017, annonçant en particulier à l'intention des forces du ministère de l'intérieur la volonté de réformer « *la lutte contre l'insécurité et la mise en place de la police de sécurité du quotidien.* » Le Président de la République fixait par ailleurs des objectifs à d'autres services de l'État, en indiquant, par exemple, que la réforme de la police de sécurité du quotidien sera aussi « *articulée et concomitante avec celle de la procédure pénale et de la justice* ».

L'objectif de cette réforme est de faire baisser l'insécurité ressentie par les citoyens en combattant l'augmentation des infractions subies au quotidien. Il est illustré dans le discours par l'exemple des vols violents, des vols de véhicules, des coups et blessures, des cambriolages, mais aussi « *tout ce qu'on ne mesure pas* ». Parmi ces nuisances qui ne sont, en effet, pas toutes suivies par les statistiques de la délinquance, l'attention est portée sur les rodéos sauvages, les occupations de halls d'immeubles, les incivilités et le harcèlement.

C'est avant tout la méthode à développer qui caractérise la réforme. Elle consiste à transformer les modes d'action des forces de sécurité intérieures (FSI) afin de remettre au premier rang de la mission des policiers et gendarmes « *le service de la population, la lutte contre la délinquance et la criminalité du quotidien.* » L'action doit être soutenue par des moyens « *humains, matériels et technologiques.* » Les trois axes de progrès annoncés sont :

- « *donner aux forces de sécurité les moyens et les méthodes pour agir plus efficacement.* » Les moyens comprennent une augmentation des effectifs de 10 000 policiers et gendarmes en cinq ans, ainsi que des marges gagnées sur l'allègement des tâches administratives, des transferts de missions à d'autres services et la formation ;
- « *déconcentrer davantage les politiques de sécurité en accordant plus d'autonomie aux échelons locaux* » et en vitalisant les partenariats locaux et la coaction avec les acteurs publics et privés ;
- « *renforcer les liens avec la population* » par l'analyse de ses attentes, de meilleurs échanges et une communication plus efficace.

Le discours du Président de la République a été préparé par une note du ministère de l'intérieur intitulée : « Protéger, garantir et servir – Feuille de route pour le ministère de l'intérieur ». Cette feuille de route couvre un large spectre de services et d'activités du

ministère. Dans le champ de l'enquête (PSQ et QRR), elle fait « *le choix de la déconcentration* » présenté comme une rupture méthodologique avec la tradition centralisatrice du ministère et vise à « *faire reculer l'insécurité au quotidien* » et « *rendre le service public plus proche, plus simple, plus moderne* ».

La feuille de route du ministère prépare la PSQ sans mentionner les quartiers de reconquête républicaine, mais leur création ultérieure répond bien à la logique de la sécurité du quotidien car ils sont une modalité de mise en œuvre des nouvelles orientations.

Deux au moins des trois objectifs principaux fixés – le rapprochement de la police et des populations et le développement des partenariats locaux – s'inscrivent dans la continuité des politiques publiques antérieures. Ainsi, la loi disposait dès 1995 que « *l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité* » est l'une des orientations permanentes de la politique de sécurité¹. La loi de 1995 développait aussi le principe du partenariat : « *S'il [revient à l'État] d'utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre, il lui appartient aussi de veiller à ce que les autres acteurs de la sécurité que sont les maires et leurs services, d'une part, et, d'autre part, les professions de sécurité exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités.* »² L'approche partenariale, ou du moins l'une de ses applications, est inscrite depuis 2012 dans l'article L.132-3 du code général de la sécurité intérieure qui dispose que « *le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police et de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de la commune* »³.

La « police de proximité » créée par la loi de 1995 a connu quelques vicissitudes mais les idées ont avancé et un rapport de la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance⁴ rédigé en 2014 rappelait, par exemple, qu'en matière de démarche partenariale et de prévention, la DGGN a donné en 1999, puis renouvelé en 2011, des instructions pour que chaque groupement de gendarmerie désigne un officier plus spécialement chargé « *d'assister le commandant de groupement dans son rôle d'acteur et d'animateur de la démarche partenariale locale en matière de sécurité* ». Dans la police, à défaut d'instructions de la direction générale de la police nationale (DGPN), les départements avaient l'initiative de leur dispositif et la mission a constaté que quelques-uns « *s'étaient organisés pour mettre en place un véritable pilotage* ».

La création des QRR trouve aussi un antécédent dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP), créées par la circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 2012 afin de « *répondre, au plus près, aux préoccupations de nos concitoyens, souvent parmi les plus démunis, confrontés dans des quartiers urbains ou dans des territoires ruraux à la délinquance, à la violence et aux trafics de toutes sortes qui sapent les fondements mêmes de notre société et mettent en péril le lien social.* (...) Conformément aux engagements du Président de la

¹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, article 3.

² Loi n° 95-73, annexe I – *Rapport sur les orientations de la politique de sécurité*.

³ Disposition codifiée par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

⁴ *Gouvernance locale de la prévention de la délinquance* ; rapport N° 14-102/14-055/101 de l'inspection générale de l'administration de septembre 2014, rédigé aussi par l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'éducation nationale, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et le conseil général de l'environnement et du développement durable.

République et du Premier ministre, il faut aller plus loin dans certains territoires particulièrement frappés par une dégradation de l'ordre et de la tranquillité publics. Cette approche renforcée doit privilégier des secteurs géographiques précis, des thématiques lourdes et concerner des publics identifiés. C'est dans ce cadre que seront mises en place de façon échelonnée, à partir du mois de septembre [2012], les zones de sécurité prioritaires ».

1.2 Une méthode qui recueille le consensus des forces de sécurité intérieure et des autres acteurs

La méthode de la PSQ, y compris sa déclinaison dans les QRR, a été reçue très favorablement dans les administrations centrales de la gendarmerie et de la sécurité publique (DCSP), comme dans les unités et services déconcentrés et chez les autres acteurs n'appartenant pas au ministère de l'intérieur.

Le principe de la PSQ est approuvé dans les forces de sécurité

La gendarmerie considère que la PSQ est au cœur de sa stratégie globale de sécurité publique, qui vise à « *placer le service du citoyen au cœur du métier de gendarme* »⁵ : cette citation du discours du Président de la République rejoint ses propres objectifs. Elle y trouve la prolongation d'une action de proximité développée dès 2016, conduisant à la mise en place le 1^{er} mars 2017 de 30 « brigades de contact » expérimentales, afin de renforcer les relations avec la population et avec les élus⁶. L'expérience était motivée par la nécessité de réorganiser le fonctionnement d'unités faiblement dotées, afin d'augmenter la présence des gendarmes sur la voie publique. Engagée dans cette démarche, la gendarmerie annonce avoir contribué à la conception de la PSQ dès l'origine.

Le directeur général de la police a ordonné la mise en place de la PSQ dès son lancement, par la rédaction d'une doctrine soulignant que « *La PSQ est une opportunité pour la police nationale de promouvoir son agilité, sa capacité à s'adapter, à innover et à co-développer des solutions de sécurité avec ses partenaires pour mieux répondre aux besoins de sécurité quotidienne de la population.* »⁷ C'est ensuite la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) qui a mis en œuvre et fait vivre la PSQ avec la volonté affirmée de soutenir ce que la direction centrale de la sécurité publique et sa direction générale (DGPN) présentent comme une nouvelle « philosophie d'action » destinée à durer.

Les responsables des services territoriaux rencontrés lors de l'enquête, directeurs départementaux de la sécurité publique, commissaires centraux de la préfecture de police de Paris et commandant de groupement de gendarmerie ainsi que leurs adjoints et subordonnés ont confirmé l'intérêt et même l'attachement des forces de sécurité intérieure pour la PSQ. Ils apprécient l'objectif de rapprochement avec la population et perçoivent les avantages de la

⁵ Citation du discours du Président de la République reprise en introduction du dossier de lancement de la PSQ.

⁶ Sirpa Gendarmerie ; *Brigade de contact : au cœur des territoires et des populations* ; publié le 15 mai 2017.

⁷ Note DGPN/Cab/N°2018-1300D du 6 avril 2018 ; circulaire portant la doctrine de la police de sécurité du quotidien ; 25 pages, y compris ses annexes.

méthode partenariale. Le renforcement de l'action dans les QRR est également approuvé à tous les niveaux par les policiers et gendarmes qui y participent.

Les acteurs rencontrés lors de l'enquête étaient tous impliqués et se disaient tous convaincus par la méthode et les objectifs. Certains indices, voire des déclarations explicites lors des visites de QRR dans des circonscriptions de sécurité publique, ont cependant montré que l'adhésion à la prévention portée par la PSQ n'est pas unanime. Il s'agit, pour le résumer de manière simplificatrice, d'une résurgence du débat de 2003 sur les objectifs de la police de proximité, mais ces réticences, minoritaires, pourraient être surmontées. En effet, la sécurité du quotidien ne se réduit pas aux seules actions de prévention ou de contacts amicaux avec la population, même dans les QRR dotés de brigades territoriales de contact. Les acteurs, et en premier lieu ceux qui agissent sur la voie publique, insistent sur le fait que la pacification des relations doit s'appuyer sur une capacité d'intervention et de répression. Il s'agit donc, pour faire mieux accepter les évolutions portées par la PSQ, de convaincre en interne que les actions préventives et répressives ont trouvé un point d'équilibre, mais les instruments pour le démontrer manquent. L'absence ou les retards dans la définition d'outils de mesure des résultats (cf. chapitre 4) a donc aussi des conséquences internes aux services.

La PSQ est d'autant plus acceptée qu'elle corrige deux défauts antérieurs. D'une part, elle reprend des outils et méthodes déjà connus, comme le partenariat avec les élus et les polices municipales, l'éducation nationale, les bailleurs sociaux d'une part et la présence sur la voie publique pour entretenir le lien avec la population d'autre part, en donnant un cadre homogène normé par l'échelon central à des pratiques locales empiriques. D'autre part, elle ne reproduit pas les erreurs de la police de proximité telle qu'elle était imposée au début du siècle, qui a laissé le souvenir de règles très directives imposant une sectorisation, une affectation des moyens et un choix des problèmes à traiter ne laissant aucune place aux analyses et particularités locales. Les moyens importants nécessaires à la mise en place de la police de proximité avaient été affectés aux directions départementales chargées de la phase d'expérimentation, mais avaient manqué pour accompagner la généralisation de cette doctrine entre 2000 et 2002.

Deux anciens responsables de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) avaient analysé les causes de l'échec de la police de proximité⁸ :

- une mise en œuvre trop rapide. Le déploiement de la doctrine de police de proximité au cours de l'été 1999 a été accéléré suite à des pressions pré-électorales. La rapidité à généraliser cette méthode de travail, radicalement nouvelle, n'a pas permis une adhésion uniforme à la doctrine ;
- une sectorisation trop fine qui demandait beaucoup de personnel. Les secteurs comprenaient entre 4 000 et 20 000 habitants chacun⁹. En outre, deux secteurs au minimum devaient être créés dans chaque circonscription¹⁰. En conséquence, la fidélisation voulue des effectifs sur ces secteurs trop petits ne permettait pas une mutualisation efficace et le dispositif aurait nécessité des effectifs qui n'étaient ni assez nombreux ni assez bien formés ;

⁸ Alain Bauer, Christophe Soullez ; *Les politiques publiques de sécurité* ; PUF, Que sais-je ? 2011.

⁹ Les auteurs se réfèrent à la circulaire du 11 juin 2001 relative à la mise en œuvre de la troisième vague de généralisation de la police de proximité.

¹⁰ Les auteurs renvoient, sans plus de précision, à une note technique du 11 décembre 2000.

- en outre, les investissements immobiliers pour les nouvelles implantations nécessaires n'étaient pas financés ;
- enfin, la méthode était trop rigide.

Le contrôle des QRR a montré que ces causes d'échec ont été éliminées (cf. chapitres suivants).

Les choix des QRR et les méthodes appliquées sont validés, mais les critères du succès ne sont pas définis

La doctrine de la DGPN identifie les QRR comme des territoires dont la situation justifie l'affectation de moyens renforcés. Ces quartiers font partie des zones les plus touchées par les trafics de stupéfiants et doivent à ce titre bénéficier d'un pilotage renforcé de la lutte contre ces trafics associant la sécurité publique et la police judiciaire. En exécution, toutefois, c'est la direction centrale de la sécurité publique qui est chargée de leur mise en œuvre ; ce sont les unités de la sécurité publique qui ont reçu les renforts en effectifs.

Tout en adoptant sans réserve la méthode de la PSQ, la gendarmerie n'avait pas, à l'origine, identifié le quartier comme l'échelle de son action. Ainsi, quand la police mettait en place la première vague de 15 QRR, la gendarmerie a préféré distinguer 20 départements nécessitant d'être « mieux accompagnés » par un supplément d'effectif de 25 gendarmes. Un an plus tard, la gendarmerie a modifié son appréciation et a rejoint la deuxième vague en créant quatre QRR en 2019, puis deux de plus en 2021. Cette volonté d'expérimenter le dispositif traduit le constat par la gendarmerie que les QRR sont une réponse adaptée dans les quartiers sensibles qui relèvent de sa compétence. Elle était poussée dans cette voie par trois motifs. Le premier est de concentrer la dynamique de la PSQ dans certains quartiers. Le deuxième motif est que la démarche est adaptée aux zones périurbaines¹¹. Enfin, le troisième est que la communication sur les QRR supplante médiatiquement la mise en œuvre de la PSQ.

Lors des visites des services déconcentrés, les autorités locales ont toutes confirmé que les quartiers retenus pour constituer les QRR avaient des caractéristiques propres au regard de la délinquance qui justifiaient l'affectation de moyens supplémentaires. Les maires ou leurs adjoints à la sécurité, lorsqu'ils ont pu être interrogés, ont confirmé ce constat. Quatre ans après les premières créations, les quartiers conservent ces caractéristiques et les responsables considèrent que les moyens affectés à l'origine y sont toujours nécessaires. Cette unanimité valide d'une part le choix initial des quartiers et d'autre part les méthodes qui y sont appliquées. La validation des méthodes se lit aussi dans le souhait, exprimé par des directeurs départementaux de la sécurité publique ou des élus, d'étendre des QRR ou d'en créer de nouveaux (cf. chapitre 3).

Les seules objections aux QRR exprimées lors de l'enquête l'ont été par des maires qui approuvent les actions mises en œuvre et les moyens affectés, mais n'apprécient pas l'étiquette de quartier difficile que renvoie l'appellation. Or, les municipalités s'efforcent, par la coordination des différentes actions d'urbanisme, de politique sociale et de politique

¹¹ L'importance des zones périurbaines dans le dispositif de la gendarmerie est soulignée par le rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), qui comprend un § « 2.1.1. Le maillage territorial des forces de sécurité sera renforcé en priorité dans les territoires ruraux et périurbains ».

économique dans les limites de leurs moyens, de restaurer l'image et la substance de ces quartiers. En pratique, ces réticences se trouvent plutôt dans les QRR de la gendarmerie car ils s'établissent sur la totalité d'une ou de plusieurs communes. À l'inverse, des communes sont attirées par la démarche et souhaiteraient bénéficier d'une présence renforcée sur la voie publique. Il s'agit plus souvent de petites communes dans les circonscriptions de sécurité publique, limitrophes de centres urbains disposant de QRR ; la discrimination véhiculée par l'étiquette n'est alors pas mise en avant.

La dynamique urbaine, cependant, se développe sur le long terme. Les opérations de rénovation comportant des aménagements d'infrastructures, des démolitions et reconstructions d'immeubles, s'étendent à l'échelle de la décennie entre la décision et l'achèvement. La permanence, sur quatre ans, des problèmes de sécurité dans les QRR ne doit pas masquer l'objectif d'une amélioration à l'avenir. En d'autres termes, la « reconquête » est aussi un processus qui doit s'inscrire dans une dynamique et ne peut se prolonger indéfiniment. Or, la durée de l'action spécifique dans les QRR ou les conditions qui permettraient de déclarer que la « reconquête » est achevée n'ont jamais été définies lors de l'annonce et la mise en œuvre des QRR. La lecture des productions ministérielles publiques ou internes suggère même que cette question n'a jamais été évoquée. Le silence sur ce paramètre nécessaire à toute politique publique rejoint ici les questions sous-tendues par l'effet négatif de l'étiquette QRR : l'objectif de normalisation des quartiers peut-il être atteint ? que devient alors le QRR ? Ces deux questions n'ont pas encore de réponse.

À l'issue de la contradiction, le ministère a souligné que « *la mise en œuvre des dispositifs de coproduction de sécurité et de prévention obtient des résultats sur le long terme* », expliquant ainsi la pérennité des QRR.

La PSQ a confirmé l'importance des partenariats

Lors des entretiens, les cadres de la direction centrale de la sécurité publique ont indiqué que la PSQ est une rupture par rapport à la pratique antérieure car elle porte la volonté de résoudre les problèmes concrets locaux, dont la solution n'est pas du seul ressort de la police, c'est pourquoi la réussite d'une profonde réforme des modes d'action repose aussi sur le partenariat avec les autres acteurs, dont les polices municipales, les élus et les acteurs privés intervenant dans le domaine de la sécurité : bailleurs sociaux, sociétés de transport public, sociétés de sécurité privée. Selon les administrations centrales, la coopération entre les acteurs est mieux acceptée qu'auparavant.

La rupture n'était pas tant dans l'importance nouvelle donnée aux partenariats locaux que dans l'exigence de les activer systématiquement. Dans la police tout particulièrement, la direction centrale de la sécurité publique a ordonné un découpage en secteurs de sécurité publique et le recours à des groupes de partenariat opérationnel (GPO) dans chacun de ces secteurs pour traiter en commun les problèmes du quotidien. La préfecture de police de Paris a aussi créé, en 2021, des GPO dans ses circonscriptions. Les visites dans les services départementaux ont montré que les partenariats sont vivants et plus souvent mobilisés qu'avant 2019, lorsqu'ils préexistaient dans d'autres formats comparables ou moins normalisés (cf. § 3.3).

1.3 Une méthode confortée par les exemples étrangers

L'intérêt pour la police de proximité, selon des études publiées entre 1994 et 2017, est né au Royaume-Uni et aux États-Unis (cf. annexe). Cinq exemples sur la police au Royaume-Uni, à Londres, à Houston (USA), à New-York (USA) et à Berlin (Allemagne) montrent que les méthodes de la PSQ et des QRR sont comparables à celles qui fonctionnent à l'étranger pour atteindre les mêmes objectifs de rapprochement avec la population.

Au Royaume-Uni, l'action de la police a été mise en question après les émeutes des années 1970 et 1980. Pour y apporter des corrections dès les années 1970, les polices britanniques ont inclus de nouvelles pratiques fondées sur un rapprochement avec la population et sur une méthode de résolution de problèmes. Elles ont accompagné ce mouvement d'une attention à l'évaluation de la performance et de l'atteinte d'objectifs, parmi lesquels le lien police-population. Les chefs des polices locales ont joué un rôle significatif dans la mise en œuvre des nouvelles méthodes en raison de la relative indépendance dans laquelle ils organisent leurs services ; ils ont aussi souvent une formation universitaire qui a développé leur intérêt pour les travaux de recherche. Mise en place sous le gouvernement de Margaret Thatcher, la réforme n'a pas été remise en question par l'alternance et c'est le gouvernement de Tony Blair qui a voté en 2002 le *Police Reform Act* créant le rôle du *policier en soutien de la communauté* (*Police Community Support Officer*) et modifiant les conditions de définition des missions de police.¹²

Dès 2002, la police londonienne a mis en place des consultations du public par sondage. Les pratiques ont été recentrées autour des attentes du public, ce qui a nécessité de rapprocher les points de vue. En effet, selon les études universitaires, l'opinion publique ne fonde pas sa perception sur les moyens d'action mis en œuvre par la police mais sur certains résultats, tandis que la culture policière était de modifier son action en négligeant les paramètres sur lesquels elle n'a pas une prise directe. Il ressort des études que les facteurs de satisfaction de la population sont l'efficacité en cas d'appel urgent, le traitement équitable de tous les citoyens, l'engagement des policiers dans la communauté dont ils ont la charge et enfin l'action face aux troubles locaux. La prise en compte de la satisfaction du public a changé les pratiques à tous les échelons hiérarchiques, mais ce résultat n'a été possible qu'avec la mise en place d'incitations professionnelles, comme la prise en compte de la bonne compréhension du lien police-population dans les conditions de l'avancement de grade. Depuis vingt ans, la police londonienne a peu à peu été convaincue par le fait que la confiance du public favorise le travail policier, au point de faire évoluer son *cadre pour l'évaluation de la performance de la police* (*Police Performance Assessment Framework*), créé en 2002, pour faire de la satisfaction du public la mesure centrale de l'évaluation de la performance policière.¹³

Les polices de proximité modernes sont nées aux États-Unis au cours des années 1970, en partie comme conséquence d'émeutes mettant en cause la légitimité de l'action policière. La décentralisation des polices américaines a facilité l'émergence des innovations et de réponses locales adéquates. Dans les années 1980 à Houston, les policiers d'un commissariat annexe de

¹² Jacques de Maillard, « Réforme des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, n°59, 2006.

¹³ Elizabeth A Stanko, « Représenter le "public" au sein de la police : un dialogue basé sur des données à Londres », *CSJ Police et population : du conflit à la confiance*, Cahiers de la sécurité et de la justice n°40, 2017.

quartier ont été impliqués dans un programme visant à identifier et résoudre les problèmes locaux en tissant un lien avec la population, en portant une attention particulière sur les zones à risque en matière de délinquance et en développant les relations partenariales. L'expérience a été interrompue moins de quinze ans après, en raison d'une opposition de certains policiers aux nouvelles méthodes, d'une réduction des moyens d'intervention d'urgence transférés au profit de la proximité et d'un choix des partenaires qui ne représentaient pas tous les intérêts des populations.¹⁴

À Berlin, la police a perçu la nécessité d'une évolution au début des années 2000, dans le contexte de la réforme fédérale de la citoyenneté. La réforme portait aussi une volonté de mettre l'accent sur des micro-territoires sensibles et sur des groupes menaçant l'ordre public (délinquance, séparatisme, etc.). Une unité spécialisée « intégration et migration » est compétente dans trois quartiers avec une action partenariale en direction de la population et une offre de formation à destination des autres services de police. Cette unité a abandonné les pratiques policières coercitives comme les contrôles d'identité discrétionnaires.¹⁵

A contrario, la police de New-York a fait des contrôles discrétionnaires et des fouilles préventives (méthode du *stop-and-frisk*), au milieu des années 2000, son objectif et la mesure de son efficacité. La forte augmentation des sanctions pour des délits mineurs qui s'en est suivie a eu peu d'effet sur la délinquance en général et la pratique des fouilles préventives a altéré la confiance du public envers la police. Au surplus, le juge fédéral a constaté que ces fouilles donnaient lieu à une forme de profilage racial et les a déclarées anticonstitutionnelles en 2013. Une étude universitaire a montré que l'affectation des agents dans des quartiers choisis avait une influence plus décisive sur la criminalité que la méthode des fouilles préventives, dans laquelle les agents n'avaient pas d'attache particulière au territoire.¹⁶

1.4 Une action de sécurité qui doit s'inscrire dans un schéma interministériel

Le nom de « reconquête républicaine » renvoie à l'idée qu'il s'agit, dans les quartiers choisis, de bâtir ou rebâtir une offre de société conforme aux valeurs de la République, en opposition à une dérive communautariste. Cette idée est bien comprise en administration centrale et aux plus hauts niveaux des hiérarchies locales, dont les titulaires ont alterné les postes nationaux et départementaux. Elle est aussi perçue dans les unités et services chargés de la mise en œuvre.

Le document d'orientation du Lab'PSQ sur les quartiers de reconquête républicaine annonce bien cet objectif : « *face à l'émergence, dans certains quartiers, d'un système social communautaire et parallèle au système social de la République, il est essentiel que les services*

¹⁴ Wesley G. Skogan, « The Impact of Community Policing on Neighborhoods Residents. A Cross-Site Analysis », *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, 1994.

¹⁵ Jérémie Gauthier, « Les policiers berlinois comme "professionnels de l'intégration" ? », *CSJ Police et population : du conflit à la confiance*, n°40, 2017. L'article ne donne pas d'information sur les résultats obtenus.

¹⁶ Wesley G. Skogan, « La méthode du "stop-and-frisk" en tant que stratégie organisationnelle : leçons tirées à partir des exemples des villes de New York et Chicago », *CSJ Police et population : du conflit à la confiance*, n°40, 2017.

publics dans leur ensemble (État, collectivités et opérateurs), et pas seulement les forces de l'ordre, soient davantage présents sur le terrain et aillent à la rencontre des habitants. L'action publique doit être incarnée par une action de terrain, au contact des habitants afin que la République soit visible de tous. »¹⁷

Selon le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR), l'approche sécuritaire est désormais reliée à une approche transversale économique, sociale et urbaine. La PSQ, et en particulier la création des QRR, organiserait une mise en cohérence des différentes facettes de l'action publique. La relation entre les questions sociales et sécuritaires est de mieux en mieux comprise à l'échelon local depuis les attentats de 2015 et 2016. Ainsi, de plus en plus, les brigades de contact agissent dans les mêmes domaines que des délégués du préfet.

Les 316 délégués du préfet représentent l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) les plus en difficulté ; ils ont été créés par une circulaire du 30 juillet 2008 et leurs missions ont été actualisées en 2017 par une nouvelle circulaire qui leur donne un rôle dans le domaine de la sécurité : *« Dans le cadre des plans de prévention de la radicalisation qui constituent une annexe aux contrats de ville, ils sont amenés à participer à leur animation et à assurer un rôle d'interface, sous [l'autorité du préfet], entre le niveau local et [la] cellule de suivi départementale. Ils ont par ailleurs vocation à concourir à l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'État, conformément à l'instruction du 1^{er} février 2017. »¹⁸* Cette circulaire précise en particulier que *« le délégué du préfet (...) a vocation à suivre les actions relatives à la prévention de la délinquance et à l'amélioration de la tranquillité publique. À ce titre, il participe aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ou de toute autre instance traitant de ces questions. Il établit des relations privilégiées avec les institutions et dispositifs concourant à la prévention de la délinquance et est associé aux actions contribuant à l'amélioration des relations entre les forces de sécurité et la population. »*

Le rôle social des QRR est confirmé par le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) qui souligne l'importance des démarches de promotion sociales dans les QRR : *« Cent "classes de reconquête républicaine" destinées prioritairement aux élèves décrocheurs seront créées dans les quartiers de reconquête républicaine (QRR) et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour préparer aux concours de la fonction publique et du ministère de l'intérieur en particulier (policier, gendarme, pompier, administratif) ou pour inciter les jeunes à s'engager dans les réserves opérationnelles. (...) Des modules d'immersion en services seront proposés aux élèves de 3^e scolarisés dans des établissements en QRR. »¹⁹*

L'action conjointe de plusieurs ministères est nécessaire pour assurer la réussite de cette reconquête, mais les orientations du Gouvernement et des administrations centrales ne prennent pas assez en compte cette nécessité et la mise en cohérence est renvoyée au niveau départemental. Selon le SG-CIPDR, c'est au niveau du département, dans la production des plans locaux, que la stratégie nationale doit trouver sa cohérence avec la PSQ. À l'échelle

¹⁷ Document d'orientation sur les QRR du Lab'PSQ ; 2020, mis à jour en 2021.

¹⁸ Circulaire interministérielle n° CGET/DVCU/2017/114 du 21 avril 2017, relative aux missions, aux conditions d'exercice, aux modalités d'accompagnement et à la gestion administrative des délégués du préfet.

¹⁹ Rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), § « 2.6. S'assurer que le ministère de l'intérieur ressemble davantage aux Français, notamment à la jeunesse ».

nationale, la circulaire cadre *pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022*, du secrétaire général du ministère de l'intérieur du 5 mars 2020, ne vise pas les QRR. Les démarches participatives dans le cadre de la PSQ sont rappelées : elles doivent être encouragées mais ne sont pas présentées comme un facteur de succès.

À l'inverse, les instances interministérielles n'interviennent que sur des parties de la reconquête républicaine. Ainsi, la politique publique interministérielle de prévention de la délinquance existe depuis 2007, mais une évolution vers la prévention de la radicalisation prend une importance relative forte par rapport à la délinquance ordinaire. Le document de politique transversale (DPT) « Prévention de la délinquance et de la radicalisation » a pour chef de file le ministre de l'intérieur et, par délégation, le SG-CIPDR. Dans sa version actualisée pour le PLF 2022, le DPT signale que 15 zones particulièrement exposées à la radicalisation ont été définies parmi les QRR pour faire l'objet de plans de lutte contre la radicalisation (PLRQ). Le DPT ne dit rien, cependant, de la prévention de la délinquance dans l'ensemble des QRR ; au demeurant, il n'est pas tenu à jour ; ainsi, le DPT joint au PLF 2023 mentionne 47 QRR alors qu'ils sont 62 depuis l'année 2022 et détaille le fonctionnement des 80 ZSP, dont beaucoup ont été supplantées dans leur ressort par les QRR qui ont pris leur suite²⁰

À l'issue de la contradiction, le SG-CIPDR met en avant son objectif de prévention de la radicalisation, de la lutte contre les séparatismes et de la lutte contre les dérives sectaires. Par ailleurs, la stratégie nationale de prévention de la délinquance (SNPD) 2020-2024 que le SG-CIPDR pilote définit une approche par public cible (par ex. moins de douze ans, personnes vulnérables) mais pas une approche territoriale et laisse le soin aux acteurs locaux de décliner ces priorités.

Les autorités centrales doivent s'entendre pour assurer le succès de la politique publique de sécurité du quotidien, particulièrement dans les QRR, et tirer les leçons des expériences de terrain. Le code de la sécurité intérieure confie au CIPDR la mission de coordonner « *l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance et de la radicalisation.* »²¹ Ainsi, le CIPDR ne doit pas limiter son attention à la seule radicalisation car, pour assurer une coordination locale efficace, il importe que les directives nationales des différentes administrations restent, à l'avenir, compatibles avec l'objectif commun.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À la fin de l'année 2017, le Gouvernement a défini une méthode pour lutter contre la criminalité du quotidien, avec l'idée que la lutte contre la délinquance, ou du moins une partie de la délinquance, doit se traduire par une amélioration des conditions de vie de la population.

Pour contribuer à cet objectif, le ministère de l'intérieur a lancé en 2018 la police de sécurité du quotidien sur tout le territoire national et distingué un petit nombre de « quartiers de reconquête républicaine » qui ont reçu des moyens supplémentaires, principalement des effectifs.

²⁰ DPT annexé au PLF 2023 *Prévention de la délinquance et de la radicalisation*, page 75.

<https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/19110>

²¹ Code de la sécurité intérieure, [article D132-2](#).

La méthode de la PSQ repose sur trois grands axes :

- *la déconcentration des prises de décision et l'autonomie accordée aux échelons locaux ;*
- *une approche partenariale des questions de sécurité afin de faire concourir tous les participants au même but ;*
- *la prise en compte des demandes de la population pour le règlement des nuisances du quotidien.*

Succédant sous une forme nouvelle à la « police de proximité » développée avant 2003, la PSQ a reçu un accueil favorable ou très favorable par la quasi-totalité des acteurs et des partenaires locaux de la sécurité. Elle peut se comparer à des exemples étrangers réussis.

Dans les QRR, elle est appuyée par un renforcement des effectifs. Les objectifs à atteindre dans les QRR ne relèvent cependant pas des seules forces du ministère de l'intérieur. Ces quartiers sont souvent confrontés à des difficultés sociales et à un urbanisme dégradé qui en font aussi des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Les tentations de radicalisation ou de communautarisme y sont présentes : ces questions sont suivies par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR). La déscolarisation, le chômage et la pauvreté appellent des actions des ministères de l'éducation nationale, du travail, et inspirent de nombreuses politiques publiques.

Pourtant, aucune coordination interministérielle ne permet de suivre au niveau national la mise en œuvre des différentes politiques publiques et de garantir qu'elles restent cohérentes dans le temps. La coordination est assurée localement et, quatre ans après le lancement de la PSQ et des concertations qu'elle demande, aucune divergence entre les priorités des acteurs appartenant à différents ministères n'est apparue. Mais ce constat n'est pas une assurance à long terme.

2 UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET PRAGMATIQUE

Après les annonces de l'automne 2017 et en application de sa feuille de route établie à la même date, le ministère de l'intérieur a d'abord conduit une concertation auprès des représentants d'élus locaux et du personnel de la police et de la gendarmerie puis communiqué avec intensité jusqu'au début de 2019. L'administration centrale a piloté la mise en place du dispositif dès sa création et l'a poursuivie jusqu'à ce jour. Depuis septembre 2018, la création des 62 QRR en trois vagues, dont seule la dernière a pris du retard en raison du Covid, montre l'attention aux paramètres locaux de la délinquance et de la démographie.

2.1 Une médiatisation dynamique

Une concertation en soutien des orientations ministérielles

Le ministère annonçait dès sa feuille de route de l'automne 2017 une concertation préalable : « Pour mettre en œuvre la police de la sécurité quotidienne, une large concertation sera engagée dès septembre 2017. Associant les représentants d'élus et ceux des personnels de la filière de sécurité publique de la police et de la gendarmerie nationales, ouverte également à des chercheurs et aux divers professionnels du champ de la sécurité, cette concertation permettra l'élaboration d'une doctrine d'ici l'automne. »²²

Cette concertation a été engagée le 28 octobre 2017 sous la forme d'un questionnaire envoyé à chaque gendarme et policier. Plus de 70 000 réponses ont été analysées et restituées dans une synthèse rédigée deux mois plus tard²³. Les grands enseignements que l'institut de sondage tire en synthèse de la consultation mettent aux premiers rangs des préoccupations :

- la réduction des tâches indues et administratives pour consacrer plus de temps à leur métier. Les limites qu'ils rencontrent pour faire appliquer les règles, la complexité des procédures pénales et « le manque de fermeté des mesures » sont aussi soulignées comme des obstacles ;
- la nécessité de renforcer les liens avec la population en développant les contacts et l'accueil du public ;
- le souhait de développer des partenariats locaux, en particulier avec les polices municipales, et de tenir compte des particularités de leur territoire ;
- un renforcement des moyens matériels et humains.

Dans la revue de l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), un chercheur rend compte de la concertation²⁴, justifiée par la volonté d'obtenir l'adhésion des

²² Protéger, garantir et servir – Feuille de route pour le ministère de l'intérieur ; citée ; §2-1.

²³ Opinionway ; Consultation Police de sécurité du quotidien – police et gendarmerie ; note de synthèse de décembre 2017. <https://www.lagazettedescommunes.com/wp-content/uploads/2018/02/opinion-way-psq.pdf>

²⁴ IHEMI ; Les Cahiers de la sécurité et de la justice n° 53 ; 1^{er} décembre 2021 : La police de sécurité du quotidien (PSQ) : une « refolution » pour la sécurité publique ? par Jean-Christophe BARRÉ.

policiers et gendarmes aux changements de méthode importants introduits par la PSQ ; il la qualifie d'inédite et la juge favorablement, soulignant qu'elle s'est étendue au-delà des FSI à « *plus de 500 réunions organisées dans les départements et plus de 150 contributions adressées par les syndicats, universitaires, entreprises et associations d'élus* ».

Les enseignements tirés par les sondeurs convergent en tous points avec les orientations fixées initialement à la PSQ, telles que le ministre avait préalablement rappelées lors de son discours de lancement de la consultation : « *une police sur mesure (...), mieux équipée (...), plus connectée (...), plus partenariale (...), recentrée sur ses missions* »²⁵. En raison de la quasi-égalité entre les annonces ministérielles préalables et les conclusions du sondage, ce dernier ne semble pas avoir joué un rôle dans la définition des actions mises en œuvre par le ministère. L'utilité de ce sondage n'est pas confirmée par les investigations de la Cour, quatre ans après sa réalisation. Très peu des policiers et gendarmes rencontrés ont conservé le souvenir de cette consultation, mais un responsable départemental qui, au contraire, ne l'avait pas oubliée l'a trouvé frustrante en raison de questions trop fermées et décevante dans ses conséquences, en particulier dans l'absence de suites positives en matière de procédure pénales et de relations avec le parquet (cf. § 3.2.3).

Une opération médiatique parallèle à l'action des forces de sécurité intérieure

Les annonces publiques de la PSQ et des QRR ont été très médiatisées au cours de quatre conférences de presse ministérielles. La première, le 8 février 2018, présentait le « lancement de la PSQ » et contenait l'annonce des futurs QRR²⁶. Celle du 18 septembre 2018, sept mois plus tard, installait les premiers quartiers de reconquête républicaine (QRR)²⁷ en confirmant les noms des quinze QRR de la première vague en 2018 et la liste des quinze autres prévus pour la deuxième vague en 2019. Ces informations figuraient déjà dans la présentation du 8 février ; le seul ajout notable en septembre était l'annonce de l'effectif supplémentaire alloué pour chaque quartier de la première vague : au total 316.

En février 2019, un an après le lancement de la PSQ, le nouveau ministre de l'intérieur a communiqué en soulignant que « *comme toute politique publique, nous devons évaluer les effets de la Police de Sécurité du Quotidien* »²⁸. À côté de la revue des mesures budgétaires et des projets²⁹, cette communication ministérielle contenait deux annonces, la première sur la

²⁵ Allocution du ministre de l'intérieur à La Rochelle le 28 octobre 2017 pour le lancement de la concertation sur la PSQ et l'inauguration du nouvel hôtel de police de La Rochelle.

²⁶ Annonce par M. Gérard Collomb sur le site du ministère <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2018-Actualites/Lancement-de-la-Police-de-Securite-du-Quotidien> et dossier de presse de 120 pages : <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/107761/856304/file/psq-dossier-de-presse-septembre-2018.pdf> (complété d'une annexe de 76 pages).

²⁷ *Lancement des quartiers de reconquête républicaine – pour une présence renforcée sur le terrain, une action accrue contre les trafics et une nouvelle relation à la population* ; septembre 2018 ; <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Police-de-securite-du-quotidien/Lancement-des-Quartiers-de-Reconquete-Republicaine> et son dossier de presse https://www.interieur.gouv.fr/content/download/112312/897077/file/DP_QRR_WEB.pdf

²⁸ Présentation par M. Christophe Castaner : Un an de la police de sécurité du quotidien – des engagements pris et des promesses tenues. 8 février 2019 ; <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers-de-presse/Un-an-de-la-police-de-securite-du-quotidien>

²⁹ Dont le projet voté un mois plus tard de loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

« mise en place du Lab'PSQ pour le suivi de l'application de la police de sécurité du quotidien et l'évaluation de la qualité des nouveaux services. » La seconde était l'annonce que « au lieu de 15 nouveaux quartiers de reconquête républicaine mis en place en 2019, j'ai décidé de doubler ce nombre et d'en installer 32 » ; le dossier contenait la liste des nouveaux quartiers.

La présentation du Lab'PSQ deux mois plus tard, en avril 2019 (cf. chapitre 4), a été la quatrième et dernière communication ministérielle sur la PSQ, sur les QRR et de manière générale sur l'évaluation du dispositif.

La volonté d'afficher des résultats rapides se lit dans le dossier de presse du « lancement des quartiers de reconquête républicaine »³⁰ publié en septembre 2018 sous la forme d'un diaporama aux allures de liste hétérogène : l'annonce des moyens renforcés déjà déployés montre des équipements qui étaient commandés pour partie deux ans plus tôt. Par exemple, le ministère porte au crédit des « engagements respectés (...) pour le renforcement des moyens des policiers et gendarmes : 67 000 tablettes et smartphones NEOGEND déjà déployés pour la gendarmerie » quand ceux-ci étaient déjà annoncés, et pour partie déjà en service, en 2016³¹.

À l'occasion de sa présentation en février 2019, le ministre en fonction a mis en évidence le souci de communication qui sous-tendait son intervention en dramatisant une description peu élogieuse de l'action antérieure des FSI : « Lancée il y a un an par mon prédécesseur, la Police de Sécurité du Quotidien, part d'un constat : celui d'une relation entre les forces de l'ordre et les Français qui ne doit jamais se tendre ni s'éprouver. Le constat de policiers et de gendarmes qui n'avaient pas les moyens adaptés et travaillaient dans des conditions parfois très dures. Le constat, enfin, de quartiers gangrénés par les trafics, celui d'une délinquance qui continuait à sévir, à miner. »

Cette approche médiatique n'est pas, sur le principe, un obstacle à la bonne mise en œuvre de la politique. Cependant, plusieurs acteurs rencontrés lors de l'enquête (notamment Lab'PSQ, direction centrale de la sécurité publique) ont regretté que la simultanéité des annonces des QRR et de la PSQ en 2018 ait suggéré, du moins dans un premier temps, l'idée que la PSQ se réduisait à l'apport des renforts dans les quartiers désignés. La confusion existe même dans les services du ministère de l'intérieur. Ainsi, Le QRR de Torcy-Noisiel (Seine-et-Marne) a été créé dans la deuxième vague, en 2019, avec un renfort de dix policiers que le site de la préfecture annonce ainsi : « Depuis le 1^{er} janvier 2019, la commune dispose d'une police de sécurité du quotidien (PSQ) »³².

2.2 Le pilotage par l'administration centrale

Après l'annonce publique de la PSQ le 8 février 2018 en conférence de presse, le ministre de l'intérieur a signé un télégramme le 13 février 2018 afin de notifier aux préfets de

³⁰ https://www.interieur.gouv.fr/content/download/112312/897077/file/DP_QRR_WEB.pdf

³¹ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/generalites/nos-equipements/neogend> et <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/zooms/neogend-nouvel-outil-connecte-des-gendarmes>

³² <https://www.seine-et-marne.gouv.fr/Actualites/Actualite-du-prefet/Securite-des-quartiers-encourager-la-lutte-contre-les-trafics>

département et aux préfets de police, la mise en œuvre de la PSQ³³. Ce télégramme ordonnait aux destinataires de « *décliner sans délai les principes de la police de la sécurité du quotidien* ». Pour les territoires renforcés, le ministre annonçait 1 300 policiers dans 60 QRR, la moitié devant être créée dans les 12 mois, et 500 gendarmes dans 20 groupements de gendarmerie prioritaires.

Entre le discours du Président de la République en octobre 2017 et l'annonce publique de février 2018, la préparation de la PSQ a été conduite par un conseiller du cabinet du ministre à la tête d'une structure informelle qui préfigurait l'organe de pilotage dénommé ensuite Lab'PSQ. Le lancement de la PSQ le 8 février 2018 n'a cependant pas arrêté les détails d'un dispositif encore mal cerné : « *au moins dans les premiers mois suivant son lancement, [la PSQ] était un concept encore trop flou, soumis à diverses acceptions.* »³⁴

C'est donc en partant d'une idée générale que le ministère a progressivement construit sa doctrine.

Les directives du ministère de l'intérieur

La direction générale de la police nationale a diffusé sa doctrine de la police de sécurité du quotidien³⁵ en avril 2018 (cf. § 1.2) et publié peu après un *Mémento de la police nationale* n° 5/DGPN « la police de sécurité du quotidien » du 30 avril 2018. La doctrine DGPN montre que la PSQ concerne tous les services. Le pilotage de la lutte contre les trafics de stupéfiants est une tâche commune de la sécurité publique et de la police judiciaire. Les CRS participent au renfort, dans et hors des QRR. La police aux frontières apporte aussi sa contribution ; la doctrine précise un certain nombre d'actions auxquelles elle peut contribuer dans les QRR, comme le contrôle des étrangers à l'occasion des démantèlements de squats ou le recueil de renseignement sur la radicalisation, mais sans que la spécificité des QRR soit toujours en jeu, par exemple, dans le droit du travail ou les reconduites aux frontières. Cette doctrine de 25 pages comporte des développements pédagogiques utiles sur la méthode de résolution de problèmes et la définition d'une stratégie locale de sécurité.

La direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a produit en avril 2019 une note de service sur la *déclinaison opérationnelle du dispositif de police de sécurité du quotidien*³⁶. Cette note brève (8 pages) et complète donne des instructions sur un découpage des circonscriptions de sécurité publique en secteurs adaptés à la PSQ, sur la mise en œuvre des relations avec les partenaires, sur l'évaluation nécessaires des résultats, la communication et la formation.

Dans cette note, la DCSP souligne que la PSQ doit « *inscrire l'action policière dans une philosophie nouvelle de renforcement des relations entre la police et la population par un travail partenarial et transversal, dans une logique de résolution de problème.* » Elle ne masque pas le changement important de pratique, en précisant que « *La communication interne a pour but initial de permettre, à tous les policiers travaillant sur un même territoire, d'acquérir*

³³ Télégramme relatif à la *mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien (PSQ)* avec mention « diffusion restreinte », du 13 février 2018.

³⁴ IHEMI ; *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 53 ; décembre 2021 : *La police de sécurité du quotidien (PSQ) : une « refolution » pour la sécurité publique ?* par Jean-Christophe BARRÉ ; page 7.

³⁵ Note DGPN/cab/n° 2018-1300D du 6 avril 2018

³⁶ Note de service DCSP n° 0007/19-01995-D du 15 avril 2019 sur la *déclinaison opérationnelle de la police de sécurité du quotidien*.

une culture commune en donnant du sens à l'action collective et individuelle par la détermination de la satisfaction de la population comme objectif. »

La DCSP impose aussi la création des groupes de partenariat opérationnels (GPO) avec une analyse approfondie des enjeux, et notamment le souci de simplifier la comitologie existante. Les visites dans les départements (cf. § 3.1) ont montré que l'adaptation aux réalités locales et aux attentes des partenaires principaux que sont les communes et, dans une moindre mesure, les services du préfet, conduit à une mise en œuvre qui respecte l'esprit de la note de service sans pouvoir partout l'appliquer à la lettre.

La préfecture de police de Paris (PPP) n'a pu communiquer à la Cour les directives qu'elle a diffusées. Les entretiens réalisés en novembre 2022 indiquent que ces directives se rapprochaient de celles de la DCSP. La préfecture de police de Paris a aussi adopté les groupes de partenariat opérationnel en 2021.

La gendarmerie n'a pas produit d'instruction nationale propre aux QRR, ce qui s'explique par son adoption plus tardive du dispositif et le petit nombre des quartiers concernés.

Les circulaires ministérielles ne donnent pas de consignes propres aux QRR. Ces circulaires reprennent dès 2020 une pratique traditionnelle du ministère qui organise son action en plans. Le *Plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences liées aux bandes et groupes informels* – circulaire du Premier Ministre n° 6276/SGG du 16 juin 2021 (72 pages), revendique son appartenance à la PSQ, mais n'y renvoie en détail que dans l'une de ses composantes : « Améliorer les relations police-jeunes, et renforcer le partenariat et la coopération avec les communes, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien. »

La circulaire du Premier Ministre *égalité des chances dans les quartiers de reconquête républicaine* n° 6280/SG du 24 juin 2021 (36 pages) ordonne que le volet « égalité des chances » de la stratégie de lutte contre le séparatisme islamiste fasse prioritairement l'objet d'une déclinaison dans les 62 QRR. L'animation de cette action est confiée conjointement au secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR), à l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et au haut-fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Parmi dix « engagements » de ce plan interministériel, un seul concerne les forces de sécurité : « renforcer la politique de prévention de la délinquance et le lien de confiance police-population ». Ses deux objectifs sont larges : prévenir l'entrée dans la délinquance et la récidive ; renforcer le lien de confiance police-population. Leur poursuite peut s'appuyer sur neuf actions et se mesurer par sept indicateurs, dont aucun n'est un indicateur de résultat (nombre de réunion, de jeunes bénéficiaires, etc.).

Ce n'est qu'en 2021 qu'une circulaire du ministre de l'intérieur du 24 septembre 2021 a décliné la *Politique publique de sécurité du quotidien*³⁷. Elle définit en quatre pages la PSQ, ses objectifs et les méthodes à appliquer.

³⁷ Cette circulaire signée par le ministre porte le n° NOR INTK2118053J mais n'est pas accessible en ligne.

La création des QRR en septembre 2018

La création des QRR est une réponse à la demande présidentielle de réaliser des expérimentations locales de la PSQ. Ils devaient aussi permettre d'affirmer le caractère local et décentralisé de la nouvelle démarche.

Entre septembre et décembre 2018, selon la plaquette de février 2018, les 15 premiers QRR devaient recevoir 300 policiers en supplément de leurs effectifs. Puis 15 autres QRR, déjà identifiés³⁸, seraient créés en 2019. Enfin, 30 nouveaux QRR non encore identifiés devaient en porter le total à 60 à la fin de l'année 2020.

La première vague de 15 QRR s'est déroulée conformément aux annonces. La deuxième vague, en 2019, a accéléré la trajectoire initialement prévue sous l'impulsion du ministre, qui a porté à 32 le nombre de QRR créés cette année³⁹. En plus de 28 nouveaux QRR en zone police, la deuxième vague comprend quatre QRR en zone gendarmerie, qui a souhaité rejoindre le dispositif (cf. § 1.2).

La troisième vague, dont le déploiement a commencé en 2020, comprend 15 QRR, dont deux en zone gendarmerie, portant le total à 62. Le ministère ne prévoit pas d'en créer de nouveaux.

Au total, selon le compte rendu du conseil des ministres du 3 février 2021, « 55 QRR ont été créés avec le renfort de 934 policiers et 40 gendarmes, avec une cible de 1 300 personnels pour 62 QRR, la liste labellisée des 7 derniers QRR a été dévoilée lors du comité interministériel à la ville qui s'est tenu le 29 janvier 2021 »⁴⁰. La dynamique initiale a été suivie pour les neuf dixièmes des quartiers, mais le reliquat a été ralenti par rapport au calendrier fixé antérieurement au Covid 19 : le dernier QRR a été créé début 2022. À la fin de l'année 2022, les effectifs supplémentaires des 62 QRR étaient de 1 154, pas très éloignés des 1 300 affichés initialement (cf. § 3.2.2).

Le renforcement de la fonction de contact avec la population

Le ministère de l'intérieur a créé les brigades spécialisées de terrain (BST) en 2010, dans une communication qui met en avant leur mission comme « *unité d'intervention spécifiquement dédiée à la lutte contre la délinquance* »⁴¹.

Derrière une priorité affichée pour l'intervention, qui s'explique par les débats de l'époque sur la police de proximité, ces nouvelles BST ont reçu une définition et des missions qui les rapprochent fortement de la PSQ définie plus tard. Ainsi, elles devaient être installées

³⁸ Ces 30 premiers QRR étaient nommés dans le télégramme du ministre du 13 février 2018, cité, ainsi que dans l'annonce de la PSQ en février 2018.

³⁹ Diaporama *Un an de la police de sécurité du quotidien - Des engagements pris et des promesses tenues* ; 8 février 2019, introduction par Christophe Castaner, ministre de l'intérieur.

<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers-de-presse/Un-an-de-la-police-de-securite-du-quotidien>

⁴⁰ <https://www.vie-publique.fr/discours/278399-conseil-des-ministres-03022021-reformes-prioritaires-ministere-interieur>

⁴¹ Actualité du ministère : Brice Hortefeux crée une UTeQ nouvelle génération : la brigade spécialisée de terrain ; <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2010-Actualites/Brigade-specialisee-de-terrain-BST-Toulon>

« dans des villes dans lesquelles il existe non seulement des zones difficiles mais surtout la volonté forte de résoudre ces difficultés ». En 2010, l'annonce de ces brigades soulignait qu'elles devaient s'adapter au terrain et à l'emploi du temps des délinquants, en fonction de l'analyse de la délinquance locale.

Depuis 2018, la direction centrale de la sécurité publique et ses services déconcentrés s'appuient sur les brigades spécialisées de terrain dans les QRR. Des brigades ont été créées ou recentrées sur les QRR et leurs effectifs ont été renforcés ; leurs horaires d'activité ont été adaptés au contexte local (cf. chapitre 3). Dans le dispositif de la PSQ, la présence d'une brigade spécialisée de terrain est presque toujours la seule différence d'organisation entre un secteur de sécurité publique doté d'un QRR et un secteur qui n'en possède pas. Rien n'empêche cependant les circonscriptions de sécurité publique de créer de telles brigades intervenant hors des QRR, mais elles ne reçoivent pas de renforts en personnel pour les créer.

Le principal facteur de succès de ces nouvelles brigades spécialisées de terrain dans le contexte de la PSQ est la bonne connaissance que les policiers qui y sont affectés ont du quartier, ce qui appelle la stabilité des personnes.

La préfecture de police de Paris a préféré changer le nom de ses brigades spécialisées de terrain (BST), désormais brigades territoriales de contact (BTC). Elles ont reçu environ 80 % des effectifs supplémentaires affectés aux QRR. Dans des QRR soumis à des niveaux de délinquance élevés, ces brigades territoriales de contact conservent une vocation d'intervention et ne visent pas prioritairement les échanges avec la population.

La gendarmerie a aussi identifié la nécessité de renforcer cette fonction de contact et sa démarche s'applique à tous les militaires. En outre, les commandants des groupements de gendarmerie départementale créent des brigades de contact quand ils l'estiment nécessaire ; elles reposent sur des effectifs plus réduits que ceux des brigades spécialisées de terrain de la police et ne sont pas caractéristiques des QRR.

2.3 La création des QRR en trois vagues et les déterminants des choix

Selon la direction générale de la police nationale, les QRR des première et deuxième vagues en zone police ont été choisis par le cabinet du ministre de l'intérieur, sans sa participation. Pour le choix des quartiers de la troisième vague, la direction centrale de la sécurité publique a proposé une liste de secteurs en appliquant plusieurs critères aux quartiers distingués par ses directeurs départementaux (DDSP) ou proposés par des élus. Les facteurs pris en compte mêlent les attentes locales, l'analyse qualitative et la mesure d'indicateurs :

- la volonté affichée par les élus locaux d'intégrer ou non le dispositif ;
- l'existence d'une zone de sécurité prioritaire (ZSP) ou d'un QRR déjà déployé sur le territoire de la commune et de la direction départementale. Sur les 48 QRR de la direction centrale de la sécurité publique, 33 sont d'anciennes ZSP ;
- l'établissement d'une monographie du quartier sous le prisme des enjeux locaux dans le domaine des dérives urbaines et de la radicalisation. L'analyse réalisée par le renseignement territorial est donc fondamentale dans le choix et la priorisation des quartiers proposés ;

- la prise en compte, par le biais de la clé de répartition, des effectifs réels de la circonscription afin d'analyser s'il y a besoin d'un renforcement des effectifs ;
- l'analyse de la délinquance à travers les indicateurs de situation et d'activité des services ;
- l'analyse de l'activité de voie publique sur le fondement du nombre d'interventions de police-secours et d'heures de fonctionnaires en maintien de l'ordre – service d'ordre – voyages officiels (MOSOVO).

L'analyse de l'ensemble de ces données a permis à la direction centrale de la sécurité publique d'identifier 16 quartiers, dont cinq ont été intégrés dans la troisième vague et un s'est ajouté à un QRR préexistant (Strasbourg, quartier Elsau, qui a été inséré dans le QRR Meinau/Neuhof). Six autres QRR, qui n'avaient pas été étudiés par la direction centrale, ont été ajoutés lors de cette troisième vague⁴². La préfecture de police de Paris a aussi créé deux QRR dans cette 3^e vague⁴³.

La préfecture de police de Paris a fait, dès la première vague, des propositions qui ont été suivies. Ses QRR sont choisis selon deux critères principaux : le niveau de délinquance et la qualité du partenariat avec les élus et les acteurs locaux, mesurée notamment par l'existence d'une police municipale et d'un réseau de vidéoprotection. Il s'agit de quartiers résidentiels à fort taux d'habitat social ou dégradé, accueillant une population à bas revenus issue de la diversité, dont la délinquance est caractérisée par l'importance des trafics de stupéfiants, et la fréquence des rixes et des violences physiques.

Selon la gendarmerie, après les demandes d'élus, les quartiers ont été définis en croisant des paramètres relatifs aux attentes de la population face à des actes de délinquance ou d'incivilité structurellement enracinés, l'existence d'un quartier prioritaire politique de la ville (QPV), les violences de type urbain (VTU), la radicalisation (nombre d'individus suivis dans le département, nombre d'individus inscrits au FSPRT⁴⁴ dans la commune) et l'importance des trafics. Cette analyse par l'administration centrale a été accompagnée d'une consultation des échelons territorialement compétents. En matière de délinquance, les critères étaient comparables à ceux des ZSP créées en 2012 et, pour cette raison, les quatre QRR de la gendarmerie en 2019 prenaient la suite des ZSP préexistantes⁴⁵. La gendarmerie a créé deux autres QRR dans la troisième vague⁴⁶, également anciennes ZSP.

Les trois autorités n'ont pas appliqué des critères strictement identiques, mais elles ont suivi des méthodes comparables qui tiennent compte de l'attente et de l'engagement des élus, de la connaissance locale des situations et des indicateurs chiffrés de délinquance et d'activité.

⁴² Toulon, Rillieux-La-Pape (Lyon), Strasbourg (Cronembourg Haute-pierre), Colmar, Le Havre (Aristide Briand/Rond-point/République), Annemasse.

⁴³ À Saint-Ouen et La Courneuve.

⁴⁴ Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste.

⁴⁵ En 2019 : Lunel-Mauguio (Hérault), L'Isle d'Abeau-Villefontaine-La Verpillière (Isère), Fosses-Louvres (Val d'Oise), Pamandzi-Dzaoudzi (Mayotte).

⁴⁶ Le 29 janvier 2021 : Libourne-Castillon la Bataille-Pineuilh-Ste Foy la Grande (Gironde) et Bonneville-Scionzier-Cluses-Marnaz (Haute Savoie).

Les déterminants des choix

La France compte actuellement 62 QRR, dont deux outremer. Ils ont été créés en trois vagues : septembre 2018 (14 QRR), février 2019 (33 QRR) et janvier 2021 (15 QRR), l'achèvement de cette dernière ayant été retardé d'environ un an en raison du Covid, jusqu'en février 2022 pour le dernier (Annemasse, en zone police).

La carte des QRR au 1^{er} février 2021 est présentée en annexe. Ce document établi par le Lab'PSQ est le seul qui recense l'ensemble des QRR. Il présente en outre la chronologie des créations et les suppléments d'effectifs attribués, mais il n'est pas public. La carte publiée sur le site des données publiques⁴⁷ est plus ancienne et comporte des lacunes ; au demeurant, elle n'a pas été produite par un service de l'État.

Au sein du cabinet du ministre de l'intérieur, c'est une cellule préfigurant le Lab'PSQ et associant en outre des représentants de la police et de la gendarmerie qui a préparé ces choix à partir des informations relatives à la délinquance locale, aux effectifs en place et à d'autres éléments extérieurs à la police, comme l'existence des QPV⁴⁸ et des plans de rénovation urbaine et les demandes des préfets. Pour choisir les QRR de la 3^e vague, le Lab'PSQ, créé entretemps, a interrogé les directions générales avant de retenir une sélection de leurs propositions.

La lutte contre le trafic de stupéfiants est la caractéristique principale des QRR

Les QRR sont majoritairement touchés par des problèmes de trafic de stupéfiants et de rodéos urbains, sans que ces axes évoluent d'une vague à l'autre. Le tableau suivant établit, par vague, le profil de délinquance des quartiers sélectionnés. Il est construit à partir des stratégies locales de sécurité fournies par la direction centrale de la sécurité publique, c'est-à-dire hors secteurs gendarmerie et préfecture de police de Paris. La ventilation retenue correspond aux grands axes sécuritaires mis en avant par la PSQ et qui ressortent des stratégies locales. La lutte contre la radicalisation n'apparaît dans aucune stratégie locale. Sont indiqués le nombre de QRR concernés par la problématique sécuritaire et la part du total des QRR qu'il représente. Ainsi, 72 % des QRR suivis par la direction centrale de la sécurité publique présentent des problèmes liés au trafic de stupéfiants. Renforcer le lien police-population est une priorité pour 70 % d'entre eux.

Tableau n° 1 : Problématiques mises en avant dans les diagnostics de sécurité de la DCSP

	Trafic de stupéfiants	Présence sur la voie publique. Amélioration du lien police/population	Rodéos, incivilités routières	Incivilités et occupations	Autre délinquance
<i>1^e vague</i>	8	9	5	2	2
	67 %	75 %	42 %	17 %	17 %
<i>2^e vague</i>	20	16	9	7	8

⁴⁷ <https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/quartiers-de-reconquete-republicaine-carte-de-france/>

⁴⁸ La France compte 1 514 QPV dont 1 296 en métropole. Selon les chiffres de l'INSEE publiés en octobre 2021, ils couvrent 8 % de la population. Cf. Cour des comptes ; *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville* ; communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ; juin 2022.

	Trafic de stupéfiants	Présence sur la voie publique. Amélioration du lien police/population	Rodéos, incivilités routières	Incivilités et occupations	Autre délinquance
	80 %	64 %	36 %	28 %	32 %
3 ^e vague	6	8	4	2	2
	60 %	80 %	40 %	40 %	20 %
Total	34	33	18	11	12
	72 %	70 %	39 %	23 %	25 %

Source : Cour des comptes, d'après documentation DCSP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le dispositif a été défini très tôt dans ses grandes lignes. À la fin de l'année 2022, les 62 QRR créés depuis février 2018 ont reçu un supplément de 1 154 postes. L'objectif annoncé en février 2018 d'ouvrir 1 300 postes dans 60 QRR a été tenu à peu de différence près.

La mise en œuvre a été rapide et sans remise en question en cours de route. Les trois quarts des QRR ont été déployés selon le calendrier initial, et même un peu plus vite puisque la deuxième vague, en 2019, a anticipé une partie des créations programmée pour 2020. En revanche, l'achèvement du déploiement a été retardé par la crise sanitaire et certaines créations de la troisième vague ont donc été repoussées d'un an, et même deux ans pour la dernière, début 2022.

Il s'agit d'une réforme de fond dont l'ampleur a pu être masquée par la variabilité de la communication du ministère : de nombreuses conférences de presse entre 2018 et le milieu de l'année 2019 ont annoncé des méthodes et des moyens nouveaux, parfois en additionnant des ressources programmées antérieurement. À l'inverse, les annonces ont cessé après 2019, de même que toute communication mettant en valeur les actions poursuivies.

La portée de la réforme est bien identifiée dans les directions générales de la police et de la gendarmerie ainsi qu'à la direction centrale de la sécurité publique, responsable de sa mise en œuvre dans la police, et à la préfecture de police de Paris. Ces directions en apprécient les objectifs et souhaitent poursuivre dans la voie de la PSQ telle qu'elle est appliquée depuis 2018.

3 DES REUSSITES ET UN POTENTIEL D'AMELIORATION

Les QRR possèdent de manière générale, mais à des degrés variables, des traits communs quant à la croissance démographique, à la coexistence de populations d'origines diverses, aux taux de pauvreté et de chômage ; ils présentent ou présentaient des conditions d'urbanisme dégradées propices aux trafics de stupéfiants. Les QRR visent des priorités en accord avec ces caractéristiques, qui sont aussi les priorités de la PSQ, définies localement et adaptées à chaque territoire. Ces priorités peuvent varier mais l'échantillon de quartiers retenus pour ce contrôle montre qu'elles sont issues de celles qui figurent dans le document d'orientation du Lab'PSQ :

- Le renforcement de la présence policière sur la voie publique ;
- Le renouvellement du partenariat avec les acteurs locaux et le contact direct et renforcé avec les habitants et leurs représentants locaux ;
- La lutte contre les trafics ;
- Le développement d'une action interministérielle en faveur de l'amélioration de la qualité de vie dans le quartier.

Les QRR visités lors de l'enquête sont présentés ci-dessous chacun dans ses particularités. La grande diversité des organisations locales impose une présentation des détails (§3.1). Les enseignements communs sont regroupés plus bas (§3.2).

3.1 Une mise en œuvre généralement appréciée par les responsables locaux

La mise en œuvre locale et les réalisations dans les QRR ont été constatées au cours de huit visites dans les QRR de Fosses-Louvres (Val-d'Oise) et de Lunel Mauguio (Hérault), en zone gendarmerie, ainsi qu'en zone de compétence de la direction centrale de la sécurité publique : Montpellier-La Mosson (Hérault), Angoulême-Soyaux (Charente), et Strasbourg dans deux QRR distincts La Meinau-Le Neuhof et Cronembourg-Hautepierre (Bas-Rhin). Pour la préfecture de police de Paris, les QRR de Paris « 10^e et 18^e » et de Saint-Denis ont été visités.

3.1.1 QRR gendarmerie de Fosses-Louvres (2^e vague)

Dans le Val-d'Oise (95), le QRR de Fosses-Louvres couvre deux communes disjointes mais contenant deux gares successives de la ligne de RER qui les traverse. L'existence de ce transport direct et la répartition des établissements scolaires occasionnent des échanges entre les deux communes qui sont l'occasion de rivalités et d'affrontements entre bandes. En outre, les deux communes du QRR présentent, au regard de la délinquance, des caractéristiques qui les distinguent des communes environnantes et justifient ce QRR discontinu, qui a pris la suite d'une ZSP. Les deux communes sont dans le ressort de la compagnie de gendarmerie

départementale de Montmorency, mais chacune relève d'une brigade territoriale autonome différente ; chacune des brigades couvrant en outre d'autres communes hors QRR.

Bien que les deux communes constituent un unique QRR, les diagnostics locaux de sécurité sont rédigés par les commandants des brigades, un pour chaque commune. Le commandant de compagnie a cependant commencé à rédiger, pour l'année 2021, un bilan qui couvre l'ensemble du QRR. Les entretiens au cours de ce contrôle ont montré que les commandants locaux ont une bonne compréhension des enjeux de leur métier, et de la PSQ en particulier. Ils sont astreints à une production documentaire parfois excessive et à des comptes rendus rigides dont l'utilité n'a pas été démontrée lors de ce contrôle.

Le diagnostic de sécurité pour la commune de Fosses rend compte de rixes entre bandes, de trafics, mais surtout d'un niveau élevé de violence envers les gendarmes et la brigade : en mai 2018, les logements des familles ont été attaqués au cocktail Molotov, les gendarmes ont fait l'objet d'une embuscade en avril 2021 coordonnée avec un tir au mortier d'artifice sur la brigade, etc. Cette agressivité, parmi d'autres facteurs classiques, était attribuée à une implantation de la brigade dans un quartier au centre des trafics de stupéfiants. En raison de ces violences, la brigade de Fosses a reçu des équipements spécifiques plus nombreux que dans les autres QRR : quatre lanceurs de balles de défense dont deux de 40 mm (plus précis que les LBD 44 en dotation générale) et des équipements de protection habituellement utilisés pour le maintien de l'ordre. En outre, la commune vient d'achever une opération de rénovation urbaine de quinze ans, coordonnée avec les forces de l'ordre et mettant en œuvre les enseignements de la prévention situationnelle⁴⁹. Les lieux de trafics proches de la brigade ont été repoussés.

Les dix militaires affectés au titre du QRR ont été répartis pour moitié dans les deux brigades, portant chacune à plus de 30 militaires⁵⁰. L'attractivité est une question sensible en Ile-de-France et les unités en sous-effectif y ajoutent un effet repoussoir par l'augmentation de la charge de travail individuelle. Un premier effet des effectifs supplémentaires est donc de briser ce cercle vicieux. La gendarmerie a aussi mis en place à Fosses un dispositif de contractualisation qui permet d'attirer des gendarmes expérimentés, par exemple en retour d'outremer, plutôt que d'y affecter par défaut des sorties d'école. Ainsi, malgré des conditions de logement que les familles déplorent (bâtiments vétustes, exposés aux attaques), l'ambiance de travail est appréciée. En plus des effectifs permanents, le QRR reçoit un concours quotidien d'une ou parfois deux patrouilles de quatre gendarmes mobiles, qui agissent l'après-midi et en soirée jusqu'à minuit, et peut aussi recevoir des concours supplémentaires d'autres forces mobiles disponibles.

Les partenariats conduits par la gendarmerie sont bilatéraux (polices municipales, établissements scolaires, bailleurs, transporteurs). Ils sont, selon les gendarmes, réguliers et utiles.

Le maire de Fosses a rappelé que sa ville est engagée depuis 1999, date de la première signature d'un contrat local de sécurité, dans une démarche partenariale et 2019 n'a pas marqué une rupture. Il regrette la concurrence que les partenariats prévus par la PSQ font au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), qu'il anime dans sa commune.

⁴⁹ Entretien du 28 avril 2022 avec le maire de Fosses.

⁵⁰ Les effectifs du groupement de gendarmerie départementale du Val-d'Oise étaient de 677 fin 2016 et 702 en 2021 (+3,7 % en cinq ans) ; ce groupement n'est pas un « département mieux accompagné ».

Les opérations des brigades comprennent plus de patrouilles à pied et de contacts dans les communes du QRR. Les heures de présence sur la voie publique suivies par la DGGN⁵¹ pour le QRR de Fosses-Louvres montrent une augmentation de 37 737 h en 2017, avant le lancement de la PSQ, à 42 994 en 2021, non compris les patrouilles des gendarmes mobiles.

3.1.2 QRR gendarmerie de Lunel-Mauguio (2^e vague)

Dans l'Hérault (34), le QRR créé en 2019 couvre les deux communes de Lunel et de Mauguio, dans le ressort de la compagnie de gendarmerie départementale de Lunel ; elles sont disjointes et chacune dépend d'une brigade territoriale autonome différente. Le diagnostic de sécurité réalisé en 2019⁵² rappelle que le QRR reprend le périmètre de la ZSP créée en 2012.

Lunel est connue comme ville d'origine de nombreux combattants ayant rejoint les rangs de « l'État islamique ». Les questions de radicalisation et de séparatisme y sont bien identifiées et toujours d'actualité, avec des ramifications dans la criminalité organisée locale, même si les actions judiciaires et administratives récentes ont contribué à y répondre. La ville a aussi été en grande partie restaurée depuis une décennie

Selon le témoignage des officiers de gendarmerie, l'alignement du périmètre du QRR sur celui de la ZSP a été perçu comme la règle. La question d'un QRR sur la seule commune de Lunel pouvait cependant se poser car le diagnostic initial de sécurité précité ne faisait pas apparaître de question de sécurité sortant de l'ordinaire pour la commune de Mauguio. Le groupement et la compagnie de gendarmerie ont d'ailleurs, *de facto*, recentré le QRR sur Lunel en y consacrant la plupart des effectifs supplémentaires⁵³, en ne mentionnant plus que la composante lunelloise dans les documents⁵⁴ et en actualisant le diagnostic local de sécurité sur la seule commune de Lunel⁵⁵. Plusieurs interlocuteurs ont souligné qu'ils ne voient pas de raison qui justifie la présence de Mauguio dans le QRR.

La brigade territoriale autonome de Lunel possède un effectif élevé de 53 militaires. La police municipale de la commune emploie 38 policiers, effectif important car supérieur au ratio d'un policier pour mille habitants. L'augmentation de la présence sur le terrain permet de ne plus faire appel aux patrouilles de gendarmes mobiles qui venaient renforcer la ZSP. Selon les officiers du département, la PSQ ne change pas les objectifs, mais sa définition a permis de « réveiller les consciences », en particulier « aujourd'hui, la prévention a pleinement sa place », plus que dans le dispositif de la ZSP.

À Lunel-Mauguio, le partenariat prend la forme, inhabituelle en gendarmerie, d'un groupe de partenariat opérationnel piloté par le délégué du préfet pour le QPV⁵⁶ de Lunel, associant le procureur de la République et les autres partenaires. Les acteurs se sont entendus

⁵¹ Suivies dans un tableau de bord que les unités territoriales ne reçoivent pas, reproduit ci-dessous (chapitre 4, tableau n° 5).

⁵² Note n° 484/2019 de la compagnie de gendarmerie départementale de Lunel du 27 septembre 2019.

⁵³ Les dix ajouts au QRR sont affectés à la brigade de Lunel (+5) au PSIG de Lunel (+2), à la BPDJ installée à Lunel (+1) ; les deux autres sont affectés à la BTA de Mauguio.

⁵⁴ Note de service n° 11358/143/2022 du 1^{er} avril 2022 – contrat opérationnel de la compagnie.

⁵⁵ Note n° 4628/4194/2022 de la BTA de Lunel.

⁵⁶ Cf. § 1.4 la présentation des délégués du préfet pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

pour que le groupe de partenariat opérationnel et la cellule de veille du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance n'interviennent pas sur les mêmes domaines de compétence.

L'appréciation de la mairie renvoie l'image de très bons rapports avec la gendarmerie et d'une coopération efficace, notamment dans la lutte contre les stupéfiants à laquelle la police municipale prête son concours. La présence sur le terrain est aussi jugée bonne, la gendarmerie ayant désigné deux militaires connaissant bien l'environnement pour entretenir les contacts avec les commerçants et la population.

Le représentant du bailleur social au groupe de partenariat opérationnel, qui exerce son activité sur 31 communes, estime, lui aussi, que les réactions sont plus rapides et plus fortes dans le QRR que dans les autres communes, confirmant ainsi le bon emploi des moyens au profit du QRR.

3.1.3 QRR La Mosson de la CSP de Montpellier (1^e vague)

Le QRR de La Mosson (parfois appelé localement La Paillade) est une zone regroupant 22 000 habitants dans la commune de Montpellier. Il constituait une ZSP et il est inclus dans un secteur de sécurité publique plus vaste (quatre fois plus peuplé). C'est aussi un quartier prioritaire de la politique de la ville. Le responsable du secteur identifie un quartier limitrophe au QRR qui pourrait y être attaché en raison de ses caractéristiques communes (quartier du Petit-Bard, inclus dans une ZSP).

L'existence d'une ZSP semble avoir été un facteur déterminant de la désignation du QRR La Mosson car, selon l'analyse du directeur départemental de la sécurité publique, le centre-ville de Montpellier concentre 40 % de la délinquance de la circonscription et se trouve confronté à des problèmes typiques des QRR, mais n'a pas été reconnu comme tel. Le directeur départemental y a donc déployé la PSQ avec des méthodes très proches de celles des QRR : adaptation de la présence sur le terrain, partenariat avec la police municipale, dialogue avec la population.

En septembre 2020, pour appliquer la nouvelle directive de la direction centrale de la sécurité publique⁵⁷, le directeur départemental a réorganisé ses services : les chefs des commissariats de secteur ont perdu leur autorité sur les enquêteurs de la filière investigation de la sécurité publique installés dans leur commissariat de secteur. Désormais, de la plainte à l'enquête, les activités judiciaires de la sécurité publique⁵⁸ relèvent d'un seul chef pour toute la circonscription.

La configuration immobilière est défavorable. Ainsi, l'exiguïté des locaux fait que la brigade spécialisée de terrain (BST) prend son service à l'Hôtel de police et non sur place, lui imposant des temps de transport qui s'allongent avec les encombrements de circulation notoirement importants dans la ville. L'emplacement actuel est considéré comme mal sécurisé (bureau incendié en octobre 2017). Le transfert dans un nouveau commissariat de secteur,

⁵⁷ Note de service DCSP 2020-001 du 10 janvier 2020 : *Adaptation de l'organisation des services territoriaux de la sécurité publique en application des principes directeurs de la doctrine d'emploi et d'organisation du 28 décembre 2015.*

⁵⁸ Différentes des enquêtes confiées à la PJ, relevant d'une autre chaîne hiérarchique.

longtemps attendu car le projet existait déjà en 2018 avant la création du QRR, est prévu en 2024.

La création du QRR s'est accompagnée d'un renfort de 21 policiers qui explique à lui seul la variation des effectifs de la direction départementale de la sécurité publique de l'Hérault, de 1 282 fin 2016 à 1 300 en 2021 (en augmentation de 1,4 %). Ils ont permis la création d'une brigade spécialisée de terrain portée à 21 grâce à un renfort de 8 et à la conversion d'équipes préexistantes. Cette brigade est elle-même composée d'un groupe actif l'après-midi (12) et d'un groupe de nuit (9). Depuis la réorganisation de septembre 2020, la BST n'est plus sous l'autorité du chef de secteur mais fait partie des unités d'appui opérationnel du service de la voie publique de la circonscription, comme la brigade anti-criminalité (BAC). Cette organisation imposée par la directive de la direction centrale de la sécurité publique ne correspondait pas à la vision initiale des chefs locaux ; elle permet cependant une mutualisation des moyens en cas de nécessité, sans perturber la mission principale selon les témoignages, car les unités de police secours ont aussi été réorganisées, sur les ressources propres de la direction départementale, afin de retarder le moment d'un appel à la BST qui la détournerait de sa mission sur le QRR. Le responsable du secteur QRR remarque cependant que ses instructions à la BST sont relayées et parfois retardées en raison des urgences du central de la circonscription.

L'essentiel des renforts (12) a été affecté au traitement des affaires judiciaires du QRR, dont 9 installés dans le commissariat de secteur et 3 à la sûreté urbaine pour la lutte contre les stupéfiants. Comme les autres QRR, La Mosson a reçu du matériel en priorité (gilets tactiques, caméras piéton). Le QRR bénéficie aussi de l'aide appréciée d'un délégué à la cohésion police-population (DCPP, cf. § 3.2.2) qui sert de point de contact avec les partenaires.

Les groupes de partenariat opérationnel (GPO) sont constitués pour résoudre des problèmes spécifiques sous le pilotage de la police nationale avec une durée approximative de trois mois, à l'exception d'un GPO permanent pour les transports publics. Les participants sont appelés en fonction du thème du GPO.

Les GPO coexistent avec le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Le responsable du secteur est ainsi invité par les élus aux réunions du CLSPD. Les coopérations avec les polices municipales sont appréciées dans le département et se traduisent aussi par des bureaux mixtes entre les deux forces (implantation commune à Agde, Lattes et en projet à Béziers). La coopération avec la commune s'est renforcée après les élections municipales de 2020.

À l'échelle de la circonscription, le responsable de la police municipale de Montpellier reconnaît la bonne coopération entre polices nationale et municipale, la qualité des relations interpersonnelles et l'efficacité du travail mais constate aussi que les sollicitations adressées par la police nationale aux équipes municipales sont importantes et les obligent parfois à se désengager de leur mission de proximité. Ainsi, la coopération avec la police municipale peut aller à contresens de la sécurité du quotidien.

Le responsable de secteur estime que les tableaux de comptes rendus des GPO, avec la mention des nombres de « problématiques » identifiées et résolues, ne sont pas bien adaptés au suivi. Il ignore s'ils sont utiles à l'échelon central car il ne reçoit pas d'information en retour (cette communication à sens unique est confirmée dans les autres QRR).

3.1.4 QRR Angoulême-Soyaux de la CSP d'Angoulême (2^e vague)

Le QRR est composé de trois zones disjointes, dont l'une sur la commune et dans le secteur de sécurité publique de Soyaux (quartier du Champ-de-manœuvre), les deux autres dans le secteur couvrant la ville d'Angoulême (quartiers Basseau-Grande Garenne et Bel Air-Grand Font). Deux de ces quartiers sont cependant reliés par une ligne de bus directe qui met en relation les bandes rivales des deux quartiers⁵⁹.

En nombre de faits de délinquance, le QRR d'Angoulême-Soyaux est l'un des plus petits⁶⁰. C'est avant tout la dynamique de la délinquance, en croissance plus forte que dans des circonscriptions de sécurité publique d'importance comparable qui peut expliquer sa désignation comme QRR de la 2^e vague. L'analyse présentée par le directeur départemental de la sécurité publique en juillet 2019⁶¹ souligne aussi la coexistence parfois conflictuelle de plusieurs communautés et les rivalités et rixes entre bandes des différents quartiers du QRR. Les quartiers retenus sont aussi plus affectés par les trafics de stupéfiants que le reste de la ville. Comme les autres QRR, celui d'Angoulême-Soyaux est aussi le lieu de problématiques sociales : le taux de pauvreté est d'environ 50 % dans le QRR, soit plus du double de la commune d'Angoulême.

La délinquance dans la circonscription de sécurité publique d'Angoulême était certes préoccupante, mais l'enquête de la Cour ne montre pas qu'elle distinguait cette circonscription comme une priorité dans un contexte de ressources rares. Néanmoins, le choix ministériel d'une inscription dans la deuxième vague répondait à la demande du préfet et permettait de créer un QRR dans une région qui en compte peu. Cette décision a surtout permis d'affecter dix policiers supplémentaires⁶², dont sept pour créer la brigade spécialisée de terrain.

Plus qu'ailleurs, la dotation QRR d'Angoulême s'apparente à une opération de pilotage des effectifs plutôt qu'à une concentration de moyens importants ; sur ce plan, elle ne manque pas de justification. Le responsable du secteur de sécurité publique de Soyaux constate que cet apport est inférieur à la réduction des effectifs depuis deux décennies.

Depuis 2019, la circonscription de sécurité publique obtient des effets positifs grâce à l'organisation des services permise par ces renforts limités. Toutefois, l'extension du dispositif QRR à un quatrième quartier (Ma Campagne) n'est pas possible car elle aurait pour conséquence de nécessiter des effectifs supplémentaires qui ne sont pas disponibles ou de diluer les moyens déjà affectés à la brigade spécialisée de terrain sur un espace trop grand. Pour la mise en œuvre de la PSQ, la déconcentration des décisions ne va pas jusqu'à permettre au directeur départemental de modifier, par exemple, la répartition entre brigade anti-criminalité et brigade spécialisée de terrain. Le contrôle a montré que cette impossibilité de réaffecter des effectifs à l'intérieur des services est commune à beaucoup de circonscriptions visitées.

⁵⁹ Ligne B de « bus à haut niveau de service » qui relie le quartier du Champ-de-Manoeuvre à Soyaux et le quartier Basseau à Angoulême. La mairie de Soyaux demande un autre tracé pour éviter de transformer cette ligne en lieu d'affrontement, sans succès jusqu'à présent.

⁶⁰ Avec 643 faits constatés au sens de l'index 4001 en 2019, c'est l'un des dix plus petits selon le décompte tenu par le Lab'PSQ.

⁶¹ Note du DDSP de la Charente n° CC 19/4461 du 24 juillet 2019 à l'appui de sa demande de création d'une BST. Cette note contient les informations attendues dans le diagnostic local de sécurité non disponible.

⁶² Les effectifs de la DDSP en Charente étaient de 276 fin 2016 et 309 en 2021 pour les deux CSP d'Angoulême et Cognac (en augmentation de 12 % sur cinq ans).

La configuration du QRR d'Angoulême-Soyaux, réparti sur deux communes, montre aussi que l'installation des groupes de partenariat opérationnel, imposée par la direction centrale de la sécurité publique⁶³, peut concurrencer des dispositifs antérieurs. Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) préexistant réunissait les mêmes participants que le GPO dans des « cellules de veille » par quartier sous le pilotage du maire. Les deux dispositifs vivent aujourd'hui dans une forme d'ambiguïté : les GPO ont théoriquement absorbé les cellules de veille, selon la police, et le responsable de secteur tient à jour les comptes rendus au format demandé par la direction centrale de la sécurité publique. De son côté, la mairie d'Angoulême n'a pas abandonné sa capacité d'initiative quand elle estime nécessaire, de son point de vue, de réunir sa cellule de veille. Les constats du directeur départemental et du responsable du secteur d'Angoulême se rejoignent sur le fait que la superposition des dispositifs est parfois lourde à gérer.

À Soyaux, les partenaires, et notamment la mairie, ne connaissent pas le nom de GPO ; la mairie réunit la cellule de veille du CLSPD, qu'un élu dirige. Il s'agit en fait des mêmes réunions, que chacun nomme différemment. La question du nom et celle du pilotage des réunions ne semble pas s'opposer à la satisfaction que les participants expriment pour la méthode et les résultats : plusieurs participants ont confirmé que les réunions mensuelles permettent un bon échange d'informations et sont suivies de réactions rapides et adaptées.

Les résultats sont perçus positivement, tant du côté de la police, qui en mesure les effets positifs par la qualité des relations entre la population et la brigade spécialisée de terrain, que par la population, selon la mairie qui voit l'évolution favorable des doléances auprès de ses services.

La brigade spécialisée de terrain est composée de sept policiers dont un chef et un adjoint. Elle patrouille six jours par semaine, de 15h à 23h (ou 13h-21h l'hiver), majoritairement à pied en partageant son temps entre les trois quartiers du QRR. Pour assurer un bon contact avec la population, la BST ne procède pas aux interpellations quand elle peut l'éviter, ce qui ne l'empêche pas de contribuer à la remontée du renseignement et à l'identification des individus que ses agents connaissent personnellement par leur présence et contacts quotidiens. La BST est bien perçue par la population et même par les « suspects habituels » qui réservent leur hostilité à la brigade anti-criminalité ; l'opinion de la BST est confirmée par les partenaires.

La mairie de Soyaux mesure la satisfaction ou les inquiétudes de la population par les demandes des riverains qui se tournent vers la mairie et son service de doléances. La nuisance la plus citée est le bruit, en particulier à l'occasion des rodéos urbains. La mairie constate que le bruit a diminué grâce à la saisie d'une grande partie des véhicules incriminés.

3.1.5 Les deux QRR de la CSP de Strasbourg (1^e et 3^e vagues)

Le département du Bas-Rhin comprend trois circonscriptions de sécurité publique dont la principale, à Strasbourg, contient deux QRR, le premier couvre les quartiers La Meinau et Le Neuhof depuis la première vague et a été étendu, de manière théorique, au quartier d'Elsau

⁶³ Note de service DCSP n° 0007/19-01995-D du 15 avril 2019 sur la *déclinaison opérationnelle de la police de sécurité du quotidien*.

lors de la troisième vague ; le second couvre les quartiers de Cronembourg et HautePierre depuis la troisième vague. Tous ces quartiers sont dans la commune de Strasbourg.

Les QRR strasbourgeois présentent des particularités communes. La première est que leur mode de fonctionnement a été aménagé plutôt que transformé par la PSQ et la création des QRR, car les actions partenariales et l'activité des brigades spécialisées de terrain (BST) préfiguraient l'organisation désormais en place. L'une des conséquences de cette relative stabilité est que les BST y pratiquent apparemment moins que dans d'autres départements visités les patrouilles à pied, du moins pour celles qui interviennent en soirée⁶⁴ et ont préservé des modes d'action laissant une place importante aux actions d'initiative. Les opérations communes avec la police municipale ne comprennent pas les patrouilles pédestres et les prises de contact. Au demeurant, la police municipale, à l'effectif de 157, n'est pas spécialisée géographiquement et intervient plus au centre-ville que dans les quartiers périphériques. Le moindre recours aux patrouilles à pied s'explique aussi par l'urbanisme et l'étendue des QRR, plus grands qu'ailleurs.

La deuxième particularité est que les effectifs nets n'ont pas été augmentés à la hauteur des annonces ministérielles. Ainsi, les 30 effectifs supplémentaires du QRR La Meinau-Le Neuhof sont surtout venus combler des sous-effectifs importants dans le département et n'ont pas constitué une augmentation nette du même montant des effectifs sur le QRR ; ils ont en revanche permis de monter à l'effectif permanent de 21 (un chef et deux groupes de dix) la BST « sud cyclique » préexistante, qui assure une présence permanente de 13h à minuit chaque jour de la semaine sur le secteur sud. Ils ont aussi permis la création en janvier 2019 d'une BST « hebdomadaire » à l'effectif de dix, propre au QRR La Meinau-Le Neuhof et intervenant en journée, pour moitié à pied. Lors de la création du QRR Cronembourg-HautePierre, les 20 effectifs supplémentaires ont aussi contribué à porter à 22 l'effectif de la BST « nord cyclique » préexistante, qui se concentre désormais sur le QRR. La réduction des sous-effectifs à la direction départementale a aussi permis de renforcer les équipes de police secours, retardant le moment où l'appel aux brigades spécialisées de terrain devient nécessaire en renfort des interventions et les écarte de leur patrouille QRR. Les effectifs affectés aux commissariats de secteur n'ont pas changé. Ces mouvements sont intervenus dans un contexte de baisse des effectifs de la direction départementale du Bas-Rhin, de 1 152 fin 2016 à 1 091 en 2021 (-5,3 % depuis 2017)⁶⁵. En définitive, les suppléments d'effectifs de 30 puis 20 pour les deux QRR permettent de sanctuariser les effectifs des trois brigades spécialisées de terrain intervenant sur les deux QRR.

La création du QRR La Meinau-Le Neuhof a été l'occasion de recruter un deuxième délégué à la cohésion police population (DCPP).

Enfin, la gestion des partenariats est fluide car les groupes de partenariat opérationnel ont trouvé sans difficulté une place dans le dispositif, en prenant la suite des cellules de veille qui étaient, dans ce département, déjà pilotées par la police et non par la mairie. Les policiers sont très satisfaits des nouvelles relations introduites par la PSQ car les partenaires prennent leur part des tâches, quand les cellules de veille antérieures conduisaient le plus souvent à établir une liste de tâche pour la seule police nationale. La direction départementale de la sécurité

⁶⁴ Dites BST cycliques car elles appliquent le cycle binaire pour assurer une présence permanente de 13h à minuit.

⁶⁵ Selon les informations transmises par le ministère à la Cour pour la note d'exécution budgétaire de la mission sécurité 2021.

publique a pris l'initiative d'un développement informatique réussi pour assurer l'édition des comptes rendus des GPO et le suivi des problèmes résolus, dont la direction centrale prépare l'extension à tout le territoire national.

La qualité des partenariats se mesure aussi à l'implication de la ville de Strasbourg, dont le service de prévention urbaine partage pour chaque GPO des fiches d'ambiance par quartier, comprenant les phénomènes marquants et les actions menées, ainsi qu'une cartographie des événements.

La cartographie, surtout celle réalisée par la direction de territoire de la ville⁶⁶ à HautePierre apparaît d'ailleurs comme une bonne pratique qui tient ici au dynamisme des personnes, tant à la direction de territoire qui les réalise qu'au responsable du commissariat de secteur du QRR Cronenbourg-HautePierre qui l'exploite.

La Meinau-Le Neuhof (PN, 1^e vague) et Elsau

La Meinau-Le Neuhof regroupe deux quartiers de Strasbourg, limitrophes, déjà constitués en ZSP depuis 2013 ; chacun dispose d'un commissariat de secteur (ou « bureau de police » selon l'appellation antérieure qui figure toujours sur les panneaux routiers, les enseignes et dans l'annuaire des pages jaunes).

La Meinau et Le Neuhof sont deux quartiers prioritaires de la politique de la ville dans lesquels la rénovation urbaine engagée depuis vingt ans et l'action de la police depuis les ZSP avaient déjà apporté des améliorations. La fiche de diagnostic (non datée) signale simultanément l'existence des programmes de rénovation urbaine depuis 2001, dont la visite du quartier de La Meinau et d'une partie du Neuhof lors de l'enquête a montré qu'ils sont très avancés, et une prédominance de grands ensembles des années 60, dont l'importance est visiblement moindre aujourd'hui.

Elsau est limitrophe de La Meinau, mais une autoroute bordant une zone industrielle introduit une solution de continuité entre les deux. Elsau a été proposé pour devenir un nouveau QRR lors du recensement préparant la 3^e vague, mais selon les déclarations convergentes des administrations centrale et départementale, cette demande était poussée par des élus alors que le choix de cet unique quartier ne correspondait pas à l'analyse de la direction départementale de la sécurité publique. Le ministère n'a pas validé la création d'un nouveau QRR mais a cru trouver un compromis en agrégeant Elsau au QRR existant, sans y affecter de moyens supplémentaires. En pratique, la circonscription de sécurité publique a, de sa propre initiative et avant la décision de la troisième vague, réorganisé ses services pour constituer sur ses forces propres⁶⁷ une brigade spécialisée de terrain intervenant sur Elsau et deux quartiers voisins, formant un bassin plus large de délinquance qu'elle identifie comme plus pertinent : Koenigshoffen, Montagne Verte et Elsau. La police fonctionne désormais, dans Elsau et ses quartiers voisins selon des modalités comparables à celles d'un QRR indépendant, montrant

⁶⁶ Les directions de territoire de la ville de Strasbourg, dont les secteurs respectifs sont des quartiers et ensembles de quartiers administratifs, assurent le pilotage du projet de développement social et urbain (en lien avec l'application du Contrat de Ville), la déclinaison des politiques publiques et la coordination de l'action des services de la collectivité sur le territoire.

⁶⁷ Par transformation de la compagnie de sécurité de nuit (CSN) de Koenigshoffen, Montagne Verte et Elsau.

ainsi que les services sont capables d'organiser leur structure et leur activité, dans la limite des moyens disponibles.

Cronenbourg-Hautepierre (PN, 3^e vague)

Le QRR est aligné sur les deux quartiers administratifs contigus de la ville de Strasbourg. Le commissariat de secteur est installé à Hautepierre.

Cronenbourg et Hautepierre comportent chacun un quartier prioritaire de la politique de la ville ; la rénovation urbaine est en cours. Le diagnostic territorial met au premier rang de la délinquance les trafics de stupéfiants et points de *deal*. Le quartier Hautepierre a d'ailleurs été classé en « quartier témoin » (cf. § 3.2.1). Les violences urbaines et rodéos sont aussi cités dans les documents et par les responsables. Toutefois, les entretiens ont montré que la situation sécuritaire dans les quartiers avait été améliorée avant la création du QRR, en particulier avec la redéfinition antérieure des voies de circulation à Hautepierre.

Le QRR a été créé en janvier 2021, à l'occasion d'une visite du ministre de l'intérieur. La conséquence de l'apport d'effectifs est présentée ci-dessus : recentrage de la brigade spécialisée de terrain sur le QRR et sanctuarisation (« soclage » dans le vocabulaire policier) de ses effectifs. Le délégué à la cohésion police-population était en poste depuis 2015, il intervient désormais pour dix vacances⁶⁸ chaque mois contre huit, ou moins selon les fluctuations budgétaires, auparavant.

Les partenariats y ont les mêmes caractéristiques et qualités qu'à La Meinau-Le Neuhof.

Les entretiens et la visite du QRR de Cronenbourg-Hautepierre montrent que la PSQ y est bien conduite et avait enregistré des bons résultats, notamment en matière de violences urbaines, dès avant la création du QRR. La transformation en QRR a affecté des moyens supplémentaires, mais beaucoup moins importants que l'annonce ministérielle d'un apport net de 20 policiers : ils sont en réalité limités à une mise à niveau de la brigade spécialisée de terrain et une augmentation modeste des vacances du délégué à la cohésion police-population. Les responsables ont cependant le souci de maintenir ces moyens fléchés, qui permettent d'atteindre un seuil minimum pour une action efficace et estiment que la qualification de QRR est la seule parade à la réduction de ces moyens.

3.1.6 Les QRR de Paris et Saint-Denis – préfecture de police de Paris

Les QRR de la préfecture de police de Paris présentent des caractéristiques communes qui les différencient des QRR de la direction centrale de la sécurité publique. D'abord, la préfecture de police a proposé ses QRR dès les première et deuxième vagues, selon les analyses des commissariats, dans une démarche appréciée par les policiers. Ensuite, et peut-être comme une conséquence du point précédent, les questions transversales que soulèvent habituellement les quartiers prioritaires des politiques de la ville y ont moins de poids que la volonté d'une action policière contre la délinquance. La coordination entre l'urbanisme et la sécurité est moins visible et probablement moins prometteuse que dans d'autres régions. Enfin, la déconcentration

⁶⁸ Une vacation de 7 h correspond environ à un jour.

des décisions ne descend pas entièrement à l'échelle des circonscriptions de sécurité publique, ce qui s'explique par l'étendue de l'agglomération partagée entre plusieurs circonscriptions contiguës.

L'une des conséquences de ces caractéristiques propres est que les brigades territoriales de contact affectées aux QRR sont perçues comme plus tournées vers la poursuite des délinquants que vers la prévention. Dans les commissariats, cette idée ne s'oppose pas à la prise en compte des attentes de la population, dont tous les acteurs soulignent l'importance. Elle conduit le commissariat du XVIII^e à souhaiter pour la brigade territoriale de contact de son QRR des formations à l'intervention en équipe constituée, inexistantes à ce jour. Ainsi formées, les brigades territoriales de contact des QRR sont des unités attractives, qui peuvent donc recruter des policiers expérimentés et les fidéliser ; c'est un effet intéressant dans un territoire qui n'a pas cette réputation.

La priorité donnée à la chasse aux délinquants est complémentaire des échanges avec la population. Elle répond en définitive à la volonté d'adapter l'action au diagnostic territorial.

Lors de ce contrôle, la préfecture de police n'a pas été en mesure, malgré de longs délais, de produire les directives qu'elle a adressées à ses directions territoriales et circonscriptions de sécurité publique pour la mise en place de la PSQ et des QRR. La préfecture de police de Paris ne semble pas exploiter les comptes rendus qu'elle demande à ses commissariats et, dans tous les cas, n'en fait pas de restitution aux services ; en cela elle n'agit pas différemment des directions générales (cf. §3.2.4). À défaut de directives, les entretiens ont montré le rôle déterminant des commissaires et des cadres dans la mise en place des dispositifs et l'intérêt des échanges sur les bonnes pratiques. Ceux-ci existent au sein de la préfecture de police de Paris mais n'ont pas permis, par exemple, de développer l'expérience du sondage de la population présentée *infra* (cf. §4.3).

Le QRR de Paris – X^e et XVIII^e arrondissements (1^e vague)

Le QRR « des 10^e et 18^e » créé en octobre 2018 sur le tracé de la ZSP préexistante a la particularité de relever du commissariat central du XVIII^e arrondissement (quartiers Château-Rouge, Barbès Goutte d'Or, Max Dormoy) tout en s'étendant partiellement au sud sur le X^e arrondissement (secteur Gare du Nord – Lariboisière). Ainsi, la brigade territoriale de contact (BTC 10-18) intervenant au titre du QRR appartient au commissariat du XVIII^e mais agit aussi dans la partie sud du QRR de manière coordonnée avec le commissariat central du Xe.

Ce chevauchement original est une réponse pragmatique au risque de report de délinquance du quartier de la Goutte d'Or vers l'arrondissement voisin. Or, dans le dispositif parisien, les commissariats centraux sont institués selon les limites administratives des arrondissements et ne peuvent être redessinés selon les bassins de délinquance.

Par ailleurs, la compétence commune des deux commissariats est facilitée par un pilotage très centralisé, les choix d'organisation des commissariats, même les plus élémentaires comme les horaires ordinaires des patrouilles, étant validés à un niveau hiérarchique plus élevé. Le maillage des circonscriptions de sécurité publique s'oppose ici à une déconcentration complète, difficile à mettre en œuvre quand les circonscriptions sont interdépendantes.

Le périmètre du QRR correspond toujours, quatre ans après sa création et dix ans après celle de la ZSP, à l'analyse de la délinquance dont les causes structurelles ne laissent pas espérer une réduction à court ou moyen terme. En complément, l'évolution du nord de l'arrondissement

au plan de l'urbanisme, avec la construction récente ou attendue de nouvelles habitations, université et infrastructures sportives, peut faire naître des besoins nouveaux dans un secteur également touché par des arrivées de migrants ou de consommateurs de stupéfiants. Ainsi, le commissariat du XVIII^e a récemment proposé la création d'une brigade territoriale de contact propre à ce secteur, ce qui montre la nécessité d'une adaptation dynamique de la carte des QRR.

Les caractéristiques de la délinquance distinguent, par rapport aux autres QRR, celui des 10^e et 18^e car il affiche une liste plus étendue d'activités criminelles et de nuisances. Parmi ces dernières, la principale est la suroccupation de l'espace public. Selon les secteurs, les causes ne sont pas identiques, allant de la concentration de migrants, de consommateurs de stupéfiants et de vendeurs à la sauvette à la fréquentation de marchés et commerces spécialisés. Les résultats atteints dans ce sens sont régulièrement remis en question, notamment par les vagues de migration qui viennent repeupler les espaces évacués.

Face aux trafics de stupéfiants, le secteur de la Goutte d'Or (un quart du QRR) est désormais un « quartier témoin » et reçoit à ce titre le renfort de forces mobiles sur une partie de sa superficie et le concours de services judiciaires dans l'autre.

L'action spécifique au QRR relève de la brigade territoriale de contact 10-18^e. Cette unité est composée de 49 policiers, dont trois gradés, sous les ordres d'un major. L'effectif supplémentaire alloué au QRR en 2018, de 25 selon le Lab'PSQ (cf. annexe n° 1) y a été intégralement affecté. L'efficacité de la BTC 10-18 repose sur la connaissance du quartier, tandis que les autres brigades territoriales de contact du commissariat ont un terrain d'action plus large.

Quelques années après le lancement de la PSQ et les dotations de matériel qui ont suivi, la BTC 10-8 souligne⁶⁹ la réduction du parc automobile, les véhicules réformés n'étant plus remplacés, et la sous-dotation de sa brigade en dispositif de communication ACROPOL.

L'attention portée aux demandes de la population est organisée par la mission de prévention, de contact et d'écoute (MPCE), composée de neuf policiers, dont un réserviste (délégué à la cohésion police-population), et dirigée par un major. Cette unité qui s'inscrit exactement dans la définition de la PSQ existe depuis plus de vingt ans et n'a pas nécessité de renforts en 2018. Elle est active sur la totalité de l'arrondissement. Les doléances de la population sont reçues par courriel, à une adresse dont la diffusion large par la mairie d'arrondissement et les associations assure le succès. Les doléances sont suivies de contacts avec les riverains et de remontée soit vers la brigade territoriale de contact, soit vers les organes de partenariat, ce qui assure une bonne visibilité de l'action. La mission de prévention, de contact et d'écoute organise, dans le QRR, des rencontres avec les riverains et les associations, sous forme de réunions dont le calendrier interrompu par le covid reprend tout juste à l'automne 2022.

Les relations avec les partenaires à l'échelle du QRR sont assurées par la réunion mensuelle d'un groupe de partenariat opérationnel présidé par le chef de la mission de prévention, de contact et d'écoute. Les comptes rendus font apparaître des problématiques et des méthodes classiques des QRR. En outre, le commissaire central anime une cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI), instance mise en place avec la ZSP, à laquelle participe la mairie, destinée à faire travailler ensemble les services

⁶⁹ Dans son rapport mensuel du 1^{er} novembre 2022.

administratifs. Aucune cellule de veille de conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ne concurrence ces instances à Paris.

L'appréciation des résultats est le reflet d'une perception par les policiers eux-mêmes de leur action et une évaluation des retours des partenaires et de la population. Dans ce QRR, elle est positive sur ces deux plans.

Le QRR de Saint-Denis (2^e vague)

Choisi sur proposition du commissariat, le QRR a été délimité en fonction des priorités policières, sans concertation avec la mairie ou les autres partenaires et notamment sans lien avec d'éventuels projets de rénovation urbaine. Comme dans d'autres circonscriptions du département, les policiers ont apprécié que leur proposition soit prise en compte.

Annoncé en février et créé en juin 2019, ce QRR couvre le nord de la commune de Saint-Denis (quartiers Delaunay-Belleville-Semard et Floréal-Allende-Mutuelle). Il n'a pas repris le tracé de l'ancienne ZSP du centre-ville et présente désormais moins d'enjeux de sécurité que le QRR. Le périmètre du QRR reste pertinent car, même après les démantèlements de trafics, une pression constante reste nécessaire pour freiner la reconstitution des réseaux.

Dans une circonscription comportant au total 360 policiers, le supplément de 25 policiers au titre du QRR a, pour partie, augmenté l'effectif de la brigade territoriale de contact, désormais à 32. Le complément d'effectifs a aussi permis de constituer une équipe de six enquêteurs sectorisée sur le QRR. La bonne connaissance du terrain développée par ces enquêteurs donne, selon le commissariat, de très bons résultats.

L'un des deux délégués à la cohésion police-population du commissariat est aussi spécialisé sur le QRR ; le recrutement souhaité de délégués supplémentaires se heurte à l'absence de candidats.

Les relations régulières avec les partenaires sont coordonnées par trois GPO sur la circonscription depuis 2021. L'un des trois GPO couvre le QRR mais aussi deux autres cités ; la disjonction des périmètres a été choisie selon la compréhension locale d'une consigne des autorités hiérarchiques.

L'activité dans le QRR est majoritairement orientée vers la lutte contre les trafics de stupéfiants. Les résultats sont bons sur les agrégats de l'état 4001, avec les limites connues de cette statistique, mais aussi selon l'appréciation des policiers sur leur travail et selon les retours des habitants.

3.2 Les améliorations possibles pour les QRR

Les visites réalisées lors de l'enquête montrent que tous les QRR de l'échantillon ont des caractéristiques distinctes, tenant à leur découpage géographique et à la gestion des effectifs. Ils partagent des préoccupations en matière de traitement judiciaire de la délinquance.

3.2.1 Un découpage géographique imposé qui pourrait mieux prendre en compte les besoins locaux

La définition des QRR est un exercice de pilotage qui devrait aboutir à concentrer sur un quartier à risques des moyens renforcés sous un commandement local exerçant son autorité au plus près de l'activité. Les visites lors de l'enquête ont montré que ce principe rigide trouve des exceptions en zone police comme en zone gendarmerie, qui traduisent une application souple et souvent utile de la doctrine.

Le périmètre des QRR ne doit pas être immuable

Le découpage des QRR n'obéit pas à une règle générale. Ainsi, certains quartiers sont constitués d'un seul bloc sur une seule commune (La Mosson à Montpellier ou chacun des deux QRR de Strasbourg), d'autres sont composés de plusieurs ensembles disjoints qui peuvent même se trouver sur des communes différentes (Angoulême-Soyaux, Lunel-Mauguio, Fosses-Louvres). Dans tous les cas, la délinquance et les faiblesses sociales structurelles de ces quartiers les distinguent bien du reste du territoire. Ces QRR sont toujours pertinents quatre ans après le lancement du dispositif. La seule exception est la commune de Mauguio, qui était classée en ZSP mais dont la situation actuelle s'est améliorée au point que son inclusion dans le QRR ne semble plus nécessaire ; au demeurant, elle n'est pas reliée à Lunel par un réseau de transport qui établirait une continuité, comme entre Fosses et Louvres ou Soyaux et Angoulême.

Le choix de la gendarmerie de définir un QRR comme une commune ou un ensemble de communes entières facilite le suivi de la délinquance enregistré (au sens de l'état 4001), mais cette information a une portée limitée (cf. §4.1). Il n'est pas contraignant dans la conduite de l'action par les brigades visitées, car elles orientent leurs patrouilles avec une précision géographique plus fine, vers les quartiers de l'ancienne ZSP.

Les trois QRR de l'échantillon qui s'étendent sur plusieurs communes ont aussi en commun de relever de plusieurs brigades territoriales autonomes de la gendarmerie (BTA) ou secteurs de sécurité publique. Pour ces QRR, c'est au niveau de la compagnie de gendarmerie ou de la circonscription de sécurité publique, premier niveau hiérarchique couvrant l'ensemble du QRR, que les activités pourraient être pilotées. Ce n'est pas toujours le cas, ainsi que le montrent les diagnostics locaux de sécurité et le périmètre de compétence des groupes de partenariat opérationnel ou instances de concertation, qui ne sont pas communs aux parties disjointes. En pratique, le dispositif fonctionne comme si chacun des quartiers disjoints d'un QRR constituait un QRR de taille plus réduite. C'est une manière de concilier la volonté d'afficher un nombre réduit d'une soixantaine de QRR et le besoin de répondre à une forme de délinquance et de nuisance du quotidien en réalité plus répandue.

En zone police, les moyens sont fortement mutualisés au sein de la circonscription de sécurité publique, « *qui exerce de manière autonome les missions de police sur une ou plusieurs communes où est institué le régime de la police d'État.* »⁷⁰ En pratique, sauf dans le ressort de la préfecture de police de Paris où les circonscriptions ne peuvent être fusionnées, il n'y a pas

⁷⁰ Note de service DCSP 2020-001 du 10 janvier 2020 : *Adaptation de l'organisation des services territoriaux de la sécurité publique en application des principes directeurs de la doctrine d'emploi et d'organisation du 28 décembre 2015.*

deux circonscriptions de sécurité publique contiguës car ce découpage vise à répondre à la mobilité de la délinquance sur un bassin de vie. Ainsi, les unités de police secours, les unités d'ordre public et la plus grande partie des unités d'appui opérationnel (groupe de sécurité de proximité et brigade anti-criminalité) ont une compétence sur toute la circonscription. Seule les brigades spécialisées de terrain sont spécialisées géographiquement, mais celles des QRR peuvent cependant en sortir en cas de nécessité pour une intervention urgente que la circonscription peut lui ordonner.

Le choix des QRR par l'administration centrale et l'immutabilité des limites des QRR ne correspondent pas toujours à l'analyse des directions départementales. À Montpellier, par exemple, le quartier du Petit-Bard pourrait, selon l'analyse locale, rejoindre le QRR dont il est limitrophe. Le fonctionnement des circonscriptions de sécurité publique à Montpellier et Strasbourg s'inscrit dans des ensembles urbains étendus où le directeur départemental doit pouvoir mobiliser les ressources de la sécurité publique en fonction d'une analyse locale. Dans ces circonscriptions à fort effectif, les directions départementales de la sécurité publique ont pu développer des actions de sécurité du quotidien avec leurs ressources propres en s'inspirant des méthodes des QRR. À Montpellier, la circonscription a déployé les mêmes méthodes au centre historique sans recevoir de renfort affecté à une brigade spécialisée de terrain. À Strasbourg, la consigne de la troisième vague d'adjoindre Elsau au QRR Le Neuhof-La Meinau, dont il est pourtant séparé par une autoroute, a été contournée avec le même effet par la création d'une nouvelle brigade spécialisée de terrain sur les ressources propres de la circonscription, qui érige Elsau et des quartiers contigus en nouveau QRR de fait. À l'inverse, à Angoulême, les moyens de la direction départementale sont trop faibles pour étendre le QRR sans renfort, alors que le directeur en constate le besoin.

La préfecture de police (direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne – DSPAP) estime que les phénomènes locaux qui justifient les QRR, et avant eux les ZSP, sont durables. Les évolutions souhaitables seraient d'étendre la démarche à d'autres quartiers, mais cela ne pourrait advenir qu'avec des moyens supplémentaires.

En définitive, les circonscriptions de sécurité publique et les brigades de gendarmerie portent une attention particulière au QRR inclus dans leur zone de compétence, mais agissent aussi hors des QRR avec des méthodes similaires quand la délinquance le nécessite, dans la mesure des moyens disponibles. La délimitation précise des QRR permet de maintenir des moyens affectés grâce au suivi des administrations centrales, mais une trop grande rigidité pourrait conduire à limiter les capacités d'adaptation des responsables locaux aux évolutions de la délinquance et des besoins sociaux.

Le dispositif des QRR doit évoluer pour s'adapter aux variations de la cartographie locale de la délinquance. Toutefois, les responsables du ministère qui se sont exprimés lors de la contradiction, secrétaire général du ministère, direction générale de la gendarmerie nationale et préfet de police de Paris, ont souligné que les résultats dans les QRR ne peuvent être acquis qu'au prix d'une action de long terme et que le temps d'une réévaluation n'est pas encore venu. La mise en place récente des QRR ne permet pas encore de procéder à une réévaluation systématique, mais le ministère de l'intérieur doit vérifier régulièrement le découpage des QRR pour l'adapter aux réalités. Cela sera particulièrement nécessaire quand le dispositif de mesure des résultats, actuellement imparfait (cf. chapitre 4), sera plus développé.

À court terme, toutefois, le ministère pourrait corriger les approximations du découpage initial des QRR dont plusieurs exemples sont présentés ci-dessus.

L'existence des ZSP ne se justifie plus

Avant les QRR, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) organisaient déjà des renforts localisés des forces de sécurité intérieure.

Les 80 zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont été créées en trois vagues en 2012 et 2013 avec des objectifs très proches de ceux des QRR : « *Les ZSP sont un schéma d'action dans les quartiers touchés par la dégradation de l'ordre et de la tranquillité publics : cambriolages, vols avec violence, installation durable de vendeurs à la sauvette dans des secteurs touristiques, implantation de trafics de stupéfiants dans des halls d'immeubles ou dans les squares publics, etc.* »⁷¹

Les ZSP avaient reçu des effectifs supplémentaires compris entre trois et cinq policiers ou gendarmes, dont des adjoints de sécurité ou des gendarmes adjoints volontaires. Leur principale ressource était les renforts par les CRS et gendarmes mobiles dont elles bénéficiaient. La Cour avait constaté la dévitalisation de ce dispositif quand les forces mobiles ont été réorientées vers la lutte antiterroriste en 2015 et 2016.

Les points communs entre ZSP et QRR sont très visibles. Le ministère a toutefois produit en février 2018, au moment d'annoncer la création future des QRR, une réponse confuse à une question parlementaire sur l'avenir des zones de sécurité prioritaires dans le cadre du déploiement de la police de sécurité du quotidien : « *La mise en œuvre de la PSQ n'a donc pas vocation à remplacer les ZSP. Au contraire, les ZSP sont des territoires bien identifiés au sein desquels la logique de PSQ sera mise en œuvre en lien avec l'ensemble des acteurs, engagés depuis 2012 dans l'ensemble de ces territoires.* »⁷²

Le dispositif des ZSP survit nominalement, car ces zones sont citées dans le code de la sécurité intérieure⁷³, mais l'enquête de la Cour a montré que la plupart de ces zones ne reçoivent plus de traitements spécifiques, hormis des comités locaux de concertation auxquels la gendarmerie trouve une utilité. L'effacement virtuel des ZSP est d'ailleurs une bonne chose pour la PSQ, car la superposition serait difficile à faire vivre : « *L'exercice se complique dès lors que, sur le terrain, il n'y a ni substitution ni superposition exacte des ZSP et des QRR. (...) Les dispositifs peuvent donc coexister sur le même territoire ou sur des territoires voisins au sein d'un même ensemble urbain additionnant ainsi des instances diverses dont l'efficacité se noie dans le nombre.* »⁷⁴

Contrairement au sens de la réponse ministérielle, les ZSP n'ont pas été intégrées à la PSQ. Sur 80, près de la moitié ont été reprises dans les QRR, sans d'ailleurs qu'aucun texte ou instruction ne constate leur effacement. Les ZSP sont aujourd'hui, selon un avis très majoritaire dans les administrations centrales, une coquille vide. La préfecture de police de Paris exprime toutefois un avis différent : elle attache de l'importance aux ZSP car celles-ci correspondent à des attentes de la population et des élus. Par exemple, à défaut d'autres moyens, elle souhaite affecter un délégué à la cohésion police population dans chaque ZSP comme dans chaque QRR. La préfecture de police de Paris craint que le retrait du label ZSP, sans remplacement par un

⁷¹ <https://www.gouvernement.fr/action/les-zones-de-securite-prioritaires-zsp>

⁷² Question écrite n° 03354 de Mme Nathalie Delattre (Gironde - RDSE) publiée dans le JO Sénat du 22/02/2018 - page 773.

⁷³ Articles L.132-10-1 et R.132-6-1 du code de la sécurité intérieure.

⁷⁴ IHEMI ; *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 53, décembre 2021, page 91 : *Le Groupe de partenariat opérationnel, un pas en avant décisif sur le chemin de la redevabilité*, par Didier Joubert.

QRR, soit un message nuisible. En définitive, l'analyse de la PP confirme la similitude des objectifs assignés aux ZSP et aux QRR.

L'absence de transition organisée entre ZSP et QRR illustre une mauvaise méthode consistant à laisser dépérir un dispositif faute de le faire évoluer, pour lui substituer un autre, mieux adapté aux besoins. Le premier enseignement de ce constat est que le ministère devrait traduire dans les textes l'effacement des ZSP. Le second enseignement est que si les QRR ne peuvent évoluer pour s'adapter au contexte, ils risquent le même destin d'un dépérissement jusqu'à leur remplacement par un nouveau dispositif concurrent. Ce risque existe, faute d'avoir défini les objectifs des QRR (cf. § 1.2).

La création des « quartiers témoins » par le ministre de l'intérieur en 2021 vise à concentrer des effectifs, augmentés dans ces quartiers, en ciblant les trafics de stupéfiants. Cette création fait avancer en parallèle deux dispositifs de renforcement ciblés dont rien ne montre qu'ils ont été conçus de manière coordonnée. Certains quartiers témoins sont des QRR, par exemple Lunel-Mauguio ou Hautepierre (Strasbourg), d'autres non. Le maire de Villeurbanne, ville pour laquelle le ministre de l'intérieur a annoncé le 7 octobre 2021 un quartier témoin, voit dans cette création un substitut au QRR : « *J'ai demandé le classement en Quartier de Reconquête Républicaine de ce quartier, je n'ai toujours pas obtenu gain de cause. [la création du quartier témoin] est donc un premier pas très positif.* »⁷⁵ En zone police, la différence entre QRR et quartier témoin semble une problématique de métier : les quartiers témoins, annoncés comme éphémères, ne concerneraient pas la sécurité publique mais d'autres services (PJ, PAF, renforts de forces mobiles, etc.).

Il doit être mis fin au dispositif des ZSP, y compris si nécessaire par une modification du code de la sécurité intérieure. Les réponses apportées aux observations provisoires de la Cour font apparaître le constat partagé que la multiplicité des dispositifs de sécurité manque de lisibilité. Le ministère de l'intérieur souligne toutefois que la suppression des ZSP doit être préparée avec les élus des communes concernées (au nombre de 40 environ). Il appartient au ministère d'engager cette préparation. La préfecture de police de Paris souligne qu'elle intervient dans les trois ZSP de son ressort qui ne sont pas des QRR par des renforts temporaires tirés de ses ressources propres, comme la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris (DOPC) ou la brigade anti-criminalité de nuit, mais elle n'est pas limitée ni guidée en cela par l'étiquette ZSP.

Recommandation n° 1. (secrétaire général du ministère de l'intérieur) Mettre officiellement en extinction le dispositif des zones de sécurité prioritaires (ZSP).

3.2.2 Des effectifs significatifs maintenus dans le temps

La visite des QRR en zone de compétence de la direction centrale de la sécurité publique et de la gendarmerie a montré que le renfort en effectif est le premier levier de l'action demandée aux QRR. La mise à niveau des brigades spécialisées de terrain a permis d'organiser une meilleure présence sur le terrain, adaptée au contexte local grâce à l'adoption de cycles de

⁷⁵ https://actu.fr/societe/grand-lyon-c-est-quoi-les-quartiers-temoins-promis-par-gerald-darmanin-pour-lutter-contre-l-insecurite_45497994.html

travail qui assurent une présence aux heures considérées comme les plus utiles. Police et gendarmerie se rejoignent pour souligner que ces renforts ont aussi dégagé du temps pour le contact avec « la population », activité qui en pratique désigne surtout des échanges avec les commerçants et professionnels exerçant dans le quartier.

Les renforts ne sont pas tous affectés dans des unités de contact. Ils ont aussi permis d'augmenter le nombre d'enquêteurs dans les commissariats de quartier, les sûretés départementales ou les brigades de gendarmerie⁷⁶. Dans les QRR de la préfecture de police de Paris, à côté des brigades territoriales de contact, 20 % des effectifs nouveaux ont été affectés à des brigades judiciaires de reconquête républicaine (BJRR). Ces choix répondent bien à l'idée que la PSQ vise à la fois une meilleure prévention et une meilleure réponse judiciaire, notamment dans le raccourcissement des délais.

La destination des renforts était mentionnée dans la présentation des premiers QRR⁷⁷, ce qui montre que l'analyse et la justification du besoin a été prise en compte dans la détermination des volumes attribués à chaque QRR. Par exemple, pour Montpellier, l'annonce précisait « *renforcement des unités de voie publique, d'investigation et de police des transports. Fidélisation des patrouilles et augmentation des patrouilles à pied* », ce qui a été fait.

En plus des effectifs annoncés, les QRR en zone police ont presque systématiquement reçu le concours d'un délégué à la cohésion police population : policier retraité employé comme réserviste. La création des QRR a été accompagnée d'une confirmation et souvent d'une augmentation, à dix vacations⁷⁸ mensuelles, de la présence des délégués que la police avait déjà mis en place à la création des ZSP. Tous les directeurs départementaux et responsables de secteur de sécurité publique ont mis en avant l'intérêt de ces concours dans le dispositif de la PSQ. Le constat positif fait par la Cour dans son rapport sur les ZSP en 2016 est toujours actuel⁷⁹. Intervenant en civil, connaissant bien le quartier, disposant d'un bureau dans les commissariats de secteur, ces délégués assurent un contact avec les partenaires, souvent dans les établissements scolaires, et sont disponibles pour les particuliers, ils peuvent concilier les différends de manière plus amiable et plus discrète que les policiers en uniforme tout en faisant circuler l'information.

L'augmentation du nombre de délégués à la cohésion police population serait favorable à la sécurité du quotidien, mais rencontre une limite dans le faible nombre de réservistes disponibles, intéressés et ayant développé les compétences relationnelles nécessaires.

Le second levier de la PSQ, dans les QRR ou en-dehors, est la manière de travailler en recherchant plus de prévention, plus de partenariats et plus de contacts. De nombreux policiers et gendarmes considèrent que la PSQ n'est pas une révolution dans les objectifs des unités et

⁷⁶ Brigades territoriales autonomes, mais aussi brigade de prévention de la délinquance juvénile, ou brigades de protection des familles (le nom a changé).

⁷⁷ [Lancement des quartiers de reconquête républicaine – pour une présence renforcée sur le terrain, une action accrue contre les trafics et une nouvelle relation à la population](https://www.interieur.gouv.fr/content/download/112312/897077/file/DP_QRR_WEB.pdf) ; septembre 2018 ; https://www.interieur.gouv.fr/content/download/112312/897077/file/DP_QRR_WEB.pdf

⁷⁸ Dix vacations de sept heures.

⁷⁹ « La Cour a pu observer que l'action de ces 81 retraités de la police nationale était jugée de façon très positive par l'ensemble des policiers rencontrés mais également par les maires. Les DCPP semblent avoir un rôle de pacification des relations entre la police et la population, tout en contribuant au renseignement opérationnel. (...) ils peuvent agir comme un démultiplicateur de la politique d'apaisement des tensions, qui est l'un des objectifs des ZSP. » Observations définitives de la Cour des comptes sur *L'efficacité des forces de sécurité dans les zones de sécurité prioritaires* - exercices 2012-2014 ; février 2016.

services, mais dans leurs pratiques : les instructions des administrations centrales, et en particulier celles de la direction centrale de la sécurité publique, appellent des organisations du service, une méthode de résolution de problème, des aptitudes comportementales dans la prise de parole et un formalisme dans la documentation qui ont été renouvelées en 2018. Les chefs de secteur des premières vagues ont reçu une formation qu'ils jugent satisfaisante. Quatre ans plus tard, la direction centrale de la sécurité publique prépare une nouvelle formation pour les responsables mutés entretemps, qui l'espèrent.

La question de la formation et de l'adaptation au poste pourrait aussi se traiter d'une manière différente mais qui n'a pas encore été explorée. La PSQ étant désormais reconnue comme une manière durable d'exercer le métier (cf. chapitre 1), la préparation des cadres pourrait relever de la formation initiale au moins autant que de la formation continue.

En outre, dans cette matière, l'échantillon a montré une grande diversité dans les pratiques et l'organisation. Des échanges d'expériences entre départements avec mise en valeur des bonnes pratiques pourraient favoriser leur diffusion.

La réalité des effectifs en QRR

Les effectifs en projet ont été annoncés dans les communications ministérielles de 2018 et 2019 pour les première et deuxième vagues. Au total, le ministère prévoyait initialement d'affecter 1 300 policiers dans 60 QRR.

Les responsables locaux ont tous confirmé que les policiers et gendarmes annoncés sont bien arrivés dans les délais normaux des affectations, c'est-à-dire en un ou au maximum deux ans. Dans l'échantillon, ces nouveaux effectifs étaient majoritairement expérimentés, même si quelques circonscriptions de sécurité publique ont reçu pour partie des policiers en sortie d'école.

Le bon fonctionnement des QRR repose sur ces renforts, qui prennent la forme de supplément aux effectifs ordinaires, c'est-à-dire ceux qui résultent des arbitrages que les administrations centrales réalisent à partir de l'outil « clé de répartition » de la direction centrale de la sécurité publique et de l'outil Ratio de la gendarmerie nationale. Tous les interlocuteurs, en administration centrale comme en région, ont confirmé que les effectifs complémentaires pour les QRR sont toujours en place, les partants ayant été remplacés au mouvement de mutation suivant, n'occasionnant qu'une vacance frictionnelle. Le recensement des effectifs supplémentaires en place n'est cependant qu'une approximation.

La préfecture de police a reçu des renforts pour ses huit QRR, au nombre de 202 policiers selon les données du Lab'PSQ (cf. annexe 1) et rend compte, en octobre 2022, d'un total de 226 postes partagés aux quatre cinquièmes dans les brigades territoriales de contact et pour le reste dans les brigades judiciaires de reconquête républicaine (BJRR).

En gendarmerie, ces postes ont été intégrés dans les tableaux d'effectifs autorisés (TEA) des brigades, dont le territoire ne se limite pas au QRR. Les commandants de brigade et de compagnie peuvent justifier que le TEA n'a pas baissé depuis la création du QRR et que les effectifs sont en place, aux vacances frictionnelles près entre le départ du titulaire d'un poste et l'arrivée de son remplaçant.

Le suivi des effectifs est plus compliqué pour la direction centrale de la sécurité publique. En l'absence d'autre dispositif, la direction centrale se fait communiquer par les

directeurs départementaux le pointage nominatif des policiers en fonction pour assurer un suivi précis des effectifs supplémentaires dans les QRR. Six d'entre eux connaissaient, en mars 2022, un déficit limité, dont les plus importants étaient de 4/15 à Sarcelles, de 6/20 à La Seyne-sur-Mer et de 6/25 à Vaulx-en-Velin, tandis que 41 QRR avaient toujours le plein effectif initial.

Au total, 1 154 postes de policiers et gendarmes ont été créés et affectés au renfort des QRR à la fin de l'année 2022. Ce nombre est inférieur de 12 % à l'ambition initiale de 1 300, écart relativement faible. Le maintien dans le temps des postes pourvus, quatre ans après la création des premiers QRR, est le signal que la politique publique est suivie avec constance.

Le dispositif des QRR permet de concentrer des moyens sur les quartiers à problème : Les effectifs en renfort représentent près de 1 % des effectifs cumulés des sous-officiers et officiers de la gendarmerie départementale et des gardiens, gradés et officiers de police en sécurité publique⁸⁰.

Le tableau suivant illustre sous un autre angle l'importance de l'effort consenti, par la comparaison du supplément d'effectifs QRR et de la variation des effectifs du groupement de gendarmerie ou de la direction départementale de la sécurité publique du département dans lequel il est créé.

Tableau n° 2 : Variation des effectifs départementaux et renforts QRR

<i>Dépt</i>	<i>Effectif fin 2016</i>	<i>Effectif fin 2021</i>	<i>Variation / 5 ans</i>	<i>Dont QRR</i>
<i>GGD 95</i>	677	702	25	10
<i>GGD 34</i>	1 106	1 133	27	10
<i>DDSP 34</i>	1 282	1 300	18	21
<i>DDSP 16</i>	276	309	33	10
<i>DDSP 67</i>	1 152	1 091	-61	50
<i>DSPAP</i>	18 517	18 874	357	202

Source : présentation Cour des comptes de données DGGN et DGPN fournies pour la NEB 2021.

Le personnel des QRR dispose d'un équipement adapté

L'une des réussites de la démarche est le bon équipement matériel des brigades de gendarmerie, des commissariats de secteur et du personnel, en particulier celui des brigades spécialisées de terrain. Les responsables des différents QRR, tant en zone police qu'en zone gendarmerie, ont souligné qu'ils ont reçu les équipements adaptés à leur situation. Le renforcement des équipements individuels, comme les tenues « non-feu » avait commencé après les attentats de 2015 ; la PSQ a permis d'y affecter plus de ressources.

Tous les QRR ont reçu en priorité les nouveaux équipements lorsqu'ils ont été généralisés. Les caméras-piéton du nouveau marché donnent satisfaction à tous leurs

⁸⁰ Les informations transmises à la Cour pour la NEB 2021 indiquent qu'en gendarmerie départementale, sécurité publique de la PP et hors PP, les effectifs fin 2021 étaient de 50 466 OGN, 3 193 SOG, 3 335 OPN hors PP et 49 551 CEA hors PP, 755 OPN de la PP et 15 760 CEA de la PP, soit au total 123 060.

utilisateurs interrogés lors du contrôle ; elles étaient attendues et certains policiers avaient d'ailleurs pris l'initiative de s'équiper à leurs frais avant ces livraisons. La priorité donnée aux QRR n'a pas nui aux autres services équipés avec une qualité identique, même s'ils sont venus après dans l'ordre chronologique. Par exemple, sur un premier lot de près de 7 000 caméras, la DGPN en a attribué 296 aux QRR : entre 4 et 10 selon la taille.

Les parcs de véhicules ont été renforcés lors de la crise du covid et les voitures sont en nombre suffisant, mais sans excès, dans les QRR, directions départementales de la sécurité publique et brigades de gendarmerie visités. Le commissariat du XVIII^e arrondissement de Paris a toutefois souligné un équipement insuffisant de sa brigade spécialisée de terrain en matériel de communication ACROPOL et le non-remplacement des véhicules réformés.

3.2.3 Une simplification des procédures judiciaires qui déçoit les enquêteurs

La sécurité publique de la police s'appuie sur deux filières : voie publique et investigation. Les enquêteurs de la filière investigation suivent les plaintes et les affaires à l'échelle de la circonscription de sécurité publique (sûreté urbaine) ou du département : « *La sûreté départementale est un des maillons de l'organisation technique interne de la mission de police judiciaire du ressort des DDSP. (...) la SD est plus particulièrement chargée des affaires graves, complexes ou communes à plusieurs circonscriptions (...). En lien avec le parquet, elle se voit confier un droit d'évocation sur les affaires traitées par les circonscriptions de police.* »⁸¹

Les services de police judiciaire dépendant de la direction centrale de police judiciaire (DCPJ) interviennent sur les affaires les plus importantes en zone police. Cette architecture peut avoir des conséquences sur la lutte contre la délinquance, en particulier les trafics de stupéfiants. Ainsi, à Angoulême, le SRPJ de Limoges n'intervient pratiquement jamais et les opérations sont traitées par les services de la sécurité publique (dont la brigade des stupés). Or, selon des témoignages d'officiers de police lors du contrôle, l'enquête sur un trafic important peut mobiliser plusieurs enquêteurs de la sûreté urbaine pendant plusieurs mois, et parfois excéder les ressources propres de la circonscription de sécurité publique. Le temps que les enquêteurs peuvent consacrer aux élucidations est donc un paramètre important de l'efficacité de l'action, dans les QRR et plus largement dans toutes les circonscriptions.

L'organisation de la gendarmerie est différente à l'échelle de la brigade territoriale et des brigades spécialisées, notamment les brigades de recherches, mais tous les enquêteurs sont confrontés aux mêmes exigences de procédure.

Plusieurs témoignages de policiers recueillis lors de l'enquête de la Cour signalent que les nouvelles instructions du ministère de la justice sont souvent perçues comme sources d'alourdissements. Les exemples cités dans les QRR mettent en avant la nécessité d'une réquisition du procureur avant toute opération contre les points de *deal*. Les questions de procédure judiciaires débordent pendant le périmètre des QRR et de la PSQ.

⁸¹ Note de service DCSP 2020-001 du 10 janvier 2020 : *Adaptation de l'organisation des services territoriaux de la sécurité publique en application des principes directeurs de la doctrine d'emploi et d'organisation du 28 décembre 2015.*

Les amendes forfaitaires délictuelles (AFD) répondent à une demande des forces de sécurité, qui les estiment bien adaptées aux nuisances du quotidien visées par la PSQ : rodéos urbains ou présence de points de *deal*. Elles permettent de sanctionner par une amende de 4^e classe⁸² des délits simples comme le défaut d'assurance d'un véhicule ou la consommation de stupéfiants. Les amendes forfaitaires délictuelles sont donc souvent citées comme un moyen d'action utile, mais les avis sont variables. Selon la direction générale de la police nationale, elles ont des effets positifs, en particulier pour dissuader les clients des points de *deal*. L'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) a recensé 187 370 infractions délictuelles forfaitisées relatives à l'usage de stupéfiants entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 mai 2022 par la police et la gendarmerie sur la France entière, soit une moyenne de 294 par jour⁸³. Le nombre moyen d'amendes forfaitaires délictuelles par jour croît avec le temps : de 224 en 2020 à 355 pour les cinq premiers mois de 2022. Les plus gros utilisateurs sont les Bouches-du-Rhône, la Seine-Saint-Denis, le Nord, le Rhône et la presque totalité des départements d'Ile-de-France. À l'inverse, les départements qui l'utilisent le moins sont Mayotte et des départements ruraux : Lozère, Creuse, Meuse, Cantal et la Corse.

3.2.4 Les expériences et les bonnes pratiques doivent être mieux partagées

Dans chaque QRR visité, les forces de sécurité ont adapté leur dispositif aux circonstances locales (cf. § 3.1). Cette variété, toujours respectueuse des objectifs de la PSQ et obtenant des résultats, montre qu'il n'y a pas de modèle unique. La liberté d'organisation qui accompagne la subsidiarité est voulue par la PSQ⁸⁴ mais n'empêche pas les interrogations des responsables sur la meilleure manière d'agir.

Les responsables policiers et gendarmes sont appelés à rédiger des diagnostics locaux de sécurité et de nombreux comptes rendus. Plusieurs d'entre eux sont soucieux d'améliorer la qualité de leurs travaux, mais ils ont tous confirmé ne pas recevoir de retour des documents et comptes rendus envoyés à leur administration centrale. Les plans-types des documents à rédiger, ou même le projet de déployer dans la police le logiciel développé par la direction départementale de la sécurité publique du Bas-Rhin pour les groupes de partenariat opérationnel, ne peuvent répondre complètement à ces interrogations.

Les brigades spécialisées de terrain sont confrontées à des conditions d'exercice différentes, selon la géographie des QRR, contigus ou disjoints, l'urbanisme et notamment les distances à parcourir, les synergies possibles avec les autres unités de voie publique et même selon les modes d'interaction avec les polices municipales.

Les visites ont révélé quelques bonnes pratiques. Par exemple, dans l'Hérault, la gendarmerie à Lunel prend en charge les exclus temporaires de l'éducation nationale pour leur faire suivre un stage à vocation pédagogique et dissuasive ; cette brigade a également tissé un partenariat avec la clinique locale pour une meilleure détection et information des victimes de

⁸² 135 €. À la différence des amendes pour infraction routière, le montant forfaitaire n'est pas minoré pour un paiement rapide.

⁸³ Source ANTAI – données mises à jour le 2/6/2022 : Nombre d'infractions délictuelles relatives à l'usage de stupéfiants (NATINF 180) relevées via PVE dans le cadre de la généralisation de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

⁸⁴ « *Déconcentrer davantage les politiques de sécurité en accordant plus d'autonomie aux échelons locaux* » ; discours du Président de la République du 18 octobre 2017, cf. § 1.1.

violences intrafamiliales. À Montpellier, les élèves frappés d'une exclusion temporaire de leur établissement scolaire sont pris en charge, en concertation avec les chefs d'établissements, par un brigadier de police dédié à une mission d'agent de prévention dans le cadre d'une convention signée entre la DDSP34 et l'éducation nationale. Le directeur départemental s'appuie sur le centre de loisirs jeunes (CLJ) de Montpellier, installé dans le QRR. Ce centre de loisirs est une association loi de 1901 mise en œuvre par la police et subventionnée par l'État⁸⁵. En 2021, l'agent de prévention a accompagné 34 élèves dont 21 du QRR Mosson. Les centres de loisirs jeunes ont été créés en 1962 et leur mission s'inscrit bien dans les objectifs de la PSQ, comme le rappelle une note de service de la direction centrale de la sécurité publique en 2020 : « [le CLJ] constitue un des instruments de l'implication policière dans le domaine de la prévention de la délinquance chez les jeunes. Les CLJ permanents ou saisonniers participent pleinement au rapprochement police-population. Instrument à part entière d'éducation à la citoyenneté et d'accompagnement des jeunes, chaque CLJ doit développer un véritable projet de service, validé par le DDSP et évalué annuellement par la DCSP. »⁸⁶

La relative nouveauté de la PSQ, et plus encore des QRR dont certains ont à peine un an d'existence, ne permet pas souvent aux dirigeants départementaux de s'appuyer sur leur expérience dans les postes précédents. Il s'agit aussi d'accompagner le changement de méthode jusqu'à ce que la PSQ devienne une part de la culture de la police et de la gendarmerie.

Les forces de sécurité intérieure doivent organiser des rencontres interdépartementales pour favoriser les échanges de bonnes pratiques de la sécurité du quotidien. La préfecture de police de Paris y est très favorable, souhaitant aussi des échanges avec la direction centrale de la sécurité publique et la gendarmerie. La DGPN, au contraire, estime que sa direction centrale a déjà mis en place les actions nécessaires à ces échanges grâce à son site intranet, aux déplacements d'un chargé de projet pour la sécurité du quotidien nommé en 2021 et à la formation des délégués de cohésion police-population.

L'enquête a cependant montré que les attentes des acteurs locaux dans le champ nouveau de la sécurité du quotidien n'étaient pas satisfaites par les dispositifs existants, même si les actions mises en place par la direction centrale de la sécurité publique n'avaient pas atteint leur plein développement au moment de l'enquête.

Recommandation n° 2. (directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale, préfet de police de Paris) Organiser des

⁸⁵ Son secrétariat est implanté à l'hôtel de police et ses moniteurs et animateurs sont des fonctionnaires de police titulaires, détenteurs des brevets d'aptitudes aux fonctions d'animateur ou de directeur. Il est financé par des subventions publiques, notamment les programmes *Politique de la ville* et *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

⁸⁶ Note de service DCSP 2020-001 du 10 janvier 2020 : *Adaptation de l'organisation des services territoriaux de la sécurité publique en application des principes directeurs de la doctrine d'emploi et d'organisation du 28 décembre 2015.*

rencontres interdépartementales pour favoriser les échanges de bonnes pratiques de la sécurité du quotidien.

3.3 Un développement apprécié du partenariat malgré une comitologie lourde

Le développement des partenariats locaux est l'un des principaux axes de la PSQ, annoncé dès 2017 ; entre services de l'État, sous la supervision du préfet de département, qui n'exerce toutefois pas de rôle opérationnel dans les QRR. La mobilisation des partenaires peut prendre une forme propre aux QRR : les cellules de lutte contre les trafics (CLCT) associent les forces de sécurité et le procureur de la République. L'organisation générale de la PSQ repose aussi sur le rapprochement de tous les partenaires locaux, dans un groupe de partenariat opérationnel en zone police ou sous une forme équivalente en gendarmerie.

3.3.1 Les cellules de lutte contre les trafics et les partenariats interministériels

Selon le Lab'PSQ, un QRR se distingue des autres quartiers ou communes par la dévolution d'effectifs à la mission de contact et par l'existence d'une cellule de lutte contre les trafics (CLCT) pour une prise en compte judiciaire des trafics, ces derniers ne se limitant pas aux stupéfiants car ils visent aussi le tabac, les véhicules volés, la fausse monnaie, les documents d'identité, etc.

Selon la direction générale de la police nationale, les cellules de lutte contre les trafics sont pilotées par le procureur de la République et le préfet du département. Ces cellules ont pour objectif d'orienter l'action des enquêteurs désignés selon les priorités définies par le procureur de la République. Elles interagissent avec les cellules du renseignement opérationnel sur les stupéfiants (CROSS) créées dans le cadre de la PSQ, dans les départements dotés d'un QRR. Le dispositif s'appuie également sur les dispositifs existants : comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF)⁸⁷, groupes interministériels de recherches (GIR)⁸⁸ et TRACFIN.

La DGGN et le Lab'PSQ annoncent une cellule de lutte contre les trafics par QRR, sauf à Mayotte. La DGNP les présente dans une organisation plutôt départementale : la cellule se réunit en alternance à la préfecture et au tribunal judiciaire et la sécurité publique y est représentée par le directeur départemental et le chef de circonscription concerné ; en 2021, dix

⁸⁷ Depuis 2010, les CODAF réunissent sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail). <https://www.economie.gouv.fr/codaf-comites-operationnels-departementaux-anti-fraude>

⁸⁸ Les GIR, anciennement Groupes d'intervention régionaux, ont été créés par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002, afin de constituer une force réunissant tous les services concernés par la lutte contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent. Outre des policiers et des gendarmes, ils peuvent accueillir des agents des douanes, des impôts, de l'URSSAF ou encore de l'inspection du travail. <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/nos-composantes/sur-le-terrain/unites-specialisees/les-groupes-interministeriels-de-recherches-gir>

directions départementales de la sécurité publique disposant d'un ou plusieurs QRR avaient une cellule de lutte contre les trafics.

La préfecture de police de Paris ne met en œuvre aucune cellule de lutte contre les trafics, mais s'appuie sur les cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants. Dans son ressort, les procureurs de la République n'y participent pas mais créent parfois des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD).

Pour le QRR de Fosses-Louvres, le procureur de la République a créé un groupe local de traitement de la délinquance (GLTD), comme il l'a fait dans chaque QRR du Val-d'Oise. Les GLTD existent depuis 20 ans, ils sont normalement créés pour une durée limitée, mais ceux des QRR du Val-d'Oise sont permanents ; ils visent la délinquance structurée. Le GLTD associe un magistrat référent, substitut du procureur, et la cellule de lutte contre les trafics, décrite comme une cellule de deux enquêteurs, qui constitue le bras armé du GLTD dans le QRR. Les réunions du GLTD sont organisées par le substitut du procureur. Cette présentation du GLTD correspond à ce que la doctrine de la PSQ attend des cellules de lutte contre les trafics.

Quel que soit le nom de la cellule qui réunit le magistrat référent et les enquêteurs, le but de coordonner l'action des deux institutions est atteint. À Fosses-Louvres, le passage des enquêteurs dans la cellule de lutte contre les trafics est aussi vu comme une occasion de progresser dans la connaissance des procédures.

3.3.2 Les groupes de partenariat opérationnel (GPO)

La police a créé des groupes de partenariat opérationnel (GPO) sur instruction de la direction centrale de la sécurité publique, dont une note de service⁸⁹ d'avril 2019 ordonne le découpage des circonscriptions en secteurs de sécurité publique comme base de la PSQ. Début 2022, la zone sous le contrôle de la direction centrale de la sécurité publique était divisée en 923 secteurs. Dans chaque secteur, « *le groupe de partenariat opérationnel (GPO) est la clé de voûte de la police de sécurité du quotidien. Il s'agit d'une instance partenariale opérationnelle, animée par le chef de secteur et le représentant du maire qui, de manière collégiale, recueille les besoins de sécurité, élabore les réponses transversales et procède à l'évaluation de ces dernières.* »⁹⁰ Le GPO réunit tous les partenaires locaux. La Cour a publié en décembre 2020 une *Évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires* dans laquelle elle constate que les GPO sont l'un des éléments nouveaux qui distinguent les QRR des ZSP⁹¹.

La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne a décidé en 2021 la mise en place de GPO dans ses circonscriptions de sécurité publique. Cinq de ses huit QRR animent un GPO spécifique ; les trois autres QRR étant partagés entre plusieurs GPO plus étendus.

La note de service de la direction centrale de la sécurité publique établit un cadre théorique que les QRR visités dans son ressort ont adapté aux configurations locales. Les

⁸⁹ Note de service DCSP n° 0007/19-01995-D du 15 avril 2019 sur la *déclinaison opérationnelle de la police de sécurité du quotidien*.

⁹⁰ Note de service DCSP n° 0007/19-01995-D du 15 avril 2019.

⁹¹ Cour des comptes, rapport public thématique *Évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires – Une dimension majeure de la politique de la ville* ; décembre 2020 (cf. p. 123 du RPT).

questions auxquelles chaque responsable de secteur de sécurité publique est confronté sont celles du pilotage du GPO et de sa coexistence avec le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ; ces deux questions sont liées.

Les GPO et les cellules de veille des CLSPD ont des points communs

Le maire est chargé d'animer sur le territoire de sa commune la politique de prévention de la délinquance, dont il coordonne la mise en œuvre (article L.132-4 du CSI). À cette fin, il préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dont la création est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville (sauf report au niveau d'un conseil intercommunal).

Le CLSPD est une structure formelle qui se réunit peu, mais sa cellule de veille est un lieu d'échanges dont la fréquence et le contenu sont directement concurrents du GPO tel qu'il est demandé dans la note de service de la direction centrale de la sécurité publique. Or, le CLSPD et sa cellule de veille sont pilotés par le maire, tandis que, selon la note de service, le GPO se réunit « à l'initiative du chef de secteur de la police nationale ». À Angoulême-Soyaux, la mise en place des GPO respecte la note de service au prix d'une certaine ambiguïté, police et municipalité décrivant parfois la même instance sous les noms différents de GPO ou de cellule de veille du CLSPD.

L'articulation entre GPO et cellule de veille du CLSPD soulève aussi des interrogations de la part des municipalités. Ainsi, la ville d'Aix-en-Provence a diffusé sa *Stratégie territoriale de sécurité et prévention de la délinquance 2020-2025*⁹² en décembre 2019. Ce document annonce parmi les points d'amélioration : « Une complémentarité pertinente à trouver entre les GPO/CLS⁹³ et les cellules de veille du CLSPD ».

La question du nom entraîne celle du pilote, qui dirige l'ordre du jour, rédige le compte rendu et notamment suit l'exécution des actions de chaque partenaire lors de la réunion suivante. Dans les municipalités qui ont pris des initiatives avant la PSQ, en raison de leur intérêt pour la sécurité publique, l'expérience montre que l'identité du pilote local n'a pas d'effet sur la qualité du partenariat, reconnue par toutes les parties. À Strasbourg, où le pilotage par la police est la règle, le service de prévention urbaine de la municipalité rédige des fiches d'analyses par quartier très documentées, qui montrent une grande maîtrise des questions de délinquance. Les prescriptions de la direction centrale de la sécurité publique pourraient en tenir compte pour ne pas obliger les chefs de secteurs à tenter d'imposer un modèle unique de GPO.

L'adaptabilité est nécessaire aussi parce que tous les CLSPD n'ont pas le même fonctionnement. Selon un rapport d'information du Sénat de 2021 sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure : « En dépit du grand intérêt que présentent ces comités, d'aucuns ont souligné, lors des auditions, qu'ils n'étaient pas toujours actifs, opérationnels et efficaces, faute d'une impulsion pérenne par le maire qui en assure la présidence »⁹⁴.

⁹² <https://www.departement13.fr/uploads/delibs/P0YH4.pdf>

⁹³ Les CLS (comités locaux de sécurité) sont le nom des GPO dans les Bouches-du-Rhône selon le document.

⁹⁴ Sénat, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure, par M. Rémy POINTEREAU et Mme Corinne FÉRET, sénateurs. Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2021.

La gendarmerie pourrait prendre un rôle de pilote du partenariat dans les QRR

La gendarmerie, dont tous les QRR sont d'anciennes ZSP, a choisi de s'appuyer sur les instances de concertation préexistantes. Les instances de coordination dans une ZSP sont :

- la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI), dirigée par le préfet ou codirigée par le préfet et le procureur de la République ;
- et la cellule de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP), également co-présidée par le préfet et le procureur de la République, à laquelle le maire est invité, qui coordonne l'ensemble des partenaires publics ou parapublics concernés distincte du CLSPD.

Pour le QRR de Lunel-Mauguio, le délégué du préfet organise la coordination des partenaires en réunissant une cellule qui porte le nom de groupe de partenariat opérationnel (GPO) mais dont le fonctionnement se rapproche de la cellule de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP) des ZSP. Selon ses récentes décisions, cette cellule tend à évoluer vers le modèle du groupe de partenariat opérationnel de la police, afin d'assurer un meilleur suivi des tâches respectives. La logique de la PSQ se trouverait confortée si le pilotage du partenariat revenait au commandant de compagnie de gendarmerie, dans la configuration d'un QRR sur les deux communes, ou au commandant de brigade dans l'hypothèse d'une concentration du QRR sur la seule commune de Lunel.

Au demeurant, les QRR de la gendarmerie, lorsqu'ils sont établis sur plusieurs communes qui dépendent en outre parfois de brigades différentes, ne se prêtent pas à un groupe de partenariat rassemblant de trop nombreux interlocuteurs.

La définition ou l'expérimentation d'un dispositif de concertation qui réunirait périodiquement l'ensemble des partenaires d'un QRR, ou plus généralement d'un bassin de délinquance, sous le pilotage du commandant d'unité, mérite d'être étudiée.

3.3.3 Les polices municipales ont une place variable

À l'image des municipalités dont elles traduisent la politique de sécurité, les polices municipales ont des organisations et des effectifs très variables

Le rapport d'information du Sénat sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure⁹⁵ rappelle que les polices municipales sont devenues, depuis la loi du 15 avril 1999, des acteurs importants de la sécurité du quotidien avec 21 500 policiers municipaux que l'on peut comparer aux 250 000 policiers nationaux et gendarmes, mais surtout aux 123 000 policiers de la sécurité publique et gendarmes départementaux. Ce rapport cite Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale, lors de son audition devant la commission des Lois le 1^{er} décembre 2020 : « *Les policiers municipaux sont désormais des acteurs incontournables de la sécurité du*

⁹⁵ Cité.

quotidien ». Le rapport émet dix recommandations dont celle de « *renforcer les liens opérationnels entre les polices municipales et les forces régaliennes de sécurité.* »⁹⁶

Le même constat est aussi fait par la recherche : « *la croissance régulière des polices municipales et l'accroissement de leurs prérogatives confirment l'importance des interdépendances et des partenariats, sans exclure les interrogations sur le positionnement de chacune* »⁹⁷.

Dans les QRR visités, les effectifs de la police municipale sont très variables. La commune de Fosses s'est dotée d'une police municipale à trois agents, tandis que la commune de Louvres a préféré une police intercommunale qui couvre 21 communes avec un effectif théorique de 36 agents, mais réduite à moins des deux tiers par manque de personnel. À l'inverse, Lunel dispose de 38 agents et Strasbourg de 157 policiers municipaux.

Ces importantes variations et la faculté qu'ont les villes de modifier les effectifs de leur police municipale montrent que le périmètre et les effectifs des QRR ne peuvent pas être indépendants de l'engagement des municipalités.

Les contrats de sécurité intégrée tirent les conséquences du rôle des municipalités et des polices municipales dans la sécurité du quotidien

Les contrats de sécurité intégrée (CSI) sont définis par une circulaire du Premier ministre du 16 avril 2021 adressée aux préfets⁹⁸. Ils doivent associer dans une « *approche globale* » tous les acteurs de l'État, mais aussi des collectivités locales et les prestataires de service public (transport, logement). La sécurité du quotidien est leur objectif principal et ils perpétuent l'approche transverse des questions de sécurité en y associant, comme la consigne en avait été donnée au lancement de la PSQ, les acteurs de la politique de la ville, des transports, de l'éducation et de la protection de la jeunesse. Le diagnostic préalable, qui doit être partagé par l'État et la collectivité future signataire s'appuie d'ailleurs sur les paramètres qui ont conduit à la définition des QRR, sans pour autant faire un lien entre les QRR et les contrats.

Pour l'essentiel, ces contrats engagent l'État et la municipalité ou la collectivité de mêmes compétences (intercommunalité, métropole) à apporter, chacun, des effectifs et des moyens. La durée de l'engagement est celle du mandat municipal. Ils s'adressent « *prioritairement aux grandes agglomérations ou aux bassins de délinquance les plus importants* ». En pratique, ils visent au renforcement des moyens mis en œuvre par les communes, en priorité les effectifs de police municipale, et à l'orientation de ses missions vers les priorités de la PSQ. Un chercheur confirme la place principale faite à la police municipale dans ces contrats dont « *l'objectif est de consolider les relations entre les polices municipales et les forces nationales de sécurité intérieure pour mieux lutter contre la délinquance quotidienne. Après des années d'atermoiements, l'État revient à la logique initiale, celle du contrat. Il lie les moyens locaux et nationaux. Chaque partie apporte à l'autre des éléments très*

⁹⁶ Deux autres recommandations se révèlent conformes aux objectifs de la PSQ : « renforcer les "synergies d'information" avec tous les acteurs locaux de sécurité » et « encourager les citoyens à devenir des acteurs à part entière de la sécurité ».

⁹⁷ AJDA 2022 p.614 ; La sécurité intérieure, entre échelon national et échelon local ; Xavier Latour, professeur de droit public à l'université Côte d'Azur (CERDACFF), doyen de la faculté de droit et science politique.

⁹⁸ Circulaire n° 6258/SG relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée du 16 avril 2021.

concrets. Le stade de la coordination est dépassé, au profit d'une complémentarité plus marquée, au moins en principe. »⁹⁹

Le premier contrat a été signé à Toulouse le 9 octobre 2020, avant la signature de la circulaire, le 50^e à Albi (Tarn) en juin 2022. Le contrat de sécurité intégrée de Montpellier¹⁰⁰ a été signé en novembre 2021 ; il s'agit, pour une grande part, du rappel des diagnostics de sécurité et des actions déjà lancées dans le contexte de la PSQ. Ses stipulations engagent l'État à remplir ses missions permanentes, et notamment à remplacer les policiers nationaux partants en retraite ou mutés, et à créer 50 postes sur 2020-2022, « dont 20 pourvus en 2021 ». En réalité, l'évolution des effectifs jusqu'à la fin de l'année 2021 ne montre aucune création autre que les 20 postes correspondant au supplément d'effectif du QRR créé en 2018 (cf. § 3.2.2, tableau n° 3). En contrepartie, le contrat constate que la ville a déjà augmenté sa police municipale « entre 2014 et 2020 ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour cette enquête, la Cour s'est intéressée au fonctionnement de huit QRR qui forment un échantillon des trois vagues de 2018, 2019 et 2021, relevant de la gendarmerie, de la sécurité publique de la police nationale et de la préfecture de police de Paris. Les visites sur place ont permis des entretiens avec les chefs, des cadres et des agents des forces de sécurité intérieure, des entretiens téléphoniques avec des partenaires et la consultation des documents d'analyse et de compte rendu rédigés pour chacun de ces QRR.

Les informations recueillies lors de ces visites ont confirmé la singularité en matière de délinquance et d'environnement des quartiers désignés dans leur département : le choix de ces quartiers était pertinent, à quelques approximations de découpage près, et le reste en 2022. Cela étant, chacun de ces huit QRR était organisé d'une manière différente des autres à un ou plusieurs titres.

Toutes les unités ou services contenant un QRR, brigades de gendarmerie ou circonscriptions de sécurité publique, ont reçu les renforts en personnel annoncés et les ont conservés, aux délais de gestion près pour compenser les mutations. Ils ont aussi reçu les matériels nouveaux annoncés au lancement de la PSQ.

Le succès de la démarche de sécurité du quotidien dans ces QRR est certain. Il s'apprécie par la bonne opinion du personnel, policiers et gendarmes, sur cette mission et par la satisfaction des partenaires. Les observateurs soulignent ainsi la plus grande sérénité des relations entre les forces de sécurité participant au dispositif et les habitants du quartier, notamment les jeunes, éventuellement déscolarisés. La population qui fait l'objet de la surveillance des brigades spécialisées de terrain, par exemple, distingue le plus souvent ces dernières des brigades anti-criminalité.

Ce constat général de réussite relativise les observations suivantes, sur la géographie, et la conduite des partenariats, qui font apparaître des différences et des possibilités d'amélioration.

⁹⁹ AJDA 2022 p.614 ; La sécurité intérieure, entre échelon national et échelon local ; Xavier Latour, professeur de droit public à l'université Côte d'Azur (CERDACFF), doyen de la faculté de droit et science politique.

¹⁰⁰ Contrat de sécurité intégrée 2021-2026 entre l'État et la ville de Montpellier ; 3 novembre 2021 ; 26 pages.

Le découpage des QRR est variable. Dans certaines circonscriptions de sécurité publique, le QRR est formé d'un seul bloc, dans d'autres, un même QRR peut être divisé en plusieurs zones disjointes ; or, l'efficacité des brigades spécialisées de terrain repose sur des patrouilles pédestres et la bonne connaissance du terrain, qui peuvent être compromises par une trop grande aire d'activité. Les QRR gendarmerie sont calqués sur les ZSP, alors que les diagnostics ont pu changer depuis 2012 et la création de ces dernières. Mais le découpage des QRR est aussi figé dès leur création. Les responsables de la police et de la gendarmerie dans les départements sont pourtant capables d'apprécier si une modification de périmètre est souhaitable ; ils modulent d'ailleurs leurs activités hors des QRR en employant les mêmes méthodes quand ils en ont les moyens humains. La volonté de limiter le nombre des QRR pour éviter la dilution des moyens est bonne, mais elle ne doit pas empêcher le dispositif de s'adapter. À défaut, les QRR risquent de connaître à terme un destin comparable à celui des ZSP : une dévitalisation progressive et une survivance seulement théorique.

Le développement des partenariats est l'une des grandes réussites de la PSQ. Dans les QRR visités, les consignes des administrations centrales, de monter un groupe de partenariat opérationnel dans la police ou de conserver les comités de concertation des ZSP dans la gendarmerie, sont adaptées aux réalités locales. Leur mise en œuvre dépend en effet de l'intérêt des municipalités pour les questions de sécurité et de la place variable prise par les cellules de veille des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, de l'importance et du rôle des polices municipales et de l'intensité de la participation des préfets et procureurs de la République.

Les différences de mode de fonctionnement ont des avantages ou des inconvénients selon les conditions locales. Une amélioration des échanges interdépartementaux entre services aiderait à diffuser les bonnes pratiques et à consolider la « culture d'entreprise » qui doit permettre d'assurer le succès à long terme de la PSQ.

Enfin, les policiers et gendarmes expriment une profonde déception devant la lenteur des simplifications de la procédure pénale.

4 UNE MESURE INSUFFISANTE DES RESULTATS

L'évaluation de la PSQ et du dispositif des QRR est une nécessité identifiée dès le départ. En 2019, le ministre a souligné que « *comme toute politique publique, nous devons évaluer les effets de la Police de Sécurité du Quotidien* »¹⁰¹ en installant le laboratoire de la police de sécurité du quotidien (Lab'PSQ) dont l'une des missions est l'évaluation. La direction centrale de la sécurité publique et la gendarmerie suivent aussi chacune leur propre tableau de bord. Mais les outils ou les méthodes permettant l'évaluation qualitative de la PSQ sur le territoire national ou dans les QRR restent à construire.

4.1 Le Lab'PSQ à la recherche d'une évaluation qualitative

Le ministère de l'intérieur a créé le Lab'PSQ en 2019 et lui a donné trois objectifs décrits comme « stratégiques » :

- vérifier l'effectivité du déploiement de la démarche de sécurité quotidienne et en analyser les résultats (fonction observatoire) ;
- organiser la réflexion pour évaluer, développer et promouvoir les partenariats avec les acteurs de la sécurité (fonction *think tank*) ;
- enrichir l'action des forces de sécurité intérieure grâce au regard du monde universitaire, des scientifiques et des chercheurs (fonction incubateur).

Les ambitions affichées par le ministre pour le Lab'PSQ répondent bien à l'objectif politique initial de soumettre le dispositif de PSQ à l'examen des usagers et des universitaires ; elles vont même au-delà. La nouveauté de cette démarche tient à l'association d'un grand nombre de partenaires, tous représentés lors de l'annonce : « *Mercredi 24 avril 2019, en présence des représentants de la Police et de la Gendarmerie nationales, des élus et de leurs représentations nationales, des universitaires et des chercheurs, des partenaires des bailleurs sociaux et des mobilités, des représentations ministériels [sic] (Santé, Justice, Cohésion des Territoires), Christophe Castaner a installé officiellement le Lab'PSQ, le laboratoire de la police de sécurité du quotidien.* »¹⁰²

Cet organe *sui generis* n'a pas d'adresse ni de définition réglementaire. une équipe de projet, dirigée initialement par un conseiller du cabinet du ministre de l'intérieur, a accompagné la mise en place de la PSQ avant même l'installation officielle du Lab'PSQ qui lui a succédé en avril 2019. Le Lab'PSQ n'appartient plus au cabinet depuis mars 2020 mais reste hébergé dans ses locaux ; il est désormais rattaché au secrétaire général du ministère et confié à un directeur de projet¹⁰³ assisté d'un adjoint, commissaire général. Il se présente comme un groupe

¹⁰¹ Présentation par M. Christophe Castaner : Un an de la police de sécurité du quotidien – des engagements pris et des promesses tenues. 8 février 2019 ; <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers-de-presse/Un-an-de-la-police-de-securite-du-quotidien>

¹⁰² Dossier de présentation : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Christophe-Castaner/Dossiers-de-presse/Lancement-du-Lab-de-la-Police-de-Securite-du-Quotidien>

¹⁰³ Arrêté du 26 mars 2020 portant nomination (administration centrale) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041759697>

de pilotage coordonnant, en « cercles concentriques », des personnes-ressources dans les services du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice, des universitaires et institutions de recherche, des élus et partenaires institutionnels locaux, et enfin les autres ministères concourants.

Depuis son installation, le Lab'PSQ est actif mais discret, ne s'affichant pas publiquement. Ses travaux ne sont diffusés qu'à l'intérieur du ministère et sont parfois inconnus des services déconcentrés.

Le Lab'PSQ suit les résultats par les chiffres de la délinquance et les taux d'élucidation qui proviennent de l'état 4001. Il mesure aussi les moyens mis en œuvre, à l'échelle des QRR par les effectifs affectés en renfort et à l'échelle nationale par les heures de patrouille et, pour la zone police, par une synthèse quantitative des activités partenariales.

L'évaluation chiffrée des résultats dans les QRR s'appuie sur l'état 4001

Le Lab'PSQ suit pour ses analyses les valeurs annuelles des grands agrégats de la délinquance dans chacun des QRR : atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP), atteintes aux biens (AAB) infractions économiques et financières (IEF), infractions relevées à l'initiative des services (IRAS)¹⁰⁴, le total des faits constatés et la part des faits élucidés.

Les indicateurs de la délinquance sont tirés du dispositif existant de l'état 4001. La mesure du nombre des plaintes déposées pour montrer le succès des actions publiques contre la délinquance, instrument de la « politique du chiffre », est une méthode dont les limites sont bien connues : l'enquête « cadre de vie et sécurité » (CVS) conduite par l'INSEE et cofinancée par le ministère de l'intérieur montre chaque année qu'une partie seulement des faits est enregistrée¹⁰⁵. En outre, à l'échelle d'un QRR, la variation des faits constatés n'a pas toujours une signification en matière de statistique car, plus le nombre de faits enregistrés est petit, plus les variations temporelles peuvent être grandes sans traduire une évolution fondamentale¹⁰⁶. À titre d'exemple, le total des faits constatés en 2020 allait d'un minimum de 228 (Forbach-Bellevue-Wiesberg) à un maximum de 8 428 (Paris 10^e et 18^e) ; il était de 99 250 pour le total des 52 premiers QRR. Dans tous les cas, l'année 2020 marque un minimum. Sur cinq ans, de 2016 à 2020, les faits constatés à Forbach-Bellevue-Wiesberg ont varié dans une fourchette de 1 à 1,54, ceux constatés à Paris 10^e et 18^e dans une fourchette de 1 à 1,36, tandis que les faits constatés pour le total des 52 QRR évoluaient dans une fourchette de 1 à 1,13.

Pour chacun des quartiers pris isolément, les indicateurs de l'état 4001 n'ont pas une valeur statistique probante, mais le total des QRR est plus significatif. Les graphiques élaborés par le Lab'PSQ, dont deux cas particuliers sont reproduits ci-dessous, montrent qu'à partir de 2019, les violences aux personnes, qui sont l'un des marqueurs de l'action d'apaisement

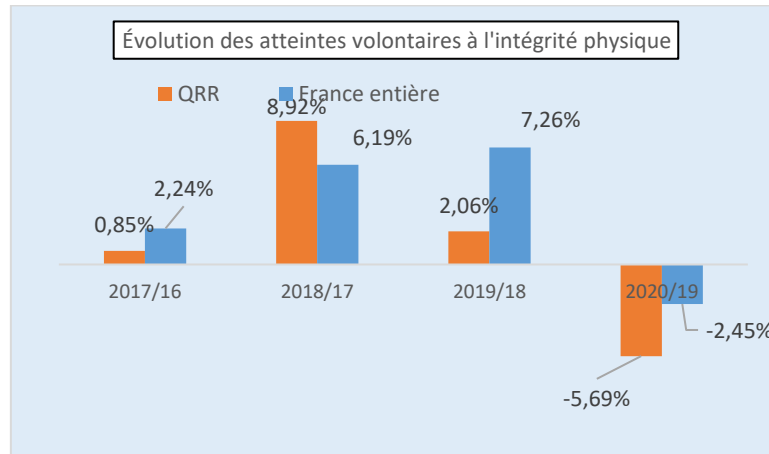
¹⁰⁴ Sans dépôt de plainte préalable, il s'agit en grande partie de la lutte contre les stupéfiants.

¹⁰⁵ Les biais de l'état 4001 ne sont pas l'objet du présent rapport mais l'on peut souligner qu'une variation des faits portés à la connaissance des unités peut venir, par exemple, d'une variation du nombre de faits réels ou d'une modification des relations entre les FSI et la population.

¹⁰⁶ Daniel Kahneman, prix Nobel d'économie 2002, décrit sous le nom de loi des petits nombres le fait qu'il est normal de trouver les taux d'incidence les plus élevés et les plus faibles d'une même maladie dans les comtés ruraux peu peuplés des États-Unis. Les variations ne dépendent pas du contexte : cet apparent paradoxe s'explique car il est plus probable de rencontrer des résultats extrêmes dans les petits échantillons que dans les grands.

recherchée dans les QRR, ont évolué plus favorablement dans les QRR pris globalement que pour la France entière. L'évolution des vols est cependant contrastée : ils ont moins baissé en 2020 dans les QRR que pour la France entière.

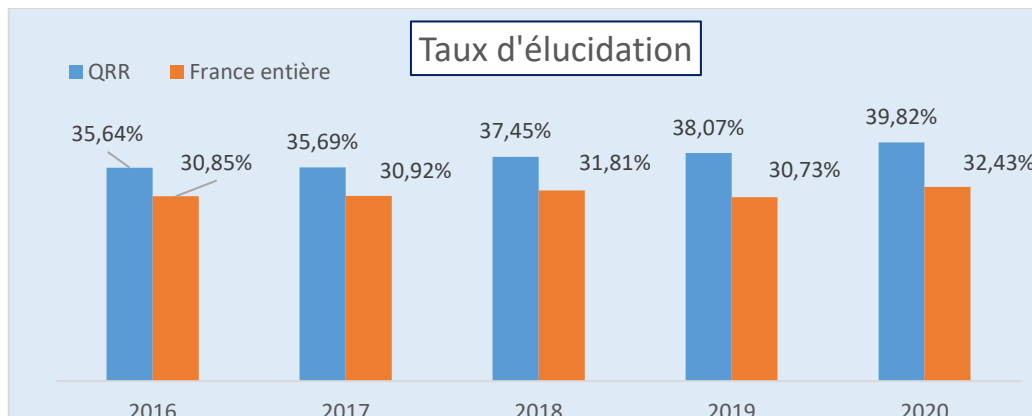
Graphique n° 1 : Comparaison entre la somme des QRR et la France entière de l'évolution annuelle des AVIP



En juin 2022, les données détaillées pour 2021 n'étaient pas encore disponibles
 Source : Lab'PSQ

Le Lab'PSQ regarde aussi le taux d'élucidation (graphique ci-dessous). Il est plus élevé dans les QRR que dans la France entière, et aussi en croissance dans les QRR alors qu'il est à-peu-près stable pour la France. Toutefois, l'écart positif en faveur des QRR était déjà visible avant leur création, même si le différentiel était moindre. Le Lab'PSQ y voit la démonstration que les effectifs supplémentaires des QRR contribuent à une meilleure élucidation. Pourtant, d'autres facteurs peuvent alimenter l'écart en faveur des QRR : les AVIP sont plus fréquents dans les QRR, avec 21 % de la délinquance enregistrée sur la période 2016-2020, mais seulement 17 % pour la France entière. Or, les AVIP sont plus souvent élucidés que les vols sans violence.

Graphique n° 2 : Comparaison des taux d'élucidation entre la somme des QRR et la France entière



Source : Lab'PSQ

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) a mis récemment en ligne (juin 2022) un outil de visualisation¹⁰⁷ accessible au public et donc aux partenaires, permettant de constater, par lieu de commission et jusqu'à l'échelle d'une commune, les chiffres mesurés depuis 2016. C'est un apport pour l'analyse locale, malgré les précautions à prendre sur de petits volumes de faits,

La mesure des moyens alimente les indicateurs de la transformation publique

Le Lab'PSQ tient à jour le volet « renforcer la sécurité du quotidien »¹⁰⁸ dans le document destiné au suivi ministériel et gouvernemental de la transformation publique¹⁰⁹, présentant *Les réformes prioritaires du ministère de l'intérieur*. La dernière édition, remise en juin 2022, rend compte des moyens, du partenariat, des résultats et des actions liées à la PSQ.

L'effectif supplémentaire affecté aux QRR (cf. §3.2.2) est le seul élément de ce document propre aux QRR. Par ailleurs, au-delà de la PSQ, plus de 9 000 postes sur 10 000 annoncés auront été créés fin 2022.

Le partenariat est mesuré par l'activité des groupes de partenariat opérationnel : en décembre 2022, plus de 1 000 GPO, dont ceux de la préfecture de police de Paris, se sont réunis à 35 551 reprises, ont identifié 47 722 problématiques et en ont résolu 59 %.

Les résultats chiffrés caractérisent la PSQ sur le territoire national, sans indication sur les QRR. Ces résultats mesurent l'atteinte des « objectifs cible de la réforme », qui sont la présence renforcée sur la voie publique, la baisse des atteintes aux personnes et aux biens dans les transports. Le Lab'PSQ estime qu'ils sont atteints. Il a établi trois indicateurs qui sont le nombre d'heures de patrouilles sur la voie publique et deux agrégats de la nomenclature de l'état 4001 (cf. tableau ci-dessous).

Le premier indicateur rend compte d'une augmentation de 16 % des heures de patrouille entre 2017 et 2022¹¹⁰, soit une progression moyenne de +3 % par rapport à 2021.

Les indicateurs d'impacts, construits à partir des plaintes et de la nomenclature de l'état 4001, montrent un profil en croissance annuelle, donc une dégradation, à l'exception d'une brusque diminution entre 2019 et 2020 qui, là encore, fausse l'interprétation de la série. Les violences dans les transports baissent en 2022, mais les vols dans les transports augmentent tout en restant inférieurs aux vols constatés en 2019 et avant.

**Tableau n° 3 : Indicateurs de moyens et d'impacts du Lab'PSQ
(France entière)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Heures de patrouille</i>	68 437 499	68 030 771	68 941 131	74 516 117	75 056 930	79 317 616
<i>AVIP dans les TC</i>	28 409	27 830	29 447	25 004	26 864	24 921
<i>AAB dans les TC</i>	124 628	128 164	146 768	105 918	107 910	110 833

AVIP : atteintes volontaires à l'intégrité physique ; AAB : atteintes aux biens ; TC : transports en commun.

¹⁰⁷ <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Datavisualisation>.

¹⁰⁸ <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/resultats?path=/renforcer-securite-quotidien>

¹⁰⁹ Le suivi gouvernemental est assuré par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

¹¹⁰ Avec 79 millions d'heures de patrouille, les forces de sécurité intérieure ont dépassé la cible de 72 millions qui leur était fixée pour 2022.

Source : Lab'PSQ, sauf Etalab pour 2022

Enfin, de nombreux autres dispositifs sont présentés comme rattachés à la PSQ, dont les contrats de sécurité intégrée (cf. § 3.3.3), l'opération #présentpourlesélus, les quartiers témoins ou villes témoins (cf. 3.2.1) et le *Plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences liées aux bandes et groupes informels* de juin 2021.

Ces dispositifs sont trop récents pour se traduire en résultats : tous ont été lancés en 2021, et leur coordination avec les objectifs de la PSQ n'apparaît pas dans les communications du ministère. L'opération de la gendarmerie nationale #présentpourlesélus lancée fin 2021 prévoit « le recueil par la gendarmerie des attentes concrètes des élus afin d'améliorer la qualité du service et optimiser la présence de voie publique des gendarmes »¹¹¹. Ce dispositif annoncé par le ministre rejoint les objectifs de la sécurité du quotidien (répondre aux attentes, augmenter la présence de voie publique), mais relève plutôt de l'organisation interne de la gendarmerie.

4.2 Les administrations centrales collationnent les informations locales

La déconcentration des décisions au plus près des secteurs de sécurité publique ou des communes ne place pas les administrations centrales en position d'arbitrage. Elles respectent donc leur rôle en centralisant les informations et comptes rendus produits localement. Elles exercent ainsi une mission de superviseur et alimentent le Lab'PSQ.

La DCSP et la DGPN suivent les effectifs en renfort et les réunions partenariales

À défaut d'un système d'information des ressources humaines adapté, la direction générale de la police et la direction centrale de la sécurité publique partagent les mêmes informations sur le personnel pour rendre compte des effectifs en place dans les QRR et particulièrement du maintien des renforts QRR à leur niveau initial.

La direction centrale de la sécurité publique reçoit aussi les comptes rendus des groupes de partenariat opérationnel. Ces informations, partagées avec la DGPN, remontent au Lab'PSQ. De plus, la direction centrale de la sécurité publique distingue ces informations partenariales par direction zonale de la sécurité publique : nombre de secteur ayant monté un GPO, nombre de réunions dans l'année, problématiques de l'année identifiées, prises en compte et résolues.

Dans le grand tableau qu'elle construit à partir des comptes rendus de partenariat, la direction centrale de la sécurité publique présente par QRR une synthèse de la stratégie locale de sécurité, le bilan synthétique du semestre écoulé et les objectifs du semestre suivant.

La direction centrale de la sécurité publique détient ainsi de nombreuses informations qui lui permettent de contrôler l'activité des GPO. Au sens propre, il s'agit d'un recensement et non d'une évaluation. Les responsables de secteur, qui sont appelés à remplir les informations de ces tableaux, ont signalé qu'ils ne perçoivent pas toujours l'utilité de leur contribution.

¹¹¹ Communiqué de presse du 15 novembre 2021, <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués/gerald-darmanin-annonce-lancement-de-loperacion-nationale-presentpourleselus>

La DGGN décline un tableau de bord des indicateurs chiffrés

La direction générale de la gendarmerie nationale suit un tableau de bord composé d'une synthèse d'indicateurs, pour chaque QRR et pour la somme des QRR métropolitains.

La synthèse annuelle chiffrée présente le nombre de faits constatés et des taux d'élucidation¹¹² par année pour un ensemble d'agrégats principalement issus de l'état 4001 : atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) et son sous-ensemble des violences intra familiales (VIF) ; atteintes aux biens (AAB) ; infractions relevées à l'initiative des services (IRAS) et le sous-ensemble des infractions liées aux stupéfiants. Une ligne couvre les atteintes à la tranquillité publique, difficiles à caractériser¹¹³ mais objet de la PSQ, une autre les violences de type urbain (VTU).

Une ligne suit la présence sur la voie publique, comptée en additionnant les heures de chacun des gendarmes. « *Cet indicateur caractérise le sens que le Gouvernement entend donner à la politique de sécurité du quotidien avec des forces de sécurité intérieure plus visibles dans l'espace public et proches de la population (...). La cible fixée pour 2022 est une hausse de 5 % par rapport à 2017.* »¹¹⁴

Ces données sont mesurées en 2017, année de référence, en 2018 caractérisée par le début de la PSQ, en 2019, création des quatre premiers QRR de la gendarmerie, puis chaque année suivante. Le tableau ci-dessous montre que le total des trois QRR métropolitains de la gendarmerie évolue, en nombre de faits constatés et en présence de voie publique, dans un sens plus favorable que le total des dix ZSP en zone gendarmerie. Cette comparaison porte sur des territoires dont les caractéristiques au regard de la délinquance sont proches, puisque les QRR gendarmerie sont tous établis sur d'anciennes ZSP, et tend à montrer l'effet favorable des QRR, avec les réserves qui s'attachent aux échantillons de petite taille (cf. *supra*). Pour une compréhension complète de la délinquance par QRR, ces agrégats ne sont utiles qu'avec l'analyse du commandant local, mais il ne leur est pas adressé.

¹¹² Ce taux d'élucidation rapporte le nombre de faits élucidés au cours d'une période donnée, quelle que soit la date d'enregistrements des faits, au nombre de faits constatés au cours de la même période.

¹¹³ Les ATP ont une définition imprécise. L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales dispose que la police municipale, dont le maire est chargé sous le contrôle administratif du représentant de l'État, comprend notamment « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que (...) le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.* »

¹¹⁴ Baromètre de l'action publique pour l'objet « Renforcer la sécurité du quotidien » le 12 avril 2022 <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/resultats?path=/renforcer-securite-quotidien>

Tableau n° 4 : Extrait de la synthèse annuelle de la DGGN

Résultats des trois QRR métropolitains créés en 2017 comparés avec les ZSP gendarmerie

		2019 Création des QRR	2020	2021	Évolution entre 2019 et 2021	Évolution au niveau national 2019-2020	Évolution comparée avec les 10 ZSP
Atteintes volontaires à l'intégrité physique	Faits constatés	1 012	968	1 023	+1%	+2,89%	+22%
	AVIP hors VIF	657	613	645	-1,8%		
	<i>Dont violences intrafamiliales</i>	348	355	378	+8,6%		+23%
Atteintes aux biens	Faits constatés	3 239	2 706	2 729	-15,7%	-7,19%	-11%
IRAS	Faits constatés	698	891	1 056	+51,3%	-7,25%	+32%
	<i>Dont stupéfiants (index : 55, 56, 57, 58)</i>	483	687	843	+74,5%		
Atteintes à la tranquillité publique	Faits constatés	1 554	1 465	1 453	-6,5%	+1,43%	+12%
Violences type urbain	Faits constatés	416	342	383	-8%		+16%
Présence de voie publique	Heures gendarme	268 020	297 751	300 581	+12%	-0.8 points	+4%

Source : DGGN/DOE

4.3 La mesure inachevée de la satisfaction de la population

Lors de l'annonce du Lab'PSQ en avril 2019, l'une des missions qui a été confiée par le ministre à ce laboratoire est de développer un dispositif d'évaluation qualitative. En associant aux responsables institutionnels, producteurs des statistiques chiffrées, les agents et les partenaires, et en s'intéressant à la perception qu'eux-mêmes ont de leur travail et à la perception qu'en a le public, le Lab'PSQ doit réaliser une évaluation qualitative « à 360° »¹¹⁵.

Le premier travail dans cette direction est une étude, publiée en juin 2020, par l'université Savoie–Mont Blanc : *Enquête nationale sur la qualité du lien entre la population et les forces de sécurité intérieure* « EQP19 », sous-titrée « De l'enquête QRR. T-zéro à l'Enquête nationale sur la Qualité du lien entre la Population et les forces de sécurité intérieure ». Comme son nom l'indique (T zéro) il s'agit d'une photographie initiale de l'opinion par sondage en 2019 sur plus de 48 000 contacts.

Dans les données recueillies par l'étude EQP19, une question a été analysée selon une géographie sommaire. « *D'une manière générale la police répond aux attentes des habitants du quartier* » à 63,4 % pour l'ensemble et à 58,4 % pour les habitants des QRR (somme des réponses « tout à fait d'accord » et « plutôt d'accord »). L'écart pourrait montrer que les QRR ont été choisis parmi les quartiers où la confiance est moins bonne, mais il est cependant faible. Les auteurs ont ainsi établi en synthèse une « note globale » de 7,03/10 toutes zones et 6,91/10 dans les QRR.

Les sondages de l'étude sont cependant fragiles en raison du faible taux de réponses. Une première tentative limitée à 4 000 habitants de QRR ayant produit des « retours

¹¹⁵ Plaquette de présentation du Lab'PSQ, dossier de presse sur le site du ministère :

<https://www.interieur.gouv.fr/content/download/116001/929901/file/PLAQUETTE%20PRESENTATION%20LAB'PSQ.pdf>

insignifiants », l'enquête a été étendue à un ensemble beaucoup plus large : « *Le champ géographique de la recherche s'étendait aux 307 circonscriptions de sécurité publique (DGPN-DCSP), aux 83 circonscriptions de sécurité de proximité de la préfecture de police (Paris et petite couronne) ainsi qu'aux quatre quartiers de reconquête républicaine situés en zone gendarmerie.* » Mais seul un quart du panel ainsi constitué a répondu (12 822 réponses, dont 1 241 dans les QRR, c'est-à-dire moins d'une trentaine par QRR).

Au surplus, la représentativité de l'échantillon peut être mise en question, car le panel des sondés a été constitué par les policiers et gendarmes, à l'occasion des contacts avec les forces de sécurité. Ce recrutement dirigé peut expliquer le fort taux de non-réponses.

La deuxième édition de l'enquête a été rebaptisée *Enquête de satisfaction PSQ 2020*, traduisant ainsi le fait qu'elle ne contient plus de questions propres aux QRR ni de restitution sur le périmètre de ceux-ci. Le taux global des réponses s'est légèrement amélioré, à 30,6 % des 52 000 sondés (soit près de 16 000 réponses), mais il est de seulement 20,5 % chez les habitants de QRR. Cette étude n'est pas, ou pas encore, l'outil qui permettra de mesurer de manière fiable la réponse aux attentes des populations, ce qui permet de relativiser l'évolution de la note « réponse aux attentes par les forces de sécurité intérieure », qui passe de 7,03/10 en 2019 à 7,40/10 en 2020 et 7,23/10 en 2021.

La perception qualitative des partenaires professionnels est positive

Le Lab'PSQ a réalisé deux autres sondages auprès des partenaires, l'un sous son timbre visait les transporteurs, l'autre co-réalisé avec l'union sociale pour l'habitat (USH) était destiné aux bailleurs sociaux.

L'*Enquête relative à la perception de la police de sécurité du quotidien auprès des opérateurs de transports publics dans les quartiers de reconquête républicaine*¹¹⁶ a été menée à l'été 2020 par un questionnaire simple adressé aux quatre opérateurs des réseaux rail, métro, tramway et bus de portée nationale¹¹⁷. Les 47 QRR existants au moment de l'enquête pouvaient être desservis par plusieurs opérateurs et leurs réponses ont porté sur 41 QRR, soit 87 % du total.

Les principaux renseignements de cette enquête sont :

- Une amélioration des relations avec les FSI pour 85 % des réponses ;
- Des avis positifs à 86 % sur les groupes de partenariat opérationnel et structures de résolution de problèmes ;
- Une amélioration réelle de l'insécurité perçue pour la moitié du personnel et des usagers.

Cependant

- Les opérateurs n'ont pas, dans 58 % des réponses, d'indicateur pour confirmer l'évolution de la perception d'insécurité ;
- Les opérateurs relèvent une disponibilité insuffisante ou irrégulière des FSI ;

¹¹⁶ IHEMI ; *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 53, décembre 2021, page 58.

¹¹⁷ SNCF, RATP, TRANSDEV, KEOLIS.

- Les relations entre acteurs sur le terrain sont moins bonnes qu'entre les cadres.

L'Évaluation de la police de sécurité du quotidien au sein des bailleurs sociaux¹¹⁸ visait à l'automne 2020 des membres de l'union sociale pour l'habitat représentant 91 organismes, dont 33 ont répondu ; ces 33 organismes étaient implantés sur 101 sites, dont 38 QRR. Les résultats du sondage mettent en avant une évolution positive des relations avec les FSI pour 86 % des réponses, et même 95 % dans les QRR. Les GPO sont très appréciés et les répondants évaluent à 8/10 le niveau de satisfaction des actions menées dans le cadre des GPO, en QRR comme ailleurs.

Les principaux problèmes de sécurité signalés sont les occupations de halls d'immeubles et les trafics de stupéfiants. Selon l'analyse des organisateurs du sondage, la PSQ ne permet pas de lutter contre les trafics enkystés, en particulier les trafics de stupéfiants.

Enfin, un peu moins de deux ans après la mise en place des QRR et un an et demi après le rappel par la direction centrale de la sécurité publique de l'importance des GPO en 2019 (cf. § 3.3.2), les points faibles signalés par les bailleurs étaient, pour un quart d'entre eux, l'absence de réunions opérationnelles. Un autre quart des points faibles pointait le manque de moyens.

Les opinions favorables exprimées par les transporteurs et les bailleurs sociaux confirment celles recueillies lors des entretiens avec les partenaires des QRR visités (cf. chapitre 3), tout en rappelant que les progrès sont toujours possibles.

Le dispositif d'évaluation qualitative n'a pas encore atteint son optimum

Au terme de l'enquête de la Cour, après les visites de plusieurs QRR, deux critères permettent de constater la qualité de l'action de la police et de la gendarmerie dans les QRR ou dans tout autre secteur : ce sont d'une part l'adhésion des policiers et gendarmes à la méthode qui sous-tend la PSQ, d'autre part la satisfaction des partenaires. Sur ce dernier point, les enquêtes réalisées en 2020 auprès des transporteurs et des bailleurs apportent des renseignements précis et concordants avec les observations de la Cour, bien qu'établis sur des échantillons réduits en comparaison du nombre de GPO.

L'enquête récurrente EQP, la seule pour l'instant qui vise la population, apporte des chiffres peu fiables et ne conduisant pas à des analyses. Ces enquêtes annuelles n'apparaissent pas encore comme des outils de compréhension, de pilotage et de prise de décision.

L'enquête « cadre de vie et sécurité » en 2019 avait introduit un découpage géographique permettant à l'INSEE de mesurer que « en 2019, 44 % des personnes jugent les services de sécurité efficaces dans la lutte contre la délinquance dans leur quartier. Elles sont 38 % à avoir cette opinion parmi les personnes résidant dans les quartiers de reconquête républicaine. »¹¹⁹ La direction générale de la police nationale a rappelé cette mesure à l'occasion de la contradiction, sans préciser les conclusions qu'elle pouvait en tirer.

Le remplacement de l'enquête « cadre de vie et sécurité » par une enquête « Vécu et ressenti en matière de sécurité » (VRS) portant sur 200 000 sondés pourrait donner des

¹¹⁸ IHEMI ; *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* n° 53, décembre 2021, page 62.

¹¹⁹ INSEE ; *Sécurité et société* ; 9 décembre 2021 ; page 175.

informations plus précises, en particulier à l'échelle départementale, voir des QRR, grâce à la taille de l'échantillon très augmentée par rapport à l'enquête « cadre de vie et sécurité ». Les résultats de la première enquête VRS sont attendu au premier semestre 2023.

L'évaluation est importante pour développer la fonction d'observatoire du Lab'PSQ et doit pour cela encore progresser. Elle est importante aussi pour alimenter les deux autres missions du Lab'PSQ : le cercle de réflexion destiné à promouvoir les partenariats et l'incubateur qui doit enrichir les méthodes d'action.

La Cour avait constaté lors d'une enquête sur les ZSP que le ministère faisait appel à des cabinets pour l'évaluation. Le cabinet *Pluricité* a rendu ses conclusions en mai 2015 sur le fonctionnement du volet « prévention » dans dix ZSP et constatait par ailleurs sur les instances de pilotage que « *l'installation de la CCOP a été réalisée sans articulation précise avec l'architecture partenariale existante au titre du CLSPD. S'est instauré de facto un double système de gouvernance piloté par la préfecture pour les ZSP et par la collectivité locale pour les CLSPD.* ». La Cour avait confirmé à l'époque les constats de ce cabinet. Elle observe aujourd'hui que tous les enseignements n'en ont pas été tirés (cf.§3.3).

Le même rapport avait aussi relevé qu'une évaluation du volet sécurité des ZSP avait été confiée au cabinet *Planète publique* qui a remis son rapport en juin 2015 et que le centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), unité mixte de recherche du CNRS, était chargé d'évaluer le dispositif des délégués à la cohésion police-population (rapport en juillet 2014). Cette évaluation et la précédente montrent que les méthodes pour apprécier la conduite des actions de sécurité publique sont connues.

La connaissance des attentes du public est aussi un outil d'orientation de l'action

À défaut d'outil disponible, le seul exercice de mesure de la satisfaction de la population dans le contexte de la PSQ observé lors de ce contrôle a été mené en février 2018 dans une commune des Hauts-de-Seine (92). Cette expérience, soulignée comme un bon exemple par les autorités de la préfecture de Police, a été réalisée à l'initiative du commissaire mais elle n'a été ni poursuivie, ni étendue.

La démarche reposait sur l'emploi de réservistes citoyens, bénévoles, à « *des missions de solidarité, de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention* »¹²⁰ permis par une disposition introduite en 2017. L'une des missions confiées à ces réservistes était de recueillir à l'occasion des contacts avec la population son avis sur l'image, la présence et l'action de la police. Le support était une fiche simple, d'une page, conçue localement.

L'intérêt principal du sondage était que ses modalités permettaient une communication dans les deux sens : les questions posées par les réservistes étaient aussi l'occasion d'un échange d'informations. Les usagers recevaient des conseils de prévention. Les réservistes remontaient au commissariat des explications plus fines que les réponses au sondage. Le commissariat utilisait ces informations recueillies pour orienter son action. Quant aux taux de satisfaction sur l'action de la police, ils confirmaient les bons résultats relevés par les sondages nationaux.

¹²⁰ Article L.411-18 du code de la sécurité intérieure, créé par la loi 2017-86 du 27 janvier 2017.

Le principal enseignement de cette expérience est que le recueil de l'opinion des populations, dans la mesure où sa connaissance sert aussi à orienter l'action, ne peut être conduit par des acteurs sans relations de travail avec les commissariats. L'expérience reposait sur des réservistes recrutés proactivement parmi des étudiants intéressés à une carrière dans la sécurité publique, ce qui n'en fait pas un vivier disponible partout ; cette limite incite à chercher une méthode adaptée plutôt qu'à renoncer à un outil très utile.

Une méthode de mesure des résultats qui prenne en compte l'objectif principal d'amélioration de la satisfaction des habitants doit être développée. À l'issue de la contradiction, le ministère et les responsables des forces de sécurité intérieure reconnaissent la nécessité d'un outil de mesure, mais aucun de ces responsables n'exprime d'idée sur sa forme.

L'ensemble des parties prenantes doit s'engager dans la définition d'une méthode d'évaluation des résultats adaptée aux objectifs que le ministère assigne aux QRR et plus largement à la PSQ. Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) doit être associé à cette initiative.

Recommandation n° 3. (secrétaire général du ministère de l'intérieur, directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale, préfet de police de Paris) Développer une méthode de mesure des résultats dans les quartiers de reconquête républicaine qui prenne en compte l'objectif principal d'amélioration de la satisfaction des habitants.

Les deux missions du Lab'PSQ, qui sont insuffisamment remplies depuis sa création, doivent être développées : la fonction de cercle de réflexion ouvert aux acteurs de la sécurité et celle d'incubateur de modes d'action à développer en relation avec le monde de la recherche. La contradiction a fait apparaître, derrière une approbation de façade, un souhait de voir l'enquête EQP accroître sa performance et s'inscrire dans la durée, sans engagement du ministère sur les moyens pour y parvenir, ni de prise de position sur le partage de ces moyens entre l'enquête EQP et l'enquête « vécu et ressenti en matière de sécurité » (VRS) du SSMSI qui visent toutes deux pour partie la mesure de la satisfaction de la population. L'enquête EQP « *qui ne mesure pas seulement le taux de satisfaction de la population, mais qui permet aussi d'en recueillir les attentes* », selon le directeur général de la police nationale et le secrétariat général du ministère, n'atteint pas toutes les ambitions portées par le Lab'PSQ à sa création. Le secrétaire général du ministère n'explique pas comment le Lab'PSQ, qui lui est rattaché¹²¹, peut à l'avenir remplir ses missions.

Au demeurant, le rattachement du Lab'PSQ au secrétaire général alors que son activité porte uniquement sur l'analyse des forces de sécurité intérieure ne garantit pas la convergence des travaux ; il devrait, comme le SSMSI, être rattaché aux deux directeurs généraux des forces de sécurité intérieure.

¹²¹ Depuis le 26 mars 2020, selon l'arrêté nommant son responsable.

Recommandation n° 4. (secrétaire général du ministère de l'intérieur, directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale)
Étudier le rattachement du Lab'PSQ aux deux directions générales et développer ses fonctions de cercle de réflexion et d'incubateur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le Lab'PSQ a été imaginé comme une structure légère coordonnant les compétences internes au ministère de l'intérieur et celles de chercheurs et universitaires, avec trois fonctions : observatoire des résultats, cercle de réflexion pour développer les partenariats et incubateur d'idées. Ces trois fonctions sont utiles et n'existaient pas au niveau du ministère.

Dans sa fonction d'observatoire des résultats, le Lab'PSQ s'appuie avant tout sur les instruments préexistants des indicateurs de délinquance enregistrée selon « l'état 4001 », comprenant les faits portés à la connaissance des forces de sécurité intérieure et les taux d'élucidation. Ces valeurs sont suivies pour chaque QRR, mais à cette échelle, les biais connus de l'état 4001 s'ajoutent à ceux des statistiques sur les petits nombres. À ces réserves près, la valeur la plus robuste de ces indicateurs, qui est l'addition des QRR, montre une évolution comparativement meilleure des violences aux personnes et des taux d'élucidation que sur l'ensemble de la France. La gendarmerie fait aussi le constat que les indicateurs de délinquance qu'elle mesure dans ses trois QRR métropolitains évoluent mieux que dans ses dix ZSP, avec des augmentations moins fortes ou des baisses plus grandes sur tous les indicateurs.

En outre, le Lab'PSQ collationne et rend compte d'indicateurs de moyens et s'appuie sur le suivi organisé par les forces pour confirmer que les effectifs mis en renfort dans les QRR y sont toujours affectés.

Sur l'ensemble du territoire les indicateurs que le Lab'PSQ utilise pour suivre les impacts de la PSQ montrent d'abord une grande variation en 2020, ce qui limite le sens de l'analyse des séries depuis la création de la PSQ. Ils mettent en évidence une augmentation continue des heures de patrouille, l'un des objectifs suivis dans le cadre de la transformation publique.

La PSQ repose aussi sur le développement des partenariats, et la DSCP fait remonter les chiffres caractéristiques des groupes de partenariats opérationnels. Selon le dernier état du Lab'PSQ, en décembre 2022, plus de 1 000 groupes de partenariat opérationnel, dont ceux de la préfecture de police de Paris, se sont réunis à 35 551 reprises, ont identifié 47 722 problématiques et en ont résolu 59 %. Ce simple constat, en quelques chiffres, montre toute la difficulté de définir un indicateur de qualité de service. En particulier, la mesure de la satisfaction de la population n'a pas encore été réalisée. Les enquêtes EQP annuelles (Enquêtes nationales sur la qualité du lien entre la population et les forces de sécurité intérieure), qui s'inscrivent dans les coopérations entre le Lab'PSQ et le monde universitaire, ne sont pas encore sources d'enseignement ; elles pourraient même à l'avenir être moins nécessaires si la nouvelle enquête « Vécu et ressenti en matière de sécurité » (VRS), dont les premiers résultats sont attendus en 2023, est exploitable à l'échelle des quartiers.

Le Lab'PSQ est à l'origine de deux sondages réalisés en 2020 auprès des bailleurs sociaux et des transporteurs publics. La Cour a constaté lors des visites de QRR que la

satisfaction majoritaire exprimée par les partenaires interrogés et les points d'attention qu'ils soulignent sont bien analysés dans ces sondages.

Tous ces outils sont des briques utiles, mais qui ne permettent pas à ce jour de dégager des idées nouvelles sur le partenariat ou les méthodes de travail. Le Lab'PSQ, avec des moyens très limités, ne peut remplir encore pleinement son rôle d'incubateur ou de cercle de réflexion. Enfin, la mesure des résultats ne pourra s'améliorer qu'avec le concours du service statistique ministériel de la sécurité intérieure, qui ne s'est pas encore associé aux travaux.

LISTE DES ABREVIATIONS

AAB : atteintes aux biens
 AFD : amendes forfaitaires délictuelles
 ANCT : agence nationale de cohésion des territoires
 ANTAI : agence nationale de traitement automatisé des infractions
 AVIP : atteintes volontaires à l'intégrité physique
 BAC : brigade anti-criminalité
 BJRR : brigade judiciaire de reconquête républicaine (DSPAP)
 BPDJ : brigade de prévention de la délinquance juvénile
 BST : brigade spécialisée de terrain (DGPN)
 BTA : brigade territoriale autonome – gendarmerie
 BTC : brigade territoriale de contact (DSPAP)
 CCOFSI : cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure
 CCOP : cellule de coordination opérationnelle du partenariat
 CEA : corps d'encadrement et d'application – gardiens de la paix et gradés
 CESDIP : centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales
 CLCT : cellules de lutte contre les trafics
 CLJ : centre de loisirs jeunes
 CLSPD : conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
 CODAF : comités opérationnels départementaux anti-fraude
 CROSS : cellules de renseignement opérationnel sur les stupéfiants
 CSP : circonscription de sécurité publique
 CSI : code de la sécurité intérieure
 CSI : contrat de sécurité intégrée
 CVS : enquête cadre de vie et sécurité
 DCPD : délégué à la cohésion police-population
 DCSP : direction centrale de la sécurité publique
 DDSP : direction départementale de la sécurité publique (DCSP)
 DGGN : direction générale de la gendarmerie nationale
 DGPN : direction générale de la police nationale
 DITP : direction interministérielle de la transformation publique
 DOPC : direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris
 DPT : document de politique transversale
 DSPAP : direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
 EQP : Enquête nationale sur la **q**ualité du lien entre la **p**opulation et les forces de sécurité intérieure
 FSPRT : fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste
 GGD : groupement de gendarmerie départementale
 GIR : groupes interministériels de recherches
 GLTD : groupe local de traitement de la délinquance
 GPO : groupe de partenariat opérationnel

IEF : infractions économiques et financières

IHEMI : Institut des hautes études du ministère de l'intérieur

IRAS : infractions relevées à l'initiative des services

LOPMI : loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur : Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023

MOSOVO : maintien de l'ordre - service d'ordre - voyages officiels

MPCE : mission de prévention, de contact et d'écoute de la DSPAP

ONDRP : observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

OPN : officier de la police nationale

PLRQ : plan de lutte contre la radicalisation

PPP : préfecture de police de Paris

PSIG : peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie

PSQ : police de sécurité du quotidien

QPV : quartier prioritaire de la politique de la ville

QRR : quartier de reconquête républicaine

RPT : rapport public thématique de la Cour des comptes

SG-CIPDR : secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

SNPD : stratégie nationale de prévention de la délinquance

SOG : sous-officier de gendarmerie

SQ : voir PSQ – sécurité du quotidien

SSMSI : service statistique ministériel de la sécurité intérieure

USH : union sociale pour l'habitat

VRS : enquête vécu et ressenti en matière de sécurité

VTU : violence de type urbain

ZSP : zone de sécurité prioritaire

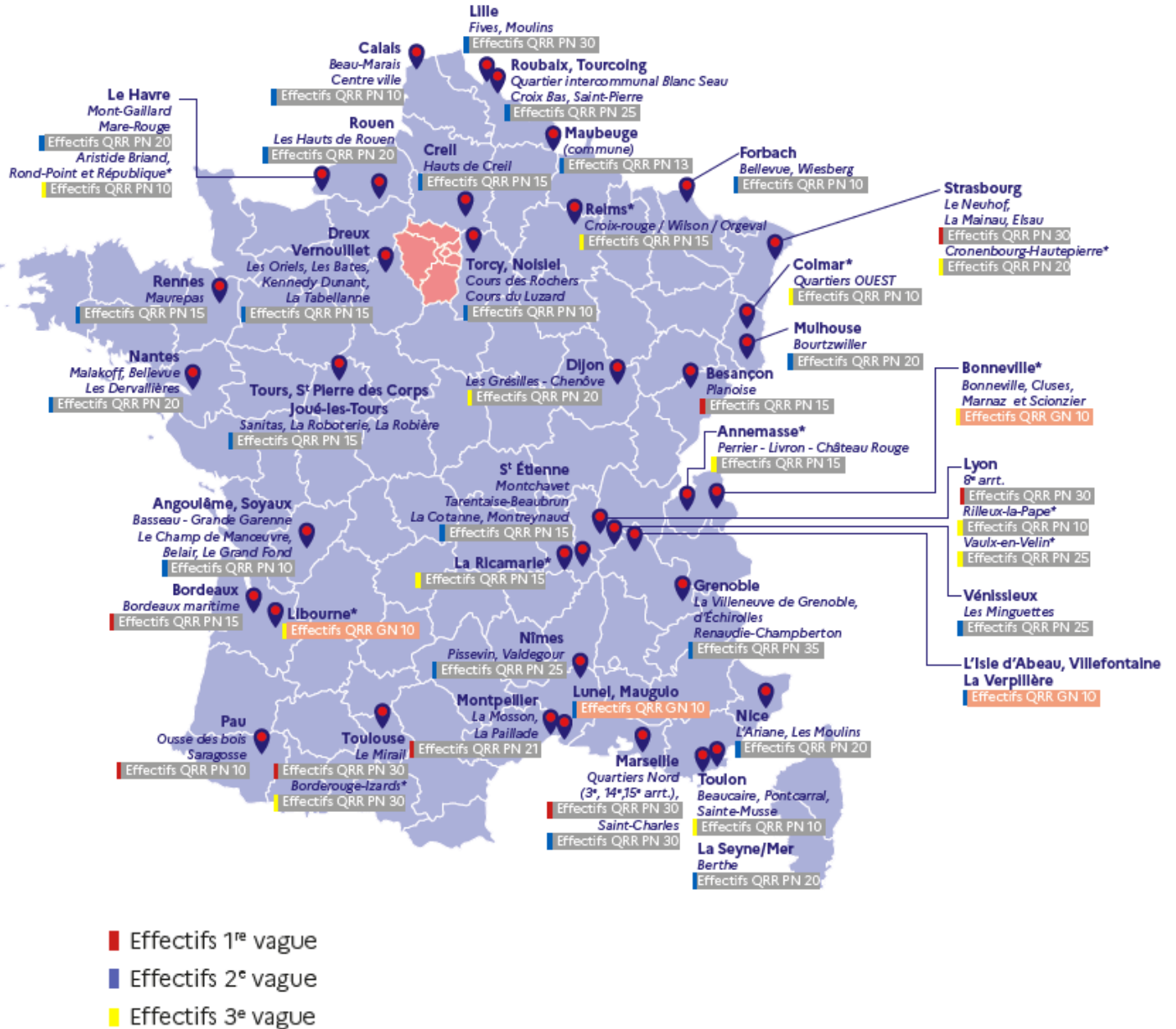
ANNEXES

Annexe n° 1. Cartographie des QRR	76
Annexe n° 2. Les 20 « départements mieux accompagnés » de la DGGN	78
Annexe n° 3. Les exemples étrangers	79

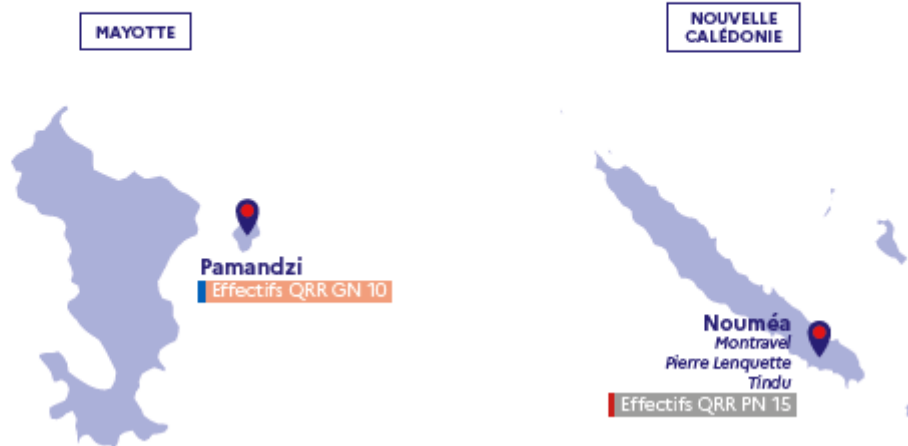
Annexe n° 1. Cartographie des QRR

Destiné à la contradiction

Carte n° 1 : Répartition des effectifs au sein des 62 quartiers de reconquête républicaine (au 1^{er} février 2021)

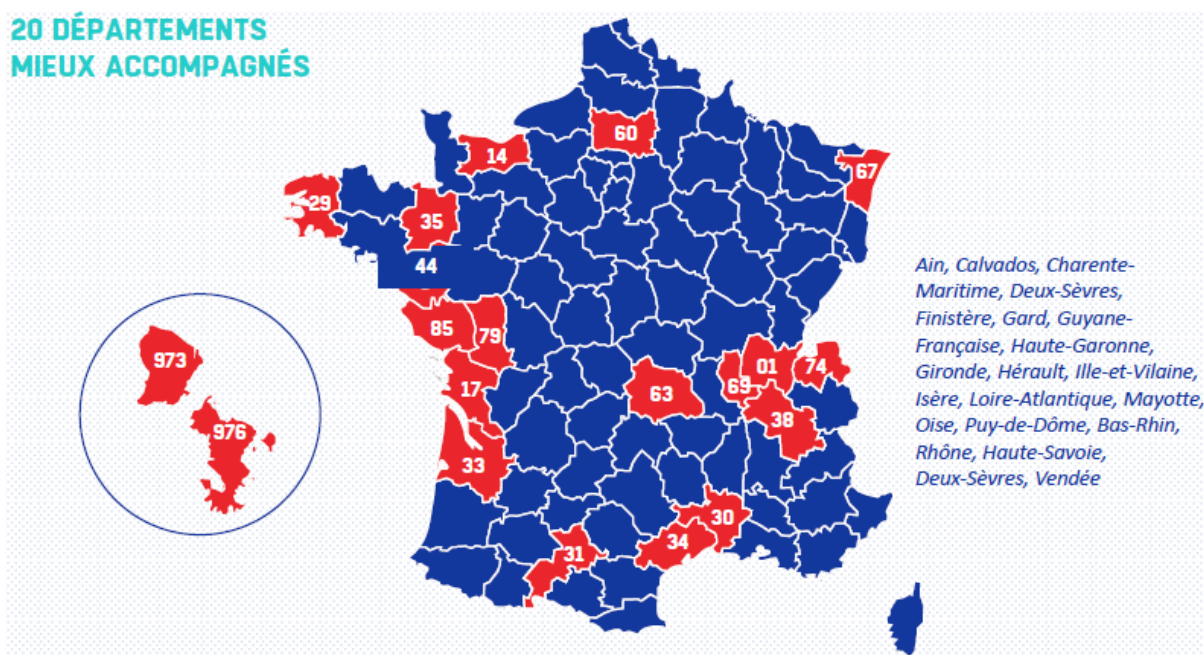


* QRR annoncé, affectation des renforts programmée dans le cadre des prochains mouvements de personnels



Source : Lab' PSQ.

Annexe n° 2. Les 20 « départements mieux accompagnés » de la DGGN



Source : ministère de l'intérieur – annexe au dossier de presse du 8 février 2018 pour le lancement de la PSQ.

Annexe n° 3. Les exemples étrangers

Les cinq exemples ci-dessous décrivent la mise en œuvre et les enseignements de la police de proximité au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Allemagne. Les deux premiers décrivent l'apparition dès les années 1970 de la police de proximité au Royaume-Uni et son application dans la métropole de Londres à partir de 2002. Ces orientations sont comparables à celles de la PSQ : rapprochement avec la population pour comprendre ses attentes et résoudre les problèmes locaux ; attention portée à la mesure des résultats ; évolution des pratiques professionnelles.

À Houston (États-Unis), la mise en œuvre dans les années 1980 d'une police de proximité qui se rapproche de la PSQ par son attention aux problèmes locaux et aux méthodes partenariales était en outre renforcée dans les zones à risque de délinquance, à l'image des QRR. L'expérience a échoué d'abord en ne parvenant pas à infléchir les pratiques professionnelles de la police, ensuite en limitant les partenariats à une partie seulement des populations.

Depuis le début des années 2000, la police berlinoise porte une grande attention aux questions communautaires en mettant l'accent sur des micro-territoires exposées aux phénomènes de délinquance et de séparatisme.

Enfin, la ville de New-York a développé au milieu des années 2000 une politique du chiffre appuyée sur des contrôles systématiques et des fouilles préventives ainsi que sur la répression rigoureuse des petits délits. Les contrôles tels qu'ils étaient mis en place ont été jugés inconstitutionnels en 2013 et abandonnés. En outre, la méthode n'apportait pas de résultats significatifs et les études ont montré que la présence de policiers connaissant le terrain étaient plus efficaces que la répression.

Les origines de la police de proximité au Royaume-Uni

Jacques de Maillard, « Réforme des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, n°59, 2006

Au Royaume-Uni, la police de proximité est une idée ancienne. L'apparition d'une délinquance de masse à la fin du XXe siècle et l'érosion subséquente de la confiance en la police ont fait de celle-ci un enjeu de réformes. En outre, les émeutes des années 1970-1980 ont questionné la légitimité des stratégies opérationnelles de la police. Durant les années 1970, sous l'impulsion du Home Office, les polices britanniques ont inclus de nouvelles pratiques fondées sur un rapprochement avec la population et sur une méthode de résolution de problèmes. Réaffirmée sous différents noms (police de réassurance, police de voisinage, police de communauté) au cours des décennies suivantes, cette orientation doctrinale s'est aussi accompagnée de changements managériaux reposant sur l'évaluation de la performance et de l'atteinte d'objectifs, parmi lesquels le lien police-population. La diffusion de ces pratiques au sein d'une police décentralisée et souvent jugée résistante a été favorisée d'une part par la perméabilité de la police aux travaux de recherche, qui s'explique notamment par le parcours universitaire de beaucoup de chefs de police, d'autre part par le volontarisme du *Home Office* qui ne possède toutefois qu'un pouvoir de définition des objectifs, sans autorité hiérarchique sur les polices britanniques qui sont décentralisées. Si ces dernières sont responsables devant les élus locaux, l'autonomie opérationnelle des chefs de police a favorisé la mise en œuvre des réformes au sein des polices locales, en réduisant les interférences politiques. En outre, la stabilité des gouvernements au Royaume-Uni a favorisé les réformes d'ampleur : Margaret

Thatcher et Tony Blair ont lancé les principales réformes de la police après plusieurs années, une fois leur pouvoir installé, tout en ayant le temps de les poursuivre. Le *Police Reform Act* de 2002, voté sous le gouvernement Blair II, a ainsi créé le rôle du policier en soutien de la communauté (*Police Community Support officer*) et modifié les conditions de définition des missions de police.

La compréhension de l'opinion publique pour améliorer la performance policière : le cas de la police londonienne

Elizabeth A Stanko, « Représenter le "public" au sein de la police : un dialogue basé sur des données à Londres », *CSJ Police et population : du conflit à la confiance*, Cahiers de la sécurité et de la justice n°40, 2017

La mesure de l'opinion de la population en matière de police et de sécurité est une source des plans stratégiques de la police londonienne. Les consultations du public ont été mises en place dès 2002 sur demande du gouvernement central. Les sondages ont constitué un outil clé dans l'évaluation de la gestion par la police des grands événements, à l'exemple des émeutes de Londres en 2011. La réussite de cette approche a reposé sur la familiarisation des policiers avec les résultats des sondages et avec l'analyse universitaire des déterminants de l'opinion publique sur la police. Les perspectives d'action et les pratiques ont été adaptées afin de les recentrer autour des attentes du public. Ces deux vues différaient dans l'appréciation des paramètres : d'une part le travail universitaire met en avant une influence de la perception de la police par l'opinion publique qui n'est pas directement liée à son action ; d'autre part la culture policière est d'agir sur les déterminants que la police contrôle intégralement comme le contact direct, en accordant moins d'importance à ceux qui sont hors de son atteinte, comme la classe sociale. Ainsi, l'analyse des consultations du public londonien souligne quatre principaux facteurs : la capacité de la police à faire preuve d'efficacité en cas d'appel urgent, à traiter équitablement tous les citoyens, à être engagé dans la communauté dont elle a la charge et enfin à agir face aux troubles locaux. La prise en compte de la satisfaction du public a changé les pratiques à tous les échelons hiérarchiques, mais ce résultat n'a été possible qu'avec la mise en place d'incitations professionnelles. La bonne compréhension du lien police-population est devenue une condition de l'avancement de grade. Plus généralement, depuis vingt ans, la police londonienne a peu à peu été convaincue par le fait que la confiance du public favorise le travail policier. Ainsi, le cadre pour l'évaluation de la performance de la police (*Police Performance Assessment Framework*, PPAF), créé en 2002, a évolué pour faire de la satisfaction du public la mesure centrale de l'évaluation de la performance policière.

Les échecs de la police de proximité : le cas de la police de Houston dans les années 1990

Wesley G. Skogan, « The Impact of Community Policing on Neighborhoods Residents. A Cross-Site Analysis », *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, 1994

Les polices de proximité modernes sont nées aux Etats-Unis au cours des années 1970. Ces nouvelles pratiques se sont diffusées sous l'effet d'émeutes interrogeant la légitimité de l'action policière, d'une ouverture de certains cadres policiers aux changements organisationnels et grâce à des incitations à un avancement de carrière destinées à ceux engagés dans ces pratiques. Elles visaient à corriger l'inefficacité perçue des polices américaines. En

outre, la décentralisation des polices américaines a facilité l'émergence de pratiques communautaires ; les innovations et réponses locales adéquates ont émergé plus aisément.

Trois programmes de police de proximité ont été mis en œuvre dans les années 1980 à Houston. Le premier était un commissariat annexe de quartier. Les policiers y étant affectés veillaient à identifier et résoudre les problèmes locaux en tissant un lien avec la population. Une attention était portée sur les zones à risque en matière de délinquance. Des membres des églises et clubs de quartier furent invités aux patrouilles motorisées. De nombreux bulletins d'information relatifs aux activités du commissariat et à la prévention du crime furent distribués. En outre, une autonomie était accordée aux agents de police s'agissant de l'emploi du temps et de l'organisation. La création de l'équipe d'intervention pour l'organisation communautaire (*Community Organizing Response Team*) était le deuxième programme. La mission de cette équipe était de former une organisation permanente avec les citoyens pour définir et collaborer à la résolution des problèmes de quartier. Soixante collaborateurs de la police furent élus parmi la population. Enfin, le dernier programme consistait en un recueil d'informations lors de visites à domicile. Près de 60 % des personnes interrogées se plaignaient des désordres quotidiens et des délits habituels.

Cependant, la police de Houston a cessé ses activités communautaires, à une date non précisée dans l'article, du fait de l'influence d'opposants aux programmes parmi les cadres policiers et la détérioration du service d'urgence causée par une réallocation des effectifs en faveur de la police de proximité. En outre, la coordination police/population à Houston était de nature à favoriser les propriétaires immobiliers et les notables locaux. En effet, ces derniers étaient influents au sein des associations de quartier sur lesquelles la police s'appuyait (organisation des réunions, personnes accompagnant les îlotiers, etc.). En conséquence, les habitants des quartiers les moins favorisés ont été exclus de fait des interventions. En somme, les policiers ont privilégié les quartiers leur réservant un bon accueil.

La police en dialogue avec les minorités culturelles : le cas de la police berlinoise

Jérémy Gauthier, « Les policiers berlinois comme "professionnels de l'intégration" ? », *CSJ Police et population : du conflit à la confiance*, n°40, 2017

La police berlinoise a fait le choix depuis vingt ans du dialogue interculturel en institutionnalisant de nouvelles pratiques. Le projet de transfert de compétences interculturelles (*Projekt Transfer Interkulturelle Kompetenz, TIK*) s'est inscrit, au début des années 2000, dans un contexte double : d'une part le tournant multiculturel suite à la réforme fédérale de la citoyenneté en 2000, d'autre part l'accent mis par la police sur des micro-territoires sensibles et sur des groupes menaçant l'ordre public (délinquance, séparatisme, etc.). En outre, centrée autour du dialogue, de la confiance et de projets communs avec la société civile, cette réforme doctrinale a suivi une redéfinition de la police comme acteur de l'intégration. L'Unité intégration et migration (*Arbeitsgebiet Integration und Migration*), mise en place en 2003, compétente dans trois quartiers berlinois prioritaires en matière d'ordre public, est chargée du dialogue interculturel. Avec un domaine de compétence élargi, elle se démarque des forces de sécurité traditionnelles et agit selon deux axes : en externe, en direction de la population, et l'article constate sans la commenter que cette action s'est accompagnée d'une forme d'ethnicisation des troubles à l'ordre public ; en interne, par une offre de formation auprès des différents services de police. L'unité recrute des profils compétents en communication et sensibles aux questions religieuses et culturelles. Elle travaille en réseau avec des acteurs

importants des minorités culturelles (mosquées, associations, etc.), avec des acteurs institutionnels (Office des étrangers par exemple) et avec l'école dans un rôle de médiation. En conséquence, les rapports d'autorité entre les acteurs de la politique locale sont transformés. Au point de vue opérationnel, l'unité s'est dessaisie des pratiques policières coercitives comme les contrôles d'identité discrétionnaires. En interne, la formation met en avant l'adéquation du comportement des policiers avec les spécificités culturelles des minorités afin d'éviter les conflits. Plus généralement, l'institution policière berlinoise s'est saisie de la gestion des problèmes d'ordre publics liés aux minorités. En France, la réponse est essentiellement laissée aux policiers de terrain.

Cet article descriptif ne donne pas d'information sur la qualité des résultats.

La fouille préventive comme « hard community policing » : le cas de la police new-yorkaise

Wesley G. Skogan, « La méthode du "stop-and-frisk" en tant que stratégie organisationnelle : leçons tirées à partir des exemples des villes de New York et Chicago », *CSJ Police et population : du conflit à la confiance*, n°40, 2017

Les interpellations et fouilles préventives (*stop and frisk*) ont constitué une pratique fondamentale de la police américaine. Le changement de nature de la criminalité et son accroissement dans le milieu des années 2000 ont fait des fouilles préventives un impératif de la performance policière, impératif s'inscrivant dans un système de quota et d'objectifs chiffrés à remplir. Les fouilles préventives visaient à dissuader la possession d'objets illégaux et à démontrer la vigilance de la police à l'égard du public. Entre 2004 et 2012, la police de New-York a effectué 4,4 millions de contrôles ; 11 % ont abouti à une arrestation ou à une amende pour beaucoup de délits très mineurs (crachats, traversée hors des passages piétons, etc.) ; 1,5 % se sont soldés par la saisie d'objets illégaux. En 2011, cette stratégie préventive aurait réduit de 2 % les chiffres des délits signalés, ce que l'auteur de l'article considère comme un résultat modeste. Cependant, les fouilles préventives étaient de nature à engendrer une insatisfaction, étant souvent extérieurement injustifiées. La juste sélection des profils à risque était entravée par une méconnaissance des lieux et du public – les policiers n'étant pas attachés à un territoire – et par l'impératif organisationnel que ces contrôles représentaient. Les fouilles préventives ont ainsi altéré la confiance du public envers la police. En outre, elles étaient hétérogènes : le taux d'interpellation des Noirs américains était 7,5 fois plus élevé que celui des Blancs ; l'origine, l'âge et la classe sociale apparents ont été leurs principaux déterminants. Considérant que la fouille préventive a constitué à New York une forme de profilage racial, le juge fédéral l'a jugée anticonstitutionnelle en août 2013. À New York, des recherches (non précisées) ont montré que l'affectation ciblée des agents avait une influence plus décisive sur la criminalité que la méthode des fouilles préventives : la présence seule est un facteur critique de la dissuasion.