

LA POLICE DE SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN SOUS L'ANGLE DES PARTENARIATS LOCAUX

REGARDS CROISÉS SUR UNE RÉFORME À PORTÉE VARIABLE



JUIN 2021

20.20.01

ISBN 978 27371 2269 9



institutparisregion.fr





LA POLICE DE SÉCURITÉ DU QUOTIDIEN SOUS L'ANGLE DES PARTENARIATS LOCAUX

REGARDS CROISÉS SUR UNE RÉFORME À PORTÉE VARIABLE

Juin 2021

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.institutparisregion.fr>

Directeur général : Fouad Awada
Mission Prévention Sécurité : Sylvie Scherer, directrice

Étude réalisée par Virginie Malochet, sociologue, cheffe de projet
Avec le concours d'Antoine Vielcanet, stagiaire
N° d'ordonnancement : 20.20.01

Crédit photo de couverture : New Africa / Adobe Stock

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Malochet Virginie / La police de sécurité du quotidien sous l'angle des partenariats locaux. Regards croisés sur une réforme à portée variable / L'Institut Paris Region / 2021

Remerciements :

À l'ensemble des personnes interviewées pour les témoignages et réflexions qu'elles ont bien voulu nous livrer ; à Jean-Marc Jaffré et au Centre de recherche des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) pour la confiance et le soutien qu'ils nous ont accordés ; à Didier Joubert du Lab'PSQ pour les portes qu'il nous a ouvertes ; à Antoine Vielcanet pour son aide précieuse dans la phase d'enquête et de retranscription des entretiens.

SOMMAIRE

Introduction	5
La sécurité du quotidien sous l'angle des partenariats locaux	5
Un travail d'enquête percuté par la crise sanitaire	6
Dans l'esprit	9
Un nouveau label plus ou moins inspirant	9
Du côté des forces étatiques : une (énième) réforme pour revenir aux fondamentaux	10
En gendarmerie : un cœur de métier à réinvestir	10
En police nationale : une version revue et corrigée de la police de proximité ?	11
Du côté des acteurs locaux : entre attentes et scepticisme	13
Un référentiel évocateur	13
Une circonspection de mise	15
Le partenariat local comme axe majeur	17
Du côté des forces étatiques : nécessité partenariale et souci d'opérationnalité	17
« Avoir une logique partenariale, c'est ça, la PSQ »	17
« Les grands-messes ne servent à rien »	20
Du côté des acteurs locaux : besoin de coopération et enjeux de positionnement	21
« Condamnés à travailler ensemble »	21
Sans confusion des rôles	23
En pratique	27
Les traductions concrètes	27
En zone gendarmerie : des déclinaisons variables selon les territoires	27
« Un état d'esprit » justifiant des applications variables	27
Les dilemmes de la polyvalence et de la spécialisation	29
En zone police : les GPO comme dispositif phare	31
Changement de main et effets de superposition	32
Approche pratico-pratique et retours plutôt favorables	33
Les obstacles à la mise en œuvre	36
Un déploiement entravé	36
Les facteurs externes : des événements à effet majeur	36
Les facteurs internes : des mesures à courant contraire	39
Un enjeu de priorisation à moyens quasi-constants	41
« L'intervention passe toujours en premier »	41
Une réforme qui ne s'en donne pas les moyens ?	43
Bilan et perspectives	45
Des dynamiques variables selon les territoires	45
Une réforme d'inégale portée	45
Une plus grande visibilité pour les unités dédiées	45
Un défaut de substance en l'absence de dispositifs identifiés	47
Un impact (très) relatif sur la teneur des partenariats	48
Quand la PSQ modifie la donne	49
Quand la PSQ reste sans effet	50
Des enjeux de consolidation de la démarche	53
Une question d'ancrage : favoriser l'insertion locale des policiers et des gendarmes	53
Animer les réseaux	54
Contre le <i>turn-over</i>	55
Une question d'approche : investir dans les rapports police/population	57
Valoriser la dimension relationnelle du travail de sécurité publique	57
Tenir compte des attentes et des retours des habitants dans leur diversité	61

Conclusion	63
Annexes	67
Annexe 1 : Interviews réalisées	67
Annexe 2 : Un GPO dédié à la prise en charge d'une personne souffrant du syndrome d'Asperger	70
Annexe 3 : Actions de la MCPF des Yvelines dans le cadre de l'opération #RépondrePrésent	72
Annexe 4 : Policiers municipaux et gendarmes main dans la main	73
Annexe 5 : Liste des acronymes et abréviations	74

INTRODUCTION

Officiellement lancée en février 2018, la police de sécurité du quotidien (PSQ) entend « placer le service du citoyen au cœur du métier de policier et de gendarme »¹. À l'instar de la police de proximité en son temps, elle vise à territorialiser davantage l'action des forces de sécurité pour renforcer la confiance de la population et contribuer plus visiblement à la qualité du cadre de vie. Formalisée à l'issue d'une phase de concertation, cette « nouvelle » approche affiche l'ambition d'instaurer « une police et une gendarmerie sur mesure », dont la présence et l'organisation s'adaptent en fonction des besoins spécifiques. Partant de ce principe, il paraît pertinent d'en interroger les effets à travers le prisme des acteurs locaux. Cela semble d'autant plus justifié que le partenariat constitue l'un des grands axes de la réforme. Tel qu'énoncé par le ministère de l'Intérieur, la PSQ appelle « une coopération renforcée avec les élus » et « une chaîne de sécurité repensée »². Ces éléments de doctrine témoignent d'une évolution des modes de gouvernance et de production de la sécurité urbaine. Ils entérinent et encouragent l'implication d'autres contributeurs aux côtés des forces de l'État, considérant que la sécurité est l'affaire de tous. Raison pour laquelle les représentants de l'État ont voulu adopter une nouvelle dénomination (sécurité du quotidien) et substitué l'acronyme SQ à celui de PSQ, afin d'inclure davantage les partenaires en évitant de focaliser sur le mot « police »³.

La sécurité du quotidien sous l'angle des partenariats locaux

La question de l'articulation avec les acteurs locaux semble effectivement centrale dans le déploiement de cette réforme, et c'est précisément ce sur quoi cette étude de L'Institut Paris Region propose d'apporter un éclairage. Elle interroge la mise en œuvre et la portée de la PSQ sous l'angle des partenariats locaux, l'objectif étant d'apprécier les initiatives notables en la matière, les difficultés et les limites rencontrées, la perception qu'en ont à la fois les policiers, les gendarmes et les acteurs locaux.

Le travail d'enquête a été réalisé de façon couplée, conjointement à une étude menée pour le Centre de recherche des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) portant plus précisément sur les liens polices municipales/gendarmerie à l'heure de la PSQ⁴. Cette double démarche répond d'une même approche : croiser les points de vue et les retours d'expérience, non seulement ceux des forces étatiques, mais aussi ceux des collectivités territoriales, de leurs services de police voire d'autres acteurs en charge de secteurs structurants pour la vie des territoires (les bailleurs sociaux et les opérateurs de transport notamment).

Pour une vision plus complète, il faudrait aussi intégrer les citoyens dans leur diversité parce que ce sont eux les destinataires du service public policier et, à ce titre, les premiers concernés. Ce n'est cependant pas l'objet de ce travail qui prend le parti de se concentrer sur les acteurs institutionnels précités, souvent considérés comme les principaux partenaires des politiques locales de sécurité. À partir de l'entrée PSQ, il s'agit de saisir les mécanismes concrets de la coproduction en ce domaine, le partage des rôles entre les services de l'État et les acteurs locaux, les évolutions de leurs approches et de leurs positionnements respectifs.

¹ <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Police-de-securite-du-quotidien/Pourquoi-creer-la-police-de-securite-du-quotidien>

² <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/03/6.PSQ-Synthe%cc%80se-des-mesures-mises-en-oeuvre-avec-la-PSQ.pdf>

³ Au fil de ce rapport, par souci d'uniformité, on continuera cependant d'employer l'acronyme « PSQ » (hors verbatims).

⁴ Malochet V., *La gendarmerie, les polices des collectivités territoriales et la police de sécurité du quotidien (PSQ). Perspectives croisées*, Rapport de l'Institut Paris Region pour le CREOGN, janvier 2021.

Un travail d'enquête percuté par la crise sanitaire

Une approche qualitative

Le dispositif d'enquête relève d'une méthodologie qualitative qui vise à documenter le sujet à différentes échelles, l'objectif étant de confronter la vision macro-institutionnelle de la PSQ à l'approche micro-locale de la mise en œuvre sur le terrain. Il comprend trois principaux volets :

- une phase préalable de recueil et d'analyse de la documentation officielle (allocutions, dossiers de presse, communiqués, circulaires, notes internes, *vade-mecum*, etc.) pour saisir les fondements et les directives de la PSQ telle qu'elle est formellement conçue et relayée du sommet vers la base ;
- une campagne d'entretiens auprès d'acteurs relevant des strates stratégiques au niveau national, régional ou départemental, au sein des services de l'État et parmi les représentants des acteurs locaux (associations d'élus, de cadres territoriaux, de bailleurs sociaux, etc.), pour dégager une vue d'ensemble sur le sujet traité, du point de vue qui est le leur à ces échelons *macro* ou *meso* ;
- une collecte de témoignages plus localisés sur huit sites, pour appréhender la PSQ et les réalités partenariales au plus près du terrain et, par-là, apporter de la matière empirique à la démarche d'étude.

Huit sites

Les sites ont été choisis pour certains parmi les quartiers de reconquête républicaine (QRR) et dans les groupements de gendarmerie dits « mieux accompagnés »¹, pour les autres, sur des secteurs non-labellisés puisque la PSQ a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire national, et ce, en zone police comme en zone gendarmerie². Afin de diversifier les cas de figure, pour confronter l'idée du « sur mesure » aux faits, nous avons retenu différents types de territoires : quartiers populaires et secteurs plus favorisés, zones urbaines denses, zones périurbaines, zones littorales et zones rurales. Les terrains d'enquête présentent donc des situations contrastées en matière de sécurité, qu'il s'agisse des problèmes rencontrés, des moyens policiers alloués ou des partenaires en présence.

Cinq des sites étudiés se trouvent en Île-de-France, aire privilégiée pour l'Institut Paris Region :

- le secteur de Palaiseau (incluant la circonscription de police et celle de la gendarmerie) en Essonne ;
- l'agglomération de Melun Val-de-Seine (zone police nationale pour l'essentiel) en Seine-et-Marne ;
- la commune de Fosses (QRR Fosses-Louvre, zone gendarmerie) dans le Val d'Oise ;
- la commune de Trappes (QRR Les Merisiers, zone police) dans les Yvelines.
- la commune d'Aulnay-sous-Bois (QRR Gros Saule, zone police) en Seine-Saint-Denis³.

Pour faire ressortir les différences et les éventuels points de convergence, il nous a paru utile d'ouvrir l'étude sur d'autres régions. Trois sites complémentaires ont donc été retenus :

- la commune de Méru (zone gendarmerie) dans l'Oise (groupement « mieux accompagné ») ;
- le secteur de la côte de Beauté (incluant la circonscription de police de Royan et la brigade de gendarmerie de La Tremblade) en Charente-Maritime (groupement « mieux accompagné ») ;
- l'agglomération de Bressuire (zone gendarmerie) dans les Deux-Sèvres.

¹ QRR et « départements mieux accompagnés » sont les deux types de territoires bénéficiant de renforts d'effectifs au titre de la PSQ.

² L'étude pour le CREOGN nous a néanmoins conduits à nous concentrer davantage sur la zone gendarmerie.

³ Faute d'avoir pu obtenir des rendez-vous côté police nationale, ce dernier site a été traité de façon partielle. Seul un entretien a été mené côté ville au sein de la police municipale.

Des ajustements liés au contexte pandémique

Compte tenu de la pandémie de Covid-19, l'enquête ne s'est pas déroulée comme prévu. Initialement planifiée au printemps 2020, elle a dû être reportée en raison du confinement et de la mobilisation des acteurs-cibles de cette étude sur le front de la crise sanitaire. Le travail a néanmoins pu être relancé courant juin 2020 moyennant quelques ajustements, les circonstances ayant conduit à :

- revoir le calendrier de l'enquête et décaler d'un trimestre la livraison du rapport final ;
- réaliser quelques entretiens en visioconférence ou par téléphone faute d'autres possibilités (mais assez peu finalement) ;
- renoncer aux séquences d'observation (les réunions de coordination, opérations conjointes et autres initiatives partenariales ayant pour la plupart été suspendues sur la période) ;
- intégrer au champ d'étude la gestion de cette crise sanitaire sans précédent : le questionnement sur la PSQ et les enjeux du continuum de sécurité est venu se décliner à l'aune des réalités du moment, à l'épreuve du coronavirus.

Au total, en dépit des aléas, 58 interviews ont été effectuées¹ et 95 personnes ont été interrogées dans ce cadre (sans compter les personnes rencontrées lors des rares séquences d'observation menées). La liste détaillée est jointe en annexe 1. C'est sur ce riche matériau que l'étude repose pour l'essentiel. Il permet tout à la fois d'illustrer la diversité des situations locales, de faire valoir la pluralité des points de vue et de dégager une tendance globale qui, sans minorer pour autant l'importance des enjeux partenariaux, invite à relativiser l'impact de la PSQ sur la teneur des relations entre les forces étatiques et les acteurs locaux.

Pour restituer ces résultats, le rapport s'organise en trois parties. La première traite de la PSQ sur le principe, des représentations qu'elle active et des réactions qu'elle suscite chez les acteurs étudiés. La deuxième porte sur les pratiques effectives, les déclinaisons concrètes et les obstacles au déploiement de la PSQ. La dernière vise à dégager un bilan d'ensemble et des perspectives, insistant sur les enjeux d'ancrage et d'approche que soulève la mise en œuvre de la PSQ.

¹ La majeure partie (56) entre février et décembre 2020, les deux dernières en avril 2021.

DANS L'ESPRIT

Telle qu'officiellement présentée, la PSQ répond d'« une volonté de retrouver le terrain et de se recentrer sur le cœur de métier des forces de l'ordre »¹. Elle se donne l'ambition de « construire une relation de confiance » avec les partenaires et les habitants auxquels elle promet « davantage de présence policière et plus de proximité, une meilleure prise en compte de leurs attentes et problèmes du quotidien [...] »². Dans les circulaires et autres notes internes émises par les directions de la police et de la gendarmerie nationales, ces éléments de doctrine se traduisent par des directives insistant sur l'importance des diagnostics locaux de sécurité, la nécessité d'adapter les réponses aux besoins et la marge d'initiative à laisser aux échelons déconcentrés dans la mise en œuvre de cette stratégie territorialisée. Comment ces messages venus d'en haut sont-ils reçus au sein des forces de l'ordre et dans leurs réseaux partenariaux ? Cette première partie appréhende la PSQ sur le principe, dans l'esprit, à travers le double regard des forces étatiques et des acteurs locaux. Il s'agit de saisir ce que la démarche leur inspire, comment ils la perçoivent, quel en est le sens à leurs yeux et quelle place y tient le partenariat.

Un nouveau label plus ou moins inspirant

Dans l'ensemble, et quelle que soit leur fonction, les acteurs interviewés adhèrent aux objectifs affichés de la PSQ – difficile d'aller contre l'idée d'améliorer les relations avec le public, de rétablir la confiance et de lutter contre le sentiment d'insécurité. Ces objectifs consensuels renvoient à un constat amplement documenté, celui d'un découplage relatif entre les forces de l'ordre et leur territoire d'intervention, d'une déconnexion avec certaines franges de la population. Ce constat n'a rien de neuf, et les besoins de changement dans les modes de gestion de la sécurité publique ont été identifiés de longue date³. En ce sens, la plupart des acteurs interrogés s'attachent à replacer la PSQ dans une perspective historique de moyen terme, en regard d'une série d'initiatives antérieures tournées vers les mêmes finalités. Par-delà la référence obligée à la police de proximité du début des années 2000, certains mentionnent les rapports Peyrefitte (1977)⁴ et Bonnemaïson (1983)⁵ qui, déjà, mettaient l'accent sur la nécessité de résoudre les problèmes du quotidien et de renforcer l'approche partenariale à cet effet⁶. Depuis lors, comme nous l'ont dit plusieurs à l'instar du chargé de mission sécurité de l'Association des maires de France (AMF), « on ne fait que réinventer l'eau chaude ». Cette remarque récurrente peut renvoyer l'image du rocher de Sisyphe⁷ et trahit une certaine lassitude face à la persistance des enjeux. Elle n'invalide cependant pas forcément les objectifs visés. La PSQ propose un nouveau label, la question est de savoir dans quelle mesure il est ou non porteur de sens.

¹ Dossier de presse « Lancement de la PSQ », 08 février 2018.

<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2018-Actualites/Lancement-de-la-Police-de-Securite-du-Quotidien>

² Flyer du ministère de l'Intérieur « La police de sécurité du quotidien. Construire une relation de confiance », septembre 2019.

³ S'agissant de la France, voir notamment : Monjardet D., « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1999, 83-84, p.15-22 ; Robert Ph., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Librairie Droz, Genève, Paris, 1999 ; Mouhanna Ch., *La police contre les citoyens*, Champ Social Editions, Nîmes, 2011 ; Roché S., *De la police en démocratie*, Grasset, Paris, 2016 ; Maillard de J. (coord.), Dossier « Police et population : du conflit à la confiance », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°40, 2017.

⁴ Peyrefitte A., Schmelck R., Dumoulin R., *Réponses à la violence : rapport à M. le Président de la République*, 1977.

⁵ Bonnemaïson G., *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre*, 1983.

⁶ Les travaux d'historiens nous invitent d'ailleurs à remonter bien au-delà. Voir, par exemple, Berlière J.M., « Police et société : je t'aime moi non plus ? Une préoccupation ancienne, des idéaux à réactiver », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°40, p. 6-12

⁷ Pour reprendre le thème d'un dossier à paraître des *Cahiers de la sécurité et de la justice*, intitulé « Regards sur la sécurité quotidienne ou Sisyphe policier ».

Du côté des forces étatiques : une (énième) réforme pour revenir aux fondamentaux

Au sein de la police et de la gendarmerie nationales, le sujet ne laisse pas nos interlocuteurs silencieux ni totalement indifférents. Ils ont des choses à dire sur les fondements mêmes de la PSQ, et c'est, en soi, un élément qu'il convient de souligner.

En gendarmerie : un cœur de métier à réinvestir

En gendarmerie plus particulièrement, par-delà la plate description des dispositifs mis en œuvre, le thème de la PSQ suscite des réflexions qui ont à voir avec la culture professionnelle, l'identité du corps et le sens du métier. Il ressort des entretiens cette idée quasi-convenue que la PSQ constitue l'essence même de la fonction : « c'est notre ADN », « le noyau dur de notre mission de police », « c'est notre affaire depuis qu'on a été établi ». Pour l'ensemble des officiers interrogés, la PSQ marque en ce sens un utile « retour aux sources ». Leur position ne les autorise certes pas franchement à jouer les détracteurs, mais sans nier pour autant les limites de la réforme, la plupart semblent sincèrement penser que la PSQ a le mérite de revaloriser ce « cœur de métier » qu'ils associent d'abord à la fonction contact et à tout ce qui permet de travailler l'ancrage territorial, incluant les relations partenariales. Citons deux commandants de groupement qui résument le sentiment dominant :

« La PSQ, c'est véritablement revenir à la source, à la matrice du gendarme. On s'est un peu éloignés des fondamentaux, le contact avec la population. La PSQ a permis de remettre en lumière cette dimension. [...] De faire du contact une mission centrale. » (Commandant de groupement de gendarmerie départementale)

« La PSQ, c'est presque une révolution au sens propre du terme, au sens où on a fait un tour sur nous-mêmes pour revenir au point de départ, en le modernisant. Finalement, il y a un grand retour aux sources de ce qu'est la gendarmerie. Dans sa dimension territoriale et de proximité. [...] Il y a vraiment un retour aux sources, une réelle interrogation des basiques, et cette question très pratico-pratique de savoir comment on fait pour retrouver cette proximité et ce contact avec la population, avec les forces vives du territoire, qui avait tendance à se distendre ces dernières années. » (Commandant de groupement de gendarmerie départementale)

Au niveau de la base en revanche, on a pu rencontrer des militaires dont le discours est moins en phase avec les éléments de langage officiels. Mais c'est précisément parce qu'ils considèrent que le lien avec la population est au fondement du métier que les directives en matière de PSQ les ont ironiquement « fait sourire » ou déconcertés.

« Nous, quand on a vu arriver la PSQ, on s'est dit : ok, c'est pour les flics ! Parce que nous, la PSQ, c'est ce qu'on fait tous les jours ! » (Gendarme)

« [Au lancement de la PSQ] il y a eu des patrouilles de contact [...], on nous avait même dédié une petite mallette sur la "fonction contact", c'était le terme exact. Et le rôle, c'est d'aller voir un peu tout le monde. Parce que notre cœur de métier, c'est le contact et le renseignement, et à un moment donné, on avait perdu le fil. Ce qui n'est pas la faute des gendarmes, mais de notre hiérarchie, pour moi. [...] Alors avant, il ne fallait plus s'arrêter parce qu'on avait autre chose à faire que de parler aux papis et tout ça. Et puis un jour : ah bah faut retourner voir les gens ! Bon, on l'a toujours fait, nous, on ne s'est pas arrêté, hein ! [...] Comme si en haut, ils se disaient : tiens, il faut que les gendarmes aillent voir leur population ! Du coup, ils nous ont sorti ça. Nous, ça nous a tous fait rire, hein ! [...] C'est notre cœur de métier, le contact et le renseignement. Donc ça nous a fait sourire quand on nous a dit qu'il fallait aller voir les gens. » (Gendarme)

Ancien gendarme, le chef de la police municipale de Bressuire s'exprime avec des mots très proches : « La PSQ, c'est des habitudes de travail anciennes qui se sont perdues avec des directives qui ont éloigné les gendarmes de la population. [...] Alors quand on a vu ça, en 2018, ça nous a fait sourire, la PSQ ! » De sa position actuelle en mairie, il relaie les retours des habitants : « Les gens nous le disent : "les gendarmes, on ne les voit plus" ». De son point de vue, « c'est pour ça que les polices municipales se développent ».

Qu'ils soulignent les vertus de la PSQ ou qu'ils se montrent plus critiques, les gendarmes s'accordent néanmoins sur ce même point : de fait, le travail de proximité a été « délaissé », « mis de côté », « un peu éludé ». Au fil des entretiens, plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer cet état de fait :

- les évolutions sociologiques des territoires couverts (périurbanisation, moindre interconnaissance) ;
- les évolutions des profils sociogéographiques des recrues (profils plus urbains) ;
- les évolutions structurelles et managériales de la gendarmerie (restrictions budgétaires, réorganisations internes, culture du chiffre, « tâches administratives et procédures pénales chronophages », autant de « dérives [...] qui poussent à réinventer la proximité car elles ont éloigné du cœur de métier », dit un officier).

Soit un ensemble d'éléments que les travaux de recherche ont depuis longtemps mis en évidence, soulevant la problématique centrale de l'insertion sociale de la gendarmerie dans son milieu d'intervention¹. Derrière la PSQ, il y a donc ce constat partagé qu'un commandant de groupement restitue tout en nuances :

« La vocation [de la PSQ], c'est de retrouver ce temps de contact qui peut se perdre assez facilement dans l'activité quotidienne. On peut rapidement faire de l'intervention et des enquêtes, et perdre ce sens de l'occupation et de l'appropriation territoriale. C'est quelque chose que la gendarmerie avait quand même dans son ADN. Elle l'avait... pas complètement perdu, mais parfois perdu de vue localement, parce que la politique de réduction des effectifs avait aussi nécessité de se recentrer... pas forcément sur le cœur de métier, parce que la fonction contact avec la population fait partie de notre cœur de métier, mais en tout cas, sur l'urgence. Et l'urgence, c'est traiter les interventions, c'est traiter les enquêtes judiciaires, ce n'est pas forcément prendre le temps d'aller au contact des gens. Ce qui, finalement, est un investissement. [...] Mais ça rapporte dans le temps. Sauf que quand on n'a pas le temps d'investir, on voit ça comme un coût et pas comme un gain. Je pense qu'on avait un peu perdu de vue cet élément-là. Et la PSQ a voulu revenir à ces fondamentaux-là. » (Commandant de groupement)

En police nationale : une version revue et corrigée de la police de proximité ?

En police nationale, à l'évocation de la PSQ, la référence à l'identité professionnelle et le thème du cœur de métier sont bien moins prégnants dans le discours, ce qui laisse penser que le contact et l'ancrage territorial sont moins centraux dans l'imaginaire professionnel et dans les représentations du « vrai » travail. Cela étant, dans le corps de commandement du moins, nos interlocuteurs policiers relaient des arguments sensiblement similaires à ceux des gendarmes pour justifier la réforme : ils insistent sur l'importance de renouer avec la population, de répondre aux demandes qui en émanent et de réinvestir le champ négligé de la sécurité quotidienne. Le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) des Yvelines livre une analyse significative à ce titre :

« Comme partout en France, la mise en place de la sécurité du quotidien s'est faite assez rapidement dans les Yvelines [...] Avec l'objectif de s'intéresser à ce qui empoisonne la vie au quotidien des gens. Et de faire une focale sur ces thématiques-là, qui sont les plus difficiles à gérer. [...] C'est beaucoup plus facile pour moi de traiter un trafic de stup avec des centaines de kilos qui circulent que de traiter au quotidien la petite délinquance. Le trafic de stup,

¹ Voir, entre autres : Dieu F., Mignon P., *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; Mucchielli L. (dir.), *Gendarmes et voleurs*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; Matelly J.H, Mouhanna C., *Police, des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon, 2007.

on y met des moyens, des policiers spécialisés, des moyens techniques, logistiques considérables. [...] Ce sont des enquêtes longues et difficiles qui, par leur nature même, nécessitent du temps. Et quand on interpelle les auteurs avec 100 kg de cannabis dans le coffre, ils partent directement en prison, donc on ne les voit plus pendant un petit bout de temps. La police du quotidien, c'est beaucoup plus compliqué. [...] On ne peut pas mettre en prison un gamin de seize ans pendant dix ans parce qu'il fume en bas de l'immeuble tous les soirs, tout le monde en est d'accord. Donc la réponse pénale est plus complexe, moins évidente. Ce sont des sujets qui empoisonnent tous les jours la vie des gens. [...] [Les gens] veulent une police visible en bas de leur immeuble [...], ils veulent que ça soit réglé vite et efficacement. Et tout cela est assez difficile à gérer sur un plan purement policier et purement pénal. [...] Il faut gérer ces nuisances, ces sujets du quotidien qui nécessitent peut-être un travail un peu plus complexe, moins dans l'immédiateté, un peu plus de réflexion et de travail en partenariat. La sécurité du quotidien a voulu relancer cette thématique. Ça avait peut-être été un peu trop oublié. » (Directeur de la DDSP, Yvelines)

Dans le discours des policiers sur la PSQ, s'il n'est pas question d'« ADN » ni de mission historique comme se plaisent à le définir les gendarmes, une autre référence s'impose en revanche presque invariablement : la police de proximité. Mise en place au tournant des années 2000, celle-ci se donnait l'ambition de modifier en profondeur la manière de faire la police au quotidien. Elle préconisait « une action policière ordonnée autour de territoires bien identifiés, un contact permanent avec la population, une polyvalence valorisante de la fonction policière, une responsabilisation des acteurs de terrains à tous les niveaux, un service rendu de qualité »¹ – des objectifs qui font effectivement écho à ceux de l'actuelle PSQ. À l'époque, échéances électorales obligent, le gouvernement de gauche plurielle s'était laissé moins de deux ans pour généraliser la police de proximité à l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique. Compte tenu de ce calendrier serré, elle s'était mise en place dans une certaine précipitation et n'avait pas permis une réelle appropriation sur le terrain. Après le séisme politique du printemps 2002 et le retour de la droite aux affaires, la réforme avait été enterrée au profit d'une revalorisation des missions répressives traditionnelles et d'une promotion de la « culture du résultat »².

Mais vingt ans après, malgré cette mise en échec, la police de proximité reste présente dans les esprits, et c'est à l'aune de cette expérience que les policiers nationaux rencontrés nous parlent de la PSQ, notamment ceux qui l'ont directement vécue. Ils en font mention soit pour revendiquer une filiation, soit pour établir une distinction, en tout cas pour situer la PSQ par rapport à ce précédent marquant. Le DDSP du Val d'Oise, par exemple, positionne d'emblée la PSQ en regard de la police de proximité, estimant que la réforme actuelle a su en retenir les aspects positifs sans en prendre les travers, pour mieux « coller aux attentes des habitants ».

« La SQ, c'est un compromis intéressant parce qu'on a pris certains éléments du bon côté de la police de proximité, et en même temps, on a mis de côté les éléments plus problématiques qui ont lesté la police de proximité. Je ne veux pas parler d'échec mais quand même. Par exemple, le côté trop doctrinal de la police de proximité d'il y a 20 ans. Peut-être le manque de répression assumé, [...] un côté prévention trop marqué, mal expliqué aux policiers. Et puis également, des postes de police, des points de contacts, des structures immobilières qui ont trop figé la police et qui l'ont empêchée d'être dans une logique de dynamisme. Alors, on a pris les bons côtés. Aller chercher la demande de sécurité des habitants, se préoccuper à travers des sondages, des diagnostics locaux de sécurité, les GPO³, de ce que veulent et attendent les habitants ou leurs représentants – et pas simplement de ce que demande de faire l'État. Ça, c'est les bons côtés de la pol-prox. » (Directeur de la DDSP, Val d'Oise)

¹ Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure, *Guide pratique de la police de proximité*, La Documentation Française, Paris, 2000.

² Roché S., *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil, 2005.

³ Groupes de partenariat opérationnel.

Pour le DDSP des Yvelines cité *supra*, la PSQ vient justement faire la synthèse entre la volonté de dialogue promue par la police de proximité et les exigences de fermeté affirmées par la suite dans une logique de reconquête des territoires.

« La police de proximité [...], politiquement, était affichée comme une police moins répressive et plus proche de la population. C'était une première à l'époque. Et après, les politiques au sens large ont pris cette thématique à bras le corps. Est arrivé Monsieur Sarkozy qui parlait plutôt de reconquérir les territoires, souvenez-vous, l'image très forte "on ne joue pas au ballon avec les délinquants, on les arrête". Ça a marqué l'histoire de la police. [...] Est-ce qu'on essaye de donner l'image de police plus sympa ? Est-ce qu'on a une image ferme pour reconquérir le terrain ? Je pense qu'aujourd'hui tous les partis politiques sont d'accord, après les essais divers et variés qui ont été faits, pour se dire : il faut un peu les deux. Il faut à la fois interpellier des délinquants mais en même temps essayer d'être plus proche de la population, d'avantage discuter, essayer d'être plus à l'écoute. Donc la sécurité du quotidien, très clairement, c'est les deux aspects. » (Directeur de la DDSP, Yvelines)

Tout comme les remarques des gendarmes sur « le retour aux sources », les commentaires des policiers sur la police de proximité montrent en tout cas que la PSQ n'a rien de vraiment neuf dans le fond, ni dans les problématiques soulevées, ni même dans les modes opératoires. « La PSQ, on en faisait déjà », nous déclare en ce sens un officier de police, « c'est un peu comme Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir ». Aussi, pour ceux qui, de fait, travaillaient déjà dans cet esprit, les injonctions liées à la PSQ, les obligations de réunions et les tableaux de suivi peuvent avoir généré un désagréable sentiment d'infantilisation. « [Les policiers] qui sont motivés et qui sont bons, ils n'ont pas besoin de ça, ça ne fait que les agacer », poursuit le même officier avant d'ajouter, « par contre, pour [ceux] qui n'y avaient même pas pensé, ça améliore, ça fait une meilleure moyenne ».

Du côté des collectivités : entre attentes et scepticisme

Dans le monde des collectivités territoriales, le thème de la PSQ est également porteur de représentations. Il inspire des réflexions d'ordres différents qui nous conduisent à distinguer deux points.

Un référentiel évocateur

Premier point : au sens doctrinal large, la police de sécurité du quotidien sied assez bien aux acteurs locaux. Comme la police de proximité en son temps, c'est un référentiel qui leur « parle » et dont ils s'emparent assez volontiers. L'investissement accru des maires dans le domaine de la sécurité concerne précisément le champ de la sécurité quotidienne ; c'est là qu'ils sont attendus et c'est ce pour quoi ils sont compétents. À ce titre, notons que dans un ouvrage publié il y a près de quinze ans, Tanguy Le Goff décryptait la recomposition des scènes locales de la sécurité et analysait, dans une perspective socio-historique, la réactivation d'un rôle politique fort, celui du maire « patron de la sécurité du quotidien »¹ – la formule prend une résonance toute particulière à l'heure de la PSQ. Les policiers municipaux se reconnaissent eux aussi dans ce référentiel qui correspond bien à leur positionnement. Car, pour l'essentiel, et c'est ainsi que les maires définissent leur mission, ils sont chargés d'occuper le champ délaissé de la tranquillité, de préserver l'ordre social ordinaire, de prévenir et de réguler les troubles qui perturbent le bon déroulement de la vie collective. En somme, « une police du quotidien » dont l'approche est centrée sur la qualité de vie dans la commune. Au gré de nos enquêtes précédentes, des élus de tous bords ont souvent employé cette formule (« police du quotidien ») pour qualifier le rôle de leur police municipale, et ce, bien avant le lancement officiel de la PSQ.

¹ Le Goff T., *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, PUR, 2008.

Pour plusieurs des policiers municipaux interrogés dans le cadre de cette étude, l'expression « police de sécurité du quotidien » ne suggère d'ailleurs rien d'autre que cela. À la question de savoir ce qu'elle leur évoque, ils répondent en se focalisant sur leur propre activité, pour dire en quoi leurs missions relèvent de ce cadre général d'action, sans nécessairement mentionner les forces de l'État dont certains semblent ignorer les velléités de réforme autour de la PSQ. Mais même là où les agents de la police territoriale sont parfaitement au fait de la démarche conduite par le ministère de l'Intérieur, ils s'attachent à dire, au vu de leur travail, qu'ils font de la PSQ tous les jours, autant voire davantage que les services policiers de l'État. En zone urbaine comme en zone rurale, ils estiment que c'est, de fait, le créneau occupé par la police municipale.

« La PSQ, pour moi, c'est l'essence même du travail. Que ce soit en gendarmerie ou en police municipale. Peut-être encore plus en police municipale. Quand je suis en patrouille, au centre-ville ou à l'extérieur, on s'arrête, on dit bonjour, on va voir les commerçants. On passe régulièrement. Et si demain, on a besoin de leur demander quelque chose, ce sera plus facile. Et si eux ont besoin de nous faire remonter quelque chose, ils vont nous le dire. [...] La PSQ, c'est ce que je fais tous les jours quand je sors sur le terrain. [...] La police de sécurité du quotidien, c'est d'être présent, à l'écoute. » (Chef de la police municipale, Bressuire)

« Dans les petites communes rurales, généralement, le garde champêtre est seul. Donc le garde champêtre est très, très polyvalent. [...] Le garde champêtre est là pour renseigner, pour orienter. Parce qu'avant d'être garde champêtre [...], on est au service du public. C'est un premier point, et c'est en cela qu'on participe à la police de la sécurité du quotidien, en étant au contact de la population tous les jours. » (Garde champêtre, Étaules)

« Aujourd'hui, nous, les polices municipales, on a occupé un créneau qui a été laissé vacant par la police nationale et la gendarmerie : la proximité. [...] Ils sont dans la politique du chiffre, et c'est vraiment préjudiciable à mon avis. [...] Nous, on n'est pas encore contraint à cette politique. On a une marge de manœuvre plus importante. Et je le dis, je le répète, tant que je serai à la tête de ce poste, ce qui primera chez nous, ce sont les missions de proximité. [...] » (Chef de la police municipale, Le Mée-sur-Seine)

« La PSQ, ce n'est jamais qu'une police de proximité. Ils ont juste changé de nom. Et qui fait la police de proximité ? Je suis désolé, c'est la police municipale. Qui l'a toujours fait, hein ! Moi, j'ai bossé dans le 93 ; il y a quinze ans, je suis désolé, on faisait de la police de proximité que, déjà, le commissariat ne faisait plus. [...] Il y a quinze/vingt ans, la police de proximité, ce qu'on appelle aujourd'hui la PSQ, c'étaient les polices municipales qui le faisaient déjà ! » (Policier municipal, Saint-Palais-sur-Mer)

Ces verbatim font ressortir un discours assez similaire dans la structure à celui que l'on a pu relever deux décennies plus tôt au moment de la mise en place de la police de proximité. De la même manière que les policiers territoriaux revendiquaient alors le statut de « seule vraie police de proximité »¹, ils disent aujourd'hui incarner une véritable forme de PSQ. Par rapport aux policiers nationaux et aux gendarmes, ils ont effectivement bien des atouts pour jouer ce rôle-là, à commencer par leur vocation locale et par leurs prérogatives judiciaires plus restreintes, ce qui les libère d'une lourde charge procédurale et les laisse libre d'investir pleinement le travail de terrain. Il ne faudrait cependant pas se laisser tromper par une rhétorique de légitimation bien rodée. Tout comme la police de proximité, la police de sécurité du quotidien constitue une référence fédératrice, positivement connotée, suffisamment large et floue pour que chacun puisse s'y retrouver. Mais au final, elle ne dit pas grand-chose de la manière dont les polices municipales sont effectivement employées. Elle autorise des interprétations variables, parfois très extensives, qui peuvent donner lieu à des applications opérationnelles fort éloignées de l'image que l'on s'en fait communément.

¹ Malochet V., « Les polices municipales : la seule vraie police de proximité ? », *Les Cahiers de l'IAU*, « Les villes face à l'insécurité », n°155, juin 2010, p.45-47.

Par-delà les notions consensuelles de proximité et de sécurité du quotidien, il existe plusieurs lignes parmi les polices municipales, et tandis que les uns déplorent les travers d'une police à l'ancienne trop axée sur la prévention, d'autres dénoncent les dérives sécuritaires et les glissements vers un modèle plus interventionniste et répressif. Cependant, rien n'est figé localement, les doctrines d'emploi fluctuant au gré des élections. Prenons l'exemple de Méru : au moment de l'enquête, le service de police municipale est en pleine réorganisation. Alors qu'il fonctionnait jusqu'ici 24h/24h, la plage d'intervention vient d'être réduite pour pouvoir développer l'ilotage et recentrer l'activité sur le travail ordinaire de voie publique et les besoins ciblés en journée et en début de soirée : « On n'[était] pas sur des missions de proximité tel qu'on doit l'être », commente le chef de service, « donc la commande de Madame le Maire, c'est de revenir sur notre cœur de métier » – comme quoi la réflexion sur le socle de l'identité professionnelle et les fondements de la police du quotidien n'est pas propre aux forces de l'État...

Une circonspection de mise

Deuxième point : au sens institutionnel restreint, la réforme de la PSQ mise en place sous l'égide du ministère de l'Intérieur fait réagir les acteurs locaux sur divers aspects. Mais pour eux, malgré les évolutions sémantiques qui ont conduit les représentants de l'État à préférer l'acronyme SQ à celui de PSQ (précisément pour mobiliser davantage les partenaires), cela reste une réforme des forces de l'État. Le président de l'Association nationale des cadres territoriaux de la sécurité (ANCTS) le dit clairement : « Nous, on n'a pas de position sur la PSQ et on estime qu'on n'a pas à en avoir. On se considère comme observateurs, pas comme acteurs de la PSQ. [...] On considère la PSQ comme un dispositif interne à la police nationale » – notons qu'il ne cite pas la gendarmerie, considérant que « la PSQ ne touche pas autant la gendarmerie [que la police nationale]. Donc de là à parler des collectivités territoriales et des polices municipales, autant dire qu'on est très, très loin ».

Comme partenaires des forces étatiques et bénéficiaires de l'action policière, les acteurs locaux peuvent néanmoins se sentir concernés et porter des jugements sur la PSQ. Sur le principe, ils sont en phase avec une réforme aux objectifs louables qui vient répondre à des besoins criants. « La PSQ, fondamentalement, dans les principes énoncés, ça correspond beaucoup à nos attentes », affirme en ce sens un chargé de projet de l'Aorif¹. Dans l'ensemble, les acteurs des territoires soulignent l'intérêt de promouvoir la part relationnelle de l'activité policière et de réhabiliter ces missions de paix publique et de sécurité quotidienne qu'ils jugent par trop négligées. Comme le dit par exemple le conseiller sécurité de Villes de France², « la PSQ, si c'est pour renouer le lien, qui est très en souffrance, des populations à l'égard de toute forme d'autorité, oui, nous, on voit ça tout à fait favorablement ». Échaudés par l'expérience avortée de la police de proximité, ils craignent pourtant que leurs attentes ne soient à nouveau déçues et que rien ne change fondamentalement avec la PSQ. La portée réelle de la réforme les laisse, dans l'ensemble, plutôt circonspects. Concernant les bailleurs sociaux par exemple, le chargé de mission sécurité de l'Union sociale pour l'Habitat admet qu'en dépit des retours assez favorables, la PSQ continue de susciter un certain scepticisme parmi les adhérents de son réseau : « on sait ce que c'est que de dire "recréer du lien"... » À la SNCF, le directeur de la sûreté ferroviaire se montre plus ouvertement désabusé. Malgré sa foi dans ce qu'il nomme « la communauté de la sûreté intérieure », il inscrit la PSQ dans une longue lignée de politiques et de dispositifs qui se sont succédé sans pour autant faire preuve d'efficacité :

¹ Fédération des organismes franciliens du logement social.

² Association des villes de 10 000 à 100 000 habitants et de leurs agglomérations.

« Depuis 30 ans, on ne cesse de répéter la même chose. [...] On se retrouve tous, les mêmes, [...] à essayer de se rassurer que tous les autres vivent les mêmes emmerdes. À faire le même constat d'impuissance [...] Et on ne règle toujours pas le fond des problèmes. [...] La PSQ, c'est la dernière du lot, une de plus [...], peut-être la moins intense. » (Directeur de la sûreté ferroviaire, SNCF)

Par-delà les objectifs fédérateurs, la question du contenu réellement donné à la PSQ paraît en effet décisive. Présentée comme une méthode, dans une volonté affirmée d'adaptation aux besoins locaux, il serait absurde de vouloir lui donner un même visage sur l'ensemble du territoire. Il n'empêche que vu de l'extérieur (voire même de l'intérieur¹), la PSQ peut donner le sentiment de n'avoir pas de substance propre, de proposer une réforme assez floue, un peu fourre-tout, dans laquelle la visée première se dilue dans divers axes, sans véritable fil directeur. C'est du moins ce que les acteurs locaux mettent souvent en avant. Pour le président de l'ANCTS par exemple, « la PSQ, c'est devenu une marque [...] mais il n'y a pas de doctrine, [...] juste le nom, et puis des grands principes généraux, et c'est tout ». Un cadre de la police municipale d'Aulnay-sous-Bois abonde, insistant sur le « manque de lisibilité dans le projet ». Dans le même sens, notre interlocuteur de l'Aorif déclare : « au bout d'un an de PSQ, on se demandait toujours ce que c'était... »

C'est pourquoi, quand les quartiers de reconquête républicaine (QRR) puis les groupes de partenariat opérationnel (GPO) ont été mis en place, les acteurs locaux ont pu être tentés de réduire la PSQ à ces deux dispositifs phare, en tant qu'ils viennent l'incarner, la matérialiser. Ces dispositifs n'ont cependant pas manqué de susciter des critiques, tout comme la PSQ dans sa globalité, l'un des principaux points de crispation concernant le défaut de concertation réelle malgré les objectifs affichés.

« Au moment du lancement des QRR, on a eu une batterie de réunions à Beauvau, où on nous a expliqué comment ça marcherait. C'était très informatif. On a l'impression qu'ils voulaient une concertation... un peu alibi, avec les élus, pour lancer ce produit-là. Donc nous, on va être très vigilant sur la durée, l'accompagnement et l'évaluation de ce dispositif. » (Directeur administratif et financier, conseiller sécurité, Villes de France)

Ainsi, dans un communiqué publié un an après le lancement de la PSQ, le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) « préconise que la population et les élus locaux soient systématiquement associés à la mise en œuvre de la PSQ et aux diagnostics des problématiques de sécurité locales. Cela ne devrait pas se résumer à des réunions d'information comme observé dans de nombreux territoires »². Le président de l'ANCTS est explicite à ce sujet : « La PSQ, c'est une mesure gouvernementale. Qui n'a pas été concertée », ni dans ce qui a pourtant été présentée comme la phase préalable de consultation (« il y a eu une réunion dans chaque préfecture [...], mais on était plutôt là pour écouter que pour parler »), pas plus dans l'attribution des QRR (« ce qui est tout à fait contradictoire avec la posture de départ qui avait une coloration partenariale assez forte »), ni même dans la note de la Direction centrale de la sécurité publique de la police nationale instaurant les GPO dans la précipitation, « sans tenir compte de l'existant sur le territoire » (on y reviendra).

Qu'il s'agisse des quartiers de reconquête républicaine ou des groupes de partenariat opérationnel, on notera que ces interrogations et réflexions critiques valent d'abord pour les secteurs relevant de la police nationale. Elles ne collent pas forcément à la zone de compétence de la gendarmerie qui compte peu de QRR et n'a pas adopté les GPO. D'ailleurs, pour nombre des acteurs locaux et, *a fortiori*, pour leurs représentants nationaux, la PSQ reste souvent associée aux espaces urbains, donc à la police nationale, et plus spécifiquement encore aux QRR parce que c'est là que des moyens supplémentaires ont été affectés.

¹ « En France, il n'y a pas de doctrine en matière de sécurité publique. Que doit être la PSQ ? », s'interroge un officier de gendarmerie.

² « Un an de la PSQ : les élus locaux du FFSU plaident pour davantage de coproduction », communiqué du FFSU du 11 février 2019.

Le partenariat local comme axe majeur

Depuis au moins quatre décennies, le partenariat s'impose comme un enjeu crucial dans la conduite des politiques locales de sécurité. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'il constitue l'un des axes majeurs de la PSQ. Au plan national, cet axe a été affirmé dès le départ, le président de la République concevant la PSQ en contrepoint d'une « police d'ordre [...] organisée de manière verticale depuis Paris », invitant « à penser des modes d'action beaucoup plus granulaires sur le terrain » et à « retisser avec les associations, avec les élus locaux, avec la police municipale, des formes d'action renouvelées »¹. Nombre des policiers rencontrés rappellent et justifient ainsi le changement d'appellation (de la PSQ à la SQ), « pour que nos différents interlocuteurs ne pensent pas que la sécurité au quotidien n'est qu'un sujet de police », explique le DDSP des Yvelines, « c'est un sujet collectif, pour la plupart nos partenaires le savent, mais c'est encore mieux quand on le précise et quand on ne focalise pas toujours sur le terme police ». En tout cas, à l'évocation de la PSQ, le thème partenarial ressurgit presque inmanquablement. Qu'il s'agisse des forces étatiques ou des acteurs locaux, tous le soulignent : c'est un élément consubstantiel à la PSQ, une dimension obligée de toute stratégie d'ancrage territorial.

Du côté des forces étatiques : nécessité partenariale et souci d'opérationnalité

En police comme en gendarmerie, il y a consensus autour de l'idée que les liens avec les acteurs locaux dans leur ensemble sont indispensables et méritent d'être travaillés, dans une logique avant tout pragmatique dégagée des pesanteurs de la formalisation institutionnelle.

« Avoir une logique partenariale, c'est ça, la PSQ »

Au sein des forces étatiques, nos interlocuteurs insistent sur cette exigence partenariale qu'ils érigent en axe central de la PSQ.

« Il faut avoir une logique partenariale, c'est ça, la PSQ. Un travail partenarial. Il faut connaître les acteurs. Que nous, on les connaisse, et qu'eux aussi nous connaissent. Ce qui n'est pas forcément simple quand vous avez un tel renouvellement dans les services. [...] Donc il faut prendre contact avec tous les acteurs pour qu'ils nous identifient. » (Commandant de la compagnie de gendarmerie, Méru)

« [Avec la mise en place de la PSQ début 2018] il fallait revoir tous nos partenariats. [...] Les stratégies locales de sécurité consistaient à définir quels étaient nos enjeux de sécurité, la délinquance à laquelle chaque territoire était confronté. Définir comment on pouvait policièrement agir – ça, on sait faire. Et ensuite, comment on allait agir en partenariat : qu'est-ce qu'il fallait développer pour qu'on ne soit plus les seuls à agir. » (Officier de la section soutien et études de la DDSP, Seine-et-Marne)

Parfois, la PSQ est d'ailleurs réduite à ces liens institutionnels, comme s'ils valaient rapprochement vis-à-vis de la population, ce qui reste pour le moins discutable. En tout cas, pour les membres des forces de l'ordre interrogés, et plus particulièrement pour les gendarmes, les échanges partenariaux sont censés faire partie des missions de base. Comme la fonction « contact », ils doivent irriguer l'exercice quotidien du métier. Pour le commandant du groupement de gendarmerie du Val d'Oise, ils vont de pair avec une approche transversale des problèmes : « le plus important, c'est que le gendarme sorte du champ purement sécuritaire. Et c'est par le partenariat que l'on en sort ». Sur ce plan, aucun de nos interlocuteurs ne saurait soutenir que la PSQ modifie les choses en profondeur. Plusieurs insistent néanmoins sur le fait qu'elle vient utilement

¹ Discours du président de la République devant les forces de sécurité intérieure, 17 octobre 2017. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/10/18/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-devant-les-forces-de-securite-interieure>

rappeler cette nécessité partenariale. De ce point de vue, la PSQ peut être saisie comme une occasion de redynamiser, de renforcer ou de systématiser les relations. « Cette PSQ nous permet de revenir sur les fondamentaux, et de revenir vers nos partenaires », déclare le commandant de la gendarmerie de l'Oise.

Parmi ces partenaires, ce sont en premier lieu les maires que les policiers et les gendarmes citent et vers lesquels ils se tournent pour conforter leur insertion dans l'environnement local. Ce lien est « central », « incontournable », « historique » et « nécessaire » (pour reprendre les adjectifs employés à ce sujet), « on ne peut pas travailler sans les maires ». Par-delà la diversité des cas de figure, notons que dans les secteurs couverts par la gendarmerie, les relations avec les élus locaux sont globalement d'un autre ordre que celles qui se nouent en zone urbaine à l'échelle des circonscriptions de police nationale. Dans les plus grandes villes, les maires ont davantage de moyens pour investir le champ de la sécurité (polices municipales, vidéosurveillance), ils se positionnent effectivement comme les pivots des politiques de prévention de la délinquance et s'appuient pour ce faire sur une ingénierie, des instances et des services dédiés, y compris pour gérer les relations partenariales et la coordination opérationnelle avec les forces de l'ordre. Dans les collectivités de moindre envergure, la machinerie institutionnelle et les ressources disponibles n'ont souvent rien de comparable. Entre les maires et les représentants des forces de l'ordre, les relations sont souvent plus directes, elles se déploient de manière plus informelle et bilatérale. Il ne faudrait pas pour autant considérer ce lien comme acquis. La PSQ doit en principe permettre de le renforcer à travers la désignation de référents pour les élus dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie, l'institutionnalisation de temps d'échanges réguliers, le suivi plus ou moins direct des GPO s'agissant des secteurs relevant de la police et celui des contrats opérationnels établis à l'échelle des compagnies s'agissant des secteurs relevant de la gendarmerie. Il n'est cependant pas évident que les effets s'en fassent partout ressentir (on y reviendra *infra*).

Dans les communes qui en sont dotées, les policiers municipaux sont également considérés comme des « partenaires privilégiés ». Ils s'imposent avec la force de l'évidence dans le premier cercle des contacts, comme des acteurs de premier plan dans la gestion micro-locale des problématiques de sécurité, et comme une porte d'entrée pour travailler le rapport avec la collectivité.

« Pour nous, le premier agent de contact, ça va être la police municipale. C'est important pour nous de savoir qu'on peut se reposer sur eux. Parce que le terrain, nous, on ne le connaît pas aussi bien qu'eux. Nous, on a huit communes, eux n'en ont qu'une. [...] On s'en remet à eux, c'est un échange. » (Gendarme, GSQ Palaiseau/Nozay)

Là encore, les disparités territoriales sont marquées, la géographie des polices municipales restant très inégale, avec des effets de concentration dans le bassin parisien, dans le grand quart Sud-Est de la France et, globalement, dans les zones couvertes par la police nationale¹. La taille du service de police municipale et les missions qui lui sont confiées conditionnent aussi les dynamiques de coopération – il faut un minimum d'effectifs et une orientation policière assumée pour commencer à parler d'appui opérationnel, de renforts mutuels ou de centre de visionnage des dispositifs de vidéosurveillance. Mais en dépit des différences, force est d'insister sur l'expansion globale des polices municipales et leur place renforcée dans les dispositifs locaux de sécurité. Les enjeux d'articulation avec les forces étatiques deviennent donc majeurs.

¹ Le plus souvent, dans les secteurs ruraux traditionnellement couverts par la gendarmerie, les communes n'ont pas de service de police municipale ou, lorsque c'est le cas, il s'agit très majoritairement de microstructures comptant un à deux agents, une poignée tout au plus. Dans la diversité des territoires gendarmiques, il existe néanmoins des secteurs où les polices municipales sont plus nombreuses et plus fournies, en particulier dans les zones touristiques du littoral ou dans les espaces périurbains plus denses des plaques métropolitaines.

Au plan national, plusieurs éléments montrent qu'il s'agit d'un sujet d'importance : la création d'une délégation aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur en 2014, la mission sur le continuum de sécurité confiée aux députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue parallèlement au lancement de la PSQ en 2018¹, puis, dans la continuité directe, la loi pour une sécurité globale préservant les libertés finalement promulguée le 25 mai 2021 après d'âpres débats et l'invalidation de plusieurs mesures phares par le conseil constitutionnel. Quoique les articles les plus controversés ne s'y rapportent pas, l'articulation entre les services de l'État, les polices municipales et la sécurité privée restent au cœur de cette loi destinée à « clarifier les rôles et les missions de chacun » et à « définir les termes d'un partenariat des sécurités du quotidien »². Dans le même sens, le récent rapport d'information sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure appelle à « renforcer les liens entre la police municipale et les forces régaliennes de sécurité »³.

Les réseaux partenariaux des policiers et des gendarmes ne se limitent évidemment pas à la sphère des municipalités et de leurs polices. Ils peuvent également toucher les autres niveaux de collectivités, les intercommunalités et les métropoles désormais (cf. les conseillers aux affaires métropolitaines institués par la gendarmerie) ou encore les conseils départementaux (pour les dispositifs d'aide aux victimes, le cofinancement des postes d'intervenants sociaux, etc.). Ils concernent plus largement tout un ensemble d'acteurs qui comptent localement, en particulier les bailleurs sociaux et les opérateurs de transport en commun, du moins dans les zones denses. En Île-de-France notamment, compte tenu de l'importance du parc d'habitat social, de réseaux de transport et des flux quotidiens, ce sont des « partenaires obligés ». Par-delà les conventions-cadres existant à l'échelle nationale, le partenariat donne matière à s'institutionnaliser plus localement. Dans le champ du logement social, c'est à l'échelle départementale que l'Aorif et les autorités policières ont conventionné dans le Val d'Oise, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis et la Seine-et-Marne. Dans le Val d'Oise, le DDSP a précisément voulu faire du partenariat avec les bailleurs un axe majeur de la stratégie de sécurité du quotidien déployée sur son ressort. Quant à la sécurisation des transports publics, la Préfecture de police dispose d'une entité dédiée, la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT) qui entretient des liens opérationnels très serrés avec les services de sûreté de la SNCF et de la RATP. La gendarmerie se mobilise elle aussi pour la sécurité des mobilités et, dans le cadre d'une convention régionale signée avec l'autorité organisatrice des transports, des patrouilles associant des réservistes sont organisées pour sécuriser les réseaux⁴.

À l'évidence, la nature des partenariats varie en fonction des secteurs. Dans les zones plus rurales, les sujets liés à l'habitat social et aux transports collectifs ne se posent pas forcément (voire pas du tout). Conformément aux directives PSQ, les groupements de gendarmerie s'efforcent néanmoins de développer des liens avec d'autres acteurs plus spécifiquement implantés dans ces territoires en particulier ceux du monde agricole⁵ ou ceux du monde économique⁶. Dans l'esprit du dispositif de participation citoyenne, on peut en outre évoquer la convention portant création d'un réseau de citoyens ruraux dans le Val d'Oise (associant l'Office national

¹ Dans leur rapport, les auteurs défendent la notion de sécurité globale, conçue comme une « complémentarité au cœur de la police de sécurité du quotidien ». Thourot A., Fauvergue J.M., *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, 2018.

² Pour citer l'exposé des motifs. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3452_proposition-loi

³ Pointereau R., Ferret C., *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2021.

⁴ Cf. la brigade de sécurité des mobilités mise en place en Seine-et-Marne qui, selon le commandant de groupement, « a permis de renouer des liens serrés » avec la SNCF, son service de sûreté, la police des transports de la préfecture de police, les opérateurs en charge des réseaux de bus, ainsi qu'avec la police intercommunale des transports de l'agglomération de Melun Val-de-Seine.

⁵ cf. les opérations coordonnées par la cellule Déméter pour lutter contre l'« agribashing ».

⁶ Sur les sites étudiés, cf. les deux contrats locaux de coopération et sécurité signés à l'échelle de zones artisanales et commerciales relevant de la compagnie de Bressuire ; cf. les « opérations tranquillités entreprises commerces » relancées dans plusieurs départements pendant la période de confinement)

des forêts, la fédération de pêche et les associations de chasseurs et de piégeurs), celle qui devrait être prochainement signée sur le même modèle dans les Yvelines, ou encore les conventions de « chasseurs vigilants » et de « randonneurs vigilants » dans l'Oise. Mais par-delà les conventions, la question se pose de savoir quelle est la portée réelle de ces partenariats sur le terrain.

« *Les grands-messes ne servent à rien* »

À l'échelle locale, il (pré)existe plusieurs dispositifs visant à favoriser les partenariats que la PSQ est censée stimuler. Au niveau du pilotage stratégique, on doit à ce titre citer les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD). Obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants ou comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville, ces conseils sont eux aussi marqués par des dynamiques variables. Cependant, dans l'ensemble, ils inspirent aux policiers et aux gendarmes d'assez vives critiques quant aux limites et travers désormais bien connus de ce type d'instance. Comme l'ont montré les travaux sur le sujet, l'écart est effectivement grand entre la philosophie du dispositif et la réalité des pratiques. Ces conseils locaux présentent certes l'intérêt d'ouvrir des espaces d'échanges mais, globalement, ils ne modifient qu'à la marge les relations partenariales et ne permettent pas de véritables discussions de fond pour définir une stratégie d'action commune¹. Concrètement, leur portée peut donc paraître relativement réduite, ce que déplorent plusieurs de nos interlocuteurs sur le thème de l'inefficacité des « grand-messes », privilégiant plutôt les groupes de travail restreints et microcellules de veille dans une démarche plus pragmatique de résolution des problèmes.

« Les grand-messes ne servent à rien. Elles ne donnent que les orientations stratégiques. Ce qui marche, ce sont tous les petits groupes de contact. [...] Mais on n'est pas obligé d'avoir un CLSPD pour ça. [...] D'années en années, on peut constater qu'on n'avance pas beaucoup sur les problèmes, sauf à ce qu'ils soient repris très concrètement. Là, on a un problème dans le hall de l'immeuble : c'est qui le bailleur, c'est qui le gardien, la police fait quoi ? [...] Moi, je suis convaincu par ces petits dispositifs, ça marche. » (Commandant de groupement, Oise)

C'est précisément dans cet esprit que les GPO ont été promus dans les circonscriptions de police nationale, et le DDSP du Val d'Oise tient à le mettre en avant :

« La logique, c'est de décentraliser, ce n'est pas à nouveau qu'on fasse des CLSPD avec des grands-messes fumeuses... Comme on sait faire, sans jamais évaluer... Là, c'est concret. [...] Résolution de problèmes – le terme de la pol-prox qui vient du Canada. La résolution de problèmes, ça veut dire ce que ça veut dire, c'est très pragmatique. [...] Et ça s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la SQ. » (Directeur de la DDSP, Val d'oise)

Au niveau plus opérationnel de la coopération avec les polices municipales, on peut aussi mentionner les conventions de coordination. Cosignées par le maire et le préfet après avis préalable du procureur, elles sont obligatoires pour toute police municipale ou intercommunale comptant au moins trois agents. En outre, c'est une condition nécessaire pour l'armement et pour le travail de nuit entre 23h et 06h du matin. Censées formaliser la complémentarité des services, ces conventions n'ont cependant pas, elles non plus, d'impact garanti sur l'effectivité de la coopération. Si les autorités locales se contentent de calquer le modèle-type sans souci d'ajustement aux besoins, si les réunions prévues n'ont pas lieu et si les prescriptions ne sont pas respectées, elles n'ont d'autre valeur que celle d'un document officiel, sans effet sur le terrain. En tout cas, ce n'est pas forcément ce qui structure le partenariat au quotidien. Même si ces conventions peuvent servir de support à la discussion pour définir qui fait quoi, et même si la plupart des policiers et gendarmes interrogés

¹ Voir par exemple : Gautron V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat déficient », *Champ pénal*, vol. VII, 2010.

nous en parlent pour attester de l'institutionnalisation des liens avec les polices municipales, ils disent aussi que la coopération s'actualise souvent à un autre niveau. Comme l'admet le commandant de la brigade de gendarmerie de La Tremblade, « il y a des conventions, mais je n'ai pas trop regardé ce qu'il y avait dedans ; moi, je suis plus dans la relation ». Dans le même sens, le commandant de la compagnie de Palaiseau se déclare « contre l'inflation des textes » : « ce qui compte », dit-il, « c'est l'esprit de la démarche ; formaliser pour formaliser, ce n'est pas la bonne méthode ».

Qu'il s'agisse des CLSPD ou des conventions de coordination (pour ne retenir que ces deux exemples), il se dégage donc un certain scepticisme quant à l'utilité de ces dispositifs visant, peu ou prou, à optimiser l'articulation de tous. Nombre des policiers et gendarmes interviewés défendent l'idée que la coproduction se joue d'abord dans l'action. Ils insistent sur la nécessité d'inscrire le partenariat dans le concret pour en percevoir l'utilité. Pour une coopération effective, il ne suffit donc pas de réunir un CLSPD ou de signer une convention de coordination. En pratique, tout dépend de ce que les acteurs en font réellement, de la façon dont ils s'en saisissent et de leur propension effective à collaborer. Autrement dit, il faut faire vivre ces dispositifs, leur donner des contenus tangibles de telle sorte qu'ils fassent sens pour tous et permettent d'apporter des réponses visibles aux problèmes rencontrés. Cette remarque vaut évidemment, et *a fortiori*, pour les initiatives partenariales impulsées dans le cadre de la PSQ.

« [Avec la PSQ, vis-à-vis des élus] il était important que le changement de paradigme soit rapidement perçu. C'est ce que j'avais demandé aux commandants de compagnie. Je leur ai dit : "il faut impérativement que, quand un élu se plaint d'un problème, on lui trouve une solution, qu'on la mette en œuvre dans les plus brefs délais". [...] Il fallait renouer ce contact dans un but opérationnel, pour résoudre de petits problèmes au niveau local, [...] avoir une réponse, que cela ne soit pas que des mots. Le changement de paradigme qu'était la PSQ, il fallait qu'il soit visible dans le comportement des gendarmes. Il ne s'agissait pas juste d'aller discuter, [...] il fallait se dire "qu'est-ce qu'on fait de ce qu'on a appris ?" » (Commandant de groupement, Seine-et-Marne)

Du côté des acteurs locaux : besoins de coopération et questions de positionnement

Assez logiquement, c'est autour de ces enjeux de partenariat que les acteurs locaux investissent la PSQ et se positionnent à ce propos.

« *Condamnés à travailler ensemble* »

Comme nous l'a dit le conseiller partenariat police de la direction sûreté de la SCNF, « la PSQ, on va se parler franchement, on s'en fiche. Aujourd'hui, c'est la PSQ ; demain, ce sera autre chose. Le vrai sujet, pour nous, c'est la coordination. [...] Il faut avancer sur le continuum de sécurité et sur la coordination. » Aux prémices de la PSQ, les associations d'élus ont fait valoir leurs attentes en ce sens, plaidant pour une meilleure prise en compte des préoccupations locales et pour un renforcement de la présence de policiers et de gendarmes sur le terrain. Craignant de nouveaux transferts de charges, ils ont aussi réclamé de poser clairement les bases d'un partenariat refondé, pour plus de lisibilité sur la répartition des rôles et les moyens affectés. Tout comme les syndicats de policiers territoriaux, ils s'interrogeaient alors sur la manière dont la PSQ allait s'articuler avec les polices municipales¹.

¹ Voir notamment cette série d'articles sur le thème de la police de sécurité du quotidien publiés fin 2017 par le Club Prévention Sécurité du site web de *La Gazette des communes* : « [Les maires demandent des garanties à l'État](#) » (21.11.2017), « [L'impatience des maires](#) » (18.12.2017), « [François Rebsamen constate un certain agacement des élus](#) » (18.12.2017) ou encore « [Ce que demandent les policiers municipaux](#) » (21.12.2017).

Depuis lors, quatre ans se sont écoulés et les espoirs ont été en partie déçus. Des effectifs supplémentaires ont bien été déployés, mais exclusivement dans les territoires ciblés comme prioritaires, ce qui ne saurait satisfaire ceux qui n'en relèvent pas. Quant à la question du continuum de sécurité et du partage des responsabilités, cela reste un sujet auquel la PSQ semble n'avoir pas apporté de réponse d'ensemble. Au fond, la donne partenariale reste avant tout fonction des équilibres locaux. Tel que l'observe la déléguée générale du Forum français pour la sécurité urbaine, « là où ça bougeait un peu déjà », où les représentants des forces de l'ordre étaient « sensibilisés », la PSQ a pu prendre corps et servir d'accélérateur pour impulser une dynamique plus propice à la transversalité. « Mais ceux qui ne sont déjà pas convaincus, ce ne sont pas deux ou trois directives sur la PSQ qui vont les faire changer d'approche », regrette-t-elle, considérant *in fine* que la PSQ n'augure « pas de changement révolutionnaire de doctrine ».

Il n'en reste pas moins qu'aux yeux des acteurs locaux, la gestion des enjeux de sécurité exige un partenariat étroit avec les forces étatiques, *a fortiori* dans les territoires où les problématiques de sécurité sont plus marquées. Quoiqu'il invite à relativiser la mauvaise image du QRR, le dit maire de Fosses le dit bien : « C'est un travail partenarial. [...] Il faut s'accorder sur la manière de travailler ensemble. [...] De toute façon, on est condamnés à travailler ensemble. Donc autant que ça se passe bien. » Dans le monde des bailleurs sociaux, les besoins de coopération se font également sentir, ce dont témoigne le chargé de projet proximité de l'Aorif.

« Concrètement, sur la PSQ, nous, on a beaucoup d'attentes. On a beaucoup d'attentes de par les principes qui ont été énoncés par l'État sur la raison d'être de la PSQ. Donc retrouver la confiance avec les habitants, se rapprocher des habitants, se rapprocher des acteurs locaux, développer le travail partenarial. Ce sont des points auxquels les organismes sont forcément sensibles. Sur lesquels on souhaite s'investir, et c'est aussi le constat d'un manque de plusieurs années où justement c'était difficile. » (Chargé de projet proximité, Aorif)

Mais « s'accorder sur la manière de travailler ensemble » n'est pas toujours chose aisée. Les discussions et ajustements que cela implique répercutent la question du « qui fait quoi ? » et renvoient à la délimitation des rôles respectifs dans la coproduction de sécurité, eu égard aux prérogatives et à l'autonomie de chacun. Car, s'ils conviennent de la nécessité d'une approche globale et d'une coopération renforcée, les acteurs locaux refusent de céder devant ce qu'ils perçoivent comme des velléités de délégation ou de subordination de la part des services de l'État. La contribution de l'Association des maires de France pour le livre blanc de la sécurité intérieure est révélatrice à cet égard. Après avoir établi que « l'État assume sa prééminence dans le domaine de la sécurité publique, les maires se concentrent sur la tranquillité publique », l'AMF affirme qu'« aucun transfert de charges n'est admissible, au détriment des communes, afin de pallier le désengagement des forces de sécurité de l'État » et que « la coproduction de sécurité ou gouvernance locale de sécurité partagée doit demeurer une relation partenariale librement consentie dans son principe et ses modalités ». La note insiste sur « la déclinaison sécuritaire du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », précisant que les choix des collectivités territoriales peuvent être « incités, facilités ou accompagnés par l'État, et non pas dictés par celui-ci »¹.

¹ <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=bd72dfe24b0b439ab4ab97ae1438b0ce.pdf&id=39913>

Sans confusion des rôles

Le message de l'AMF est clair et résonne avec les retours fréquents des élus locaux sur ce qu'ils ressentent comme une pression plus ou moins directe des services de l'État pour les pousser à investir davantage en matière de sécurité, notamment dans les dispositifs de vidéosurveillance¹ et dans le renforcement des polices municipales. Cela fait dire à notre interlocuteur de Villes de France qu'à défaut d'effectifs supplémentaires dans les commissariats de police nationale, « les élus [de son réseau] ont plutôt l'impression que les policiers municipaux ont suppléé la présence d'anciens policiers qui ne sont plus sur le terrain ». Des exemples plus localisés nous ont été rapportés à maintes reprises au gré de nos enquêtes précédentes. Pour n'en citer qu'un, dans une commune de 10 000 habitants située aux franges de la grande couronne parisienne, les élus se sont décidés à créer un service de police municipale alors même qu'ils n'y étaient pas forcément favorables au départ et que le sujet n'avait manifestement jamais fait débat localement. S'ils s'y sont résolus, c'est parce qu'ils y ont été vivement incités par les acteurs étatiques : la gendarmerie arguait alors d'une moindre disponibilité sur fond de lutte antiterroriste et laissait entendre à la ville qu'elle devait prendre sa part s'agissant de l'exercice des pouvoirs de police du maire et de la tranquillité quotidienne, sans quoi elle ne pourrait intervenir. Du moins, les élus locaux l'avaient compris de la sorte, un peu comme si l'engagement des collectivités conditionnait désormais celui des forces de l'État.

C'est ainsi que l'on pourrait aussi lire les contrats de sécurité intégrée nouvellement promus par le gouvernement, dans une logique « donnant/donnant ». Le premier d'entre eux a été signé à Toulouse fin octobre 2020 : l'État s'est engagé à affecter davantage de policiers nationaux sur le secteur (+111) en contrepartie, côté ville, d'un recrutement de policiers municipaux supplémentaires (+100) et d'une extension du parc de vidéosurveillance (+100 caméras). Le principe interroge néanmoins. *Quid* des collectivités qui n'ont pas nécessairement les ressources pour consentir de tels efforts ? Et *quid* de celles qui, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, défendent d'autres orientations que celles attendues par les services de l'État ? Pour les élus locaux du Forum français pour la sécurité urbaine, ces contrats font craindre « une rupture d'égalité » et portent atteinte au pacte républicain². À ce jour, trois villes sont signataires (Toulouse, Nantes et Dijon) ; le dispositif ne semble pas susciter d'engouement massif.

Derrière l'idée consensuelle du continuum de sécurité, la question du partage des responsabilités ne va donc pas forcément de soi. Elle soulève des enjeux de positionnements qui recouvrent aussi des enjeux de financement (comme le souligne notre interlocuteur de l'Aorif, « les bailleurs vont appuyer sur la pédale de frein, quand ils entendent "continuum de sécurité", si c'est pour financer la sécurité privée »). Elle se définit dans un rapport de force et peut confronter des points de vue difficilement conciliables³. Pour un partenariat réel, il faut donc que chacun puisse trouver matière et intérêt à s'investir, et ce, tout en préservant les approches et les attributions respectives. Cela suppose un minimum de confiance et de reconnaissance mutuelle, et cela n'exclut pas certaines tensions pour faire valoir son positionnement face à l'autre. À Fosses par exemple, le maire balise avec fermeté le champ des missions confiées à la police municipale, sans confusion des rôles, le risque à ses yeux étant, sinon, d'encourager un certain désengagement de l'État.

¹ À la mairie de Fosses par exemple, le directeur général adjoint des services relate en ce sens que l'installation du dispositif de vidéosurveillance a constitué « un point dur dans les discussions » avec la gendarmerie. « "On n'a toujours pas de caméras, on n'a toujours pas de caméras !" : à chaque génération de nouveaux gradés, ça revenait et c'était quand même assez pénible », rapporte-t-il.

² Voir : « [Contrats de sécurité intégrée : un "donnant-donnant" qui irrite les élus du FFSU](#) », *Localtis*, 17.03.2021.

³ En attestent les passes d'armes entre le ministre de l'Intérieur et les maires de Grenoble puis d'Ivry au sujet du niveau d'intervention légitime des villes en matière de sécurité. Voir : « [Sécurité à Grenoble : vive passe d'armes entre Gérard Darmanin et Eric Piolle](#) », *La Gazette des communes*, 31.08.2020 ; « [Darmanin épingle le maire d'Ivry sur l'absence de vidéosurveillance et de police municipale](#) », *Le Parisien*, 30.10.2020.

« C'est un jeu d'acteurs. [...] On s'accorde sur la façon dont on bosse ensemble et on s'assure que chacun fait bien son boulot je dirais de manière un peu collective. [...] Le point fondamental, c'est que le boulot de la police municipale, ce n'est pas le boulot de la gendarmerie. [...] Cette façon de faire garantit qu'il n'y ait pas de flou dans le travail des uns et des autres. Donc on passe par des conventions, on passe par des choses qui s'écrivent, qui se travaillent, qui se signent et qui doivent se respecter derrière. [...] Pour faire en sorte que [les gendarmes] puissent continuer à faire correctement leur boulot, avec des effectifs qui soient cohérents par rapport à leur mission, nous, on n'a pas intérêt à donner le change sur les secteurs sur lesquels eux doivent intervenir. Si moi, je commence à faire une police d'intervention avec des effectifs conséquents, je perds ma gendarmerie. C'est un discours partagé. On se bagarre pour qu'il y ait des effectifs cohérents et pour l'instant, on a réussi à l'obtenir. » (Maire, Fosses)

Autre exemple à Aulnay-sous-Bois pour illustrer ce jeu d'acteurs : au moment de mettre en place le QRR, il a fallu établir une convention entre la ville et l'État. La première version soumise par les autorités policières ne convenait cependant pas aux responsables de la mairie puisqu'elle prévoyait la mobilisation quasi-permanente d'un équipage de police municipale (non pas de police nationale), leur donnant la fâcheuse impression d'avoir à assumer une démarche pourtant portée par les services de l'État. Il a donc fallu engager la discussion pour réajuster le dispositif et, au final, les deux parties ont su trouver un accord.

« L'arrivée de la PSQ a été annoncée par la mise en œuvre d'une nouvelle convention, [...] notamment pour le QRR. [...] Pour la signature de cette convention, ça a été un âpre débat. La première version, je l'ai eue entre les mains, je vous livre mon avis : ce que voulaient nous faire signer les services de l'État, c'était à la police municipale d'assumer au maximum ce rôle de présence policière sur le territoire. Il était notamment souhaité que nous ayons un équipage quasi-permanent, de jour comme de nuit [sur le QRR], que nous allions allouer une partie de nos moyens, et que la police nationale vienne dans un second temps en renfort. [...] Voilà, "c'est une convention partenariale, et en fait, c'est à nous d'assurer ce que vous voulez mettre en place !" [...] Finalement, la modification a été apportée, la police nationale a pris part au jeu. C'est la phase de négociation que vous avez pour toute convention, chacune des parties dit ce qu'il en est, mais pour nous, ce n'était tout simplement pas envisageable. » (Cadre de la police municipale, Aulnay)

Chacun appréciant la situation à travers son propre prisme, il peut toutefois s'avérer difficile de se comprendre et de s'entendre. Si les acteurs locaux ont souvent le sentiment que les forces étatiques se déchargent sur eux, à l'inverse ces dernières peuvent juger que les collectivités, bailleurs ou autres partenaires n'assument pas leur part. Le témoignage et les réflexions que partage un commandant de compagnie de gendarmerie illustrent bien ces écarts de représentations.

« Quand vous avez l' élu qui dit "je suis en train de faire le travail de la gendarmerie nationale, je me substitue aux carences de l'État"... Là où je travaillais avant, il y avait une petite police municipale [...], ils n'étaient que trois personnes. Mais à un moment, je me suis vu dire au maire : "Monsieur le Maire, ce n'est pas marqué gendarmerie municipale, ici ! On n'est pas là pour faire le travail que vos personnels doivent faire et que, visiblement, ils ne font pas ! [...]. Alors quand je suis arrivé ici, avec une police municipale avec un effectif conséquent [...], je me suis dit : c'est bon ! [...] Mais... comme je l'ai dit une fois à Madame la Maire, demander [à la gendarmerie] de contrôler une rue qui pose problème parce qu'il y a deux bars, ça représente... allez, 500 personnes sur les 120 000 que je dois protéger, et je devrais faire le travail uniquement sur [ce secteur]. Je lui ai dit : "attendez, j'ai un peu plus de monde ailleurs ! Je ne vais pas me focaliser... vous avez une police municipale." » (Commandant de compagnie de gendarmerie)

Du côté des services de police et de gendarmerie, les démarches partenariales liées à la PSQ peuvent alors être perçues et investies comme un levier pour « responsabiliser les autres », « remettre l'église au centre du village », clarifier les rôles de chacun et se débarrasser des tâches jugées indues.

« [Avec la sécurité du quotidien et les groupes de partenariat opérationnel, il y a] cette idée de responsabiliser les autres. [...] La police subit beaucoup les choses, on lui demande beaucoup sur les questions de sécurité, mais c'est une coproduction. Oui, il y a une part qui relève de la police [...]. Mais en même temps, je dis "et vous, que faites-vous ?". [...] Et il faut le dire clairement, même si c'est conflictuel, sinon on va dans le mur. [...] On travaille dans une logique de continuum, on n'est pas responsable de tout. » (Directeur, DDSP du Val d'Oise)

« Ça faisait partie des expressions : la SQ, c'est aussi remettre l'église au centre du village. Chacun ses missions, chacun se complète, il n'y a pas de choses nobles, mais voilà... [...] La SQ, ça a aussi permis de fortement limiter et de mettre un terme, pour quelques-unes, à certaines tâches indues, qui nous pesaient trop. Parce que, comme on dit, là où il y a tout le temps de la lumière 24/24h, c'est chez nous, hein ! Donc forcément, quand les institutions, les partenaires ne travaillent plus, il suffit de venir vers la police. [...] Et on a épuré pas mal de choses, ça a été des batailles. » (Cheffe d'état-major, DDSP de Seine-et-Marne)

L'équilibre du partenariat réside dans la capacité d'ajustements négociés. Mais la discussion n'a rien d'évident quand le rapport de force reste asymétrique. Entre les forces de l'ordre et les acteurs locaux, les modalités de coopération et le rôle de chacun dans la coproduction de sécurité sont à définir localement, dans une logique de continuum, peut-être, dans l'intérêt général, certainement, mais dans le respect des prérogatives et de la vocation propre de chacun. Autrement dit, dans une logique de complémentarité réelle, non pas de substitution ni de subordination.

LA PSQ EN PRATIQUE

Au lancement de la police de sécurité du quotidien, parmi les mesures annoncées, « l'action renforcée dans les quartiers de reconquête républicaine »¹ et « dans les vingt départements mieux accompagnés »² a sans doute été l'une des plus palpables dans la mesure où elle était assortie d'effectifs supplémentaires. Cette géographie prioritaire de la PSQ vise à accorder (un peu) plus de moyens là où les besoins sont les plus manifestes. Elle s'inscrit dans la philosophie du « sur mesure », dans une logique d'adaptation aux réalités locales. Telle qu'affirmée dès le départ, cette philosophie vaut cependant pour l'ensemble du territoire national : la PSQ a vocation à s'appliquer partout. Par-delà les éléments de doctrine, comment cela se traduit-il en pratique ? Cette deuxième partie porte sur la mise en œuvre de la PSQ, ses déclinaisons concrètes, les enjeux qu'elle soulève et les difficultés qu'elle rencontre.

Les traductions concrètes

Dans le cadre d'une récente étude, les chercheurs Thierry Delpéuch, Mathieu Zagrodzki et Margarita Vassileva posent d'emblée le constat que « la SQ n'est pas déployée dans le même esprit et prend des formes très différentes dans la gendarmerie et dans la police »³. Notre matériau le confirme et l'illustre aussi.

En zone gendarmerie : des déclinaisons variables selon les territoires

En gendarmerie, la PSQ fait l'objet d'une stratégie élaborée au niveau central qui valorise le « sur mesure territorial », la « fonction contact » et les partenariats. Cette stratégie s'inscrit dans la continuité d'une série de démarches antérieurement initiées pour renouer des liens de proximité et « faciliter l'adaptation de l'offre de sécurité à chaque territoire »⁴. Les directives émanant de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) insistent en ce sens sur la responsabilisation des échelons locaux, appellent une déconcentration accrue (contrat opérationnel à concevoir au niveau de la compagnie), encouragent l'initiative (logique d'expérimentation) et promeuvent « une méthode d'action nouvelle [...] orientée vers la résolution des problèmes identifiés ou signalés sur chaque territoire »⁵.

« Un état d'esprit » justifiant des applications variables

Au sein des groupements et unités visitées, la PSQ n'est pas forcément source d'innovations majeures et les gradés l'admettent sans mal. Dans sa formalisation institutionnelle, la PSQ consiste souvent à requalifier des pratiques préexistantes voire à relancer des dispositifs abandonnés par le passé⁶. « Ça a permis d'actualiser dans le service des missions spécifiquement tournées sur la fonction contact », déclare un commandant de brigade, « on formalise, on trace ce qu'on avait déjà dans nos activités ». Ceci étant, certains citent aussi des exemples d'initiatives nouvelles développées avec la PSQ. Et tous, par-delà « les cases à cocher » et les contrats opérationnels à rédiger, disent s'inscrire dans une démarche qui fait sens parce qu'elle renvoie aux fondamentaux du métier. Comme l'affirme l'un d'eux, la PSQ, « c'est un état d'esprit avant tout », un cadre général qui ne saurait se satisfaire de recettes toutes faites ni s'imposer de façon trop contraignante.

¹ 62 QRR mis en place à ce jour, très majoritairement situés en zone police.

² S'agissant des groupements de gendarmerie.

³ Delpéuch T., Zagrodzki M., Vassileva M., *Projet COPPoSQ, Conception d'outils de pilotage pour la police de sécurité du quotidien*, rapport final, 2020, p.1.

⁴ *Ibid.*, p.10.

⁵ Circulaire n°013199 du DGGN du 20 février 2018 ayant pour objet la mise en œuvre de la PSQ.

⁶ Voir, là encore, T. Delpéuch *et al.*, *ibid.*

Ce cadre doit offrir une certaine souplesse pour permettre d'innover, d'expérimenter et d'éprouver les pratiques localement. Pour le commandement du groupement de l'Oise, « la PSQ se prête bien au mot d'ordre "essayer !" » À ce titre, conformément aux directives et à l'idée du « sur mesure », les officiers rencontrés insistent sur la latitude laissée au niveau des compagnies et des brigades : c'est la condition de l'adaptation locale. Dans les huit départements sondés, les déclinaisons territoriales de la PSQ donnent à voir des différences sensibles qui tendent à valider l'idée d'une implémentation relativement autonome à l'échelon local. Le témoignage de la commandante du groupement de l'Essonne l'illustre bien :

« [Dans les territoires relevant du groupement de gendarmerie de l'Essonne] la PSQ est déclinée de façon différente sur les trois compagnies qui, vous le sentez en filigrane, sont finalement assez différentes. Vous avez un Sud Essonne où l'on est sur une vision de la PSQ traditionnelle en gendarmerie : police des territoires, on gère l'espace, pas les concentrations de population. On a un dispositif qui s'appuie sur le maillage territorial, où, classiquement, on a désigné des référents élus, des référents contact. Les unités mettent en place à peu près trois fois par semaine des patrouilles dédiées à la sécurité du quotidien [...]. Et la PSQ sur le Sud Essonne est aussi assurée par le poste à cheval dont on dispose à Saint-Chéron. [...] Sur les marchés, les domaines départementaux, pour aller au contact de la population. Le cheval, c'est magique sur le contact population. [...]

Sur le Nord, on a des dispositifs qui sont plus spécifiques, et notamment sur la compagnie de Palaiseau. [...] [Le commandant de compagnie] a mis en place un vrai dispositif que je dirais quasi-pérenne puisqu'il existe depuis janvier 2019. [...] Il a créé des groupes de sécurité du quotidien (GSQ). Et là, pour le coup, ce sont des militaires qu'il a détachés. Et qui ne font que ça. [...] Le contact avec le public, le contact avec les élus, les commerçants, la collecte du renseignement. [...]

Et sur Évry, la PSQ est déclinée de manière un peu différente. Évry, c'est un territoire qui est encore différent, beaucoup plus rugueux, avec des secteurs police/gendarmerie très imbriqués. La commandante de compagnie [...] a dédié des pools dans les brigades [...]. Ils font tourner les personnels tous les six mois, la brigade est scindée en deux : un pool sécurité publique/prévention/contact et un pool police judiciaire. Donc vous avez la moitié de la brigade qui est plus particulièrement sensibilisée et axée sur tout ce qui relève de la SQ, du partenariat et du contact. [...] Et la PSQ s'est aussi déclinée – je pense à Saint-Pierre-du-Perray – avec une cellule de veille en lien avec un certain nombre de partenaires [...]. Par exemple, les cellules de veille permettent d'assurer le contact et de suivre les différentes problématiques en lien avec les élus, avec les polices municipales, avec les bailleurs sociaux, les transporteurs – parce que là, on est sur un territoire très irrigué par des lignes de bus, et des lignes de bus sensibles qui partent de la zone gendarmerie, traversent la zone police et finissent en zone gendarmerie. » (Commandante de groupement de gendarmerie, Essonne)

Ainsi, dans certains cas, la PSQ passe par l'organisation de patrouilles de contact selon différentes modalités. Dans la Vienne par exemple, l'outil principal en est une brigade mobile qui sillonne le département et se pose en divers points « pour afficher une présence de gendarmes, pour les gens qui ont perdu l'habitude de [les] voir ». Dans les Deux-Sèvres, des patrouilles VTT ont été mises en place et un poste de patrouilleur équestre a été réactivé dans le marais poitevin. En Charente-Maritime, initialement, le déploiement de la PSQ s'est également traduit par des patrouilles visant à réinvestir les « missions de proximité un peu abandonnées », sur des demi-journées dédiées, avec des binômes constitués de personnels d'active et de réservistes. S'il a très bien fonctionné au départ, ce dispositif s'est toutefois révélé difficile à pérenniser compte tenu de la baisse du budget alloué à la réserve opérationnelle. Quoi qu'il en soit, l'emploi des réservistes est identifié comme une ressource potentielle pour la PSQ. En Seine-et-Marne, ce sont eux qui arment la brigade de sécurité des mobilités que le commandant de groupement décrit comme « une unité de circonstance de la PSQ ». Pour son homologue des Yvelines, « les réservistes, c'est une autre façon d'entrer dans le territoire », une manière de travailler le lien avec la population puisque ils en font partie intégrante.

Parmi les actions citées au titre de la PSQ, il peut aussi y avoir l'organisation de permanences ponctuelles ou l'ouverture plus régulière de « postes avancés » pour rendre la gendarmerie plus accessible en démultipliant les points de contact hors de la brigade. Premier exemple dans l'Oise : la brigade de Chantilly a mis en place un poste avancé de contact (PAC) sur la zone d'activité commerciale de Creil Saint-Maximin ; elle y affecte des militaires à tour de rôle, ce qui, du point de vue du commandant de groupement, « présente la vertu de faire toucher tout le monde à la PSQ », et ce, « dans un environnement très tourné sur le contact avec les commerçants et avec les clients ». Deuxième exemple dans les Deux-Sèvres : la brigade de Bressuire tient des permanences dans les mairies de quatre communes éloignées de la brigade ; elle y projette chaque fois deux militaires. « C'est ce qu'on a appelé la gendarmerie au cœur des territoires », nous précise le commandant en second de la compagnie, « c'est un peu slogan [...] mais il ne faut pas que les gens, comme les élus, aient le sentiment d'être abandonnés ». Quant à savoir si l'initiative rencontre son public, c'est une autre question. « On ne peut pas dire que ce soit l'affluence », admet un sous-officier de la brigade. En tout cas, « côté mairie, ça a été bien accueilli », ajoute son supérieur, « c'est fait en accord avec eux, ils retrouvent leur gendarmerie, et ça permet de formaliser un contact aussi ».

Dans d'autres cas, la PSQ repose sur des unités spécifiques, avec des effectifs dédiés, à l'image des unités de contact expérimentées en gendarmerie depuis 2017. En Île-de-France, d'après le point de situation communiqué par la région gendarmerie Île-de-France au 15 juin 2020, il existe deux brigades territoriales de contact (BTC), l'une en Seine-et-Marne, rattachée à la brigade territoriale de Coulommiers, l'autre dans les Yvelines, compétente sur tout le Sud du département, ainsi que huit groupes de contact répartis sur les quatre départements de grande couronne. L'Essonne, notamment, compte trois « groupes de sécurité du quotidien » (GSQ). Conçus comme des unités à part entière, déchargés du travail judiciaire et des interventions d'urgence, ces GSQ assurent un ensemble de missions ciblées sur la fonction contact. Celui que nous avons visité et accompagné le temps d'un après-midi se compose de quatre militaires. Ses bureaux sont situés en zone police dans les locaux de l'ex-brigade de Longjumeau, mais il intervient sur le territoire de deux brigades territoriales, celles de Palaiseau et de Nozay. Il arme un poste avancé à la mairie de Saulx-les-Chartreux ainsi qu'au centre commercial de la Ville du Bois. Confronté à des problématiques à connotation urbaine (regroupements juvéniles, rodéo motos, etc.), ce GSQ est avant tout chargé de sillonner le territoire pour prendre contact avec les commerçants, la population et les partenaires institutionnels. « Il faut y aller souvent, laisser notre empreinte », explique l'un des militaires du groupe, « et les gens finissent par nous connaître ».

Les dilemmes de la polyvalence et de la spécialisation

Ces unités spécialisées ont l'avantage de disposer d'effectifs propres, non compressibles, dont le service est donc garanti. De ce fait, elles sont aussi plus visibles de l'extérieur et facilitent l'identification par les partenaires locaux. Les gendarmes du groupe de sécurité du quotidien de Palaiseau et de la brigade territoriale de contact Sud Yvelines mettent en avant ces atouts, insistant sur l'utilité de tels services.

« L'avantage par rapport à d'autres brigades où il y a des référents PSQ, c'est que nous, on ne fait que ça. [...] Les gens finissent par nous connaître. Il faut y aller souvent, laisser notre empreinte. Il faut qu'on soit leurs gendarmes. Les élus, les DGS, etc., ils ont besoin d'avoir leurs gendarmes. C'est ce que permet le GSQ » (Gendarme, GSQ de Palaiseau)

« Notre BTC a été créée pour renouer le contact avec la population en général, et plus particulièrement avec les commerçants, les entreprises, les agriculteurs, les seniors, les élus et les associations. [...] On s'est rendu compte, dès le début, qu'il y avait certains commerçants ou certaines entreprises qui ne voyaient plus les gendarmes depuis des mois voire des années. Et quand on leur a présenté ce système, ils nous ont dit : "Qu'est-ce que c'est bien !" [...] Sur les huit circonscriptions [couvertes par la BTC], on est plus connus que les gendarmes de la brigade, clairement. [...] Il y a une utilité, tout le monde vous le dira. Les commandants de brigade vous le diront, on a une utilité, parce qu'eux n'ont pas forcément le temps de faire ça. Et les gens sont contents de nous voir. [...] C'est intéressant parce que ça permet de garder le lien, c'est important. Et nous, ça nous permet de faire remonter des informations aux brigades. » (Commandant de la BTC Sud Yvelines)

De l'avis de nos interlocuteurs, plusieurs conditions doivent être réunies pour que de telles unités fonctionnent bien. S'agissant du recrutement d'abord, il faut que les gendarmes soient volontaires et motivés, que leur profil et leurs aspirations correspondent à ce type de missions. Pour le commandant de la BTC Sud Yvelines, « c'est particulier, il faut aimer faire ça au quotidien, aimer ne plus faire de procédures pénales, ne plus faire d'interventions, [...] c'est un choix ». S'agissant du positionnement ensuite, il faut parvenir à se faire une place dans l'environnement sans en bouleverser les équilibres existants. Sur ce plan, la question de la reconnaissance ne se pose pas tant vis-à-vis des publics-cibles (élus, acteurs économiques, partenaires institutionnels, etc.), manifestement satisfaits de pouvoir compter sur des gendarmes qui viennent à eux, mais plutôt en interne, vis-à-vis des autres unités territoriales qui peuvent se montrer réticentes au départ à voir leur territoire investi par d'autres. C'est un enjeu que le commandant de la BTC Sud Yvelines pointe également. Originaire du département, il y a servi pendant une vingtaine d'années dans trois brigades, il connaît « tous les patrons des unités » et estime que cet ancrage local a facilité les choses. Il admet néanmoins avoir dû lever quelques résistances chez certains, pour les convaincre que la BTC ne venait pas les concurrencer sur leur secteur, mais bel et bien les renforcer sur le volet « contact » et « proximité ».

« Je connais par cœur le département. Et [...] je connais tous les patrons des unités ; ça fait longtemps que je les côtoie, donc ça a été beaucoup plus facile de se faire accepter. Parce que ce n'est pas évident d'avoir une brigade qui vient chez vous, qui dit : "je vais aller au contact parce que vous n'avez pas le temps". Au début, certains commandants de brigade nous ont dit : "je n'ai pas besoin de toi, je le fais déjà, ça ; tout le monde me connaît !". Sauf que ce n'était pas forcément le cas. En fait, le problème, c'est qu'ils ne voulaient pas forcément qu'on vienne sur leur territoire. [...] Il y a des communes où les commandants de brigade ne veulent pas forcément qu'on prenne contact avec les élus, ils préfèrent se les garder pour eux ; c'est rare mais ça arrive. [...] Pareil, il y a certaines grosses sociétés que les commandants de brigade ne veulent pas qu'on aille voir [...], c'est chasse gardée ! [...] Mais en général, ça se passe bien, il y a largement de quoi faire. » (Commandant de la BTC Sud Yvelines)

Si utiles soient-elles, ces unités dédiées à la PSQ présentent toutefois un inconvénient majeur : elles portent en germe le risque d'inciter les personnels des autres unités à délaisser ces missions d'essence relationnelle qui doivent rester partagées (*a fortiori* quand les effectifs en question leur ont été ponctionnés). Conscients de cet écueil, les gradés s'efforcent de l'éviter. Dans l'Oise, le commandant de groupement l'affirme : « au-delà des effectifs dédiés, il faut que la PSQ infuse chez tous les gendarmes ». Son second évoque à ce propos les « errements » rencontrés à la création de la BTC de Clermont :

« Là, on est à l'échelle d'une compagnie. Les gens de cette unité, ce sont autant de militaires qui n'ont pas participé aux missions traditionnelles de l'unité à laquelle ils étaient antérieurement rattachés. *De facto*, ça a créé une forme d'incompréhension, avec l'idée qui pouvait prévaloir : "le contact, c'est la BTC, et nous on se reconcentre sur le reste". C'est ce que l'on a observé sur les premiers temps de mise en œuvre. [...] [Aujourd'hui] c'est moins le cas [...]. Ceci étant, la BTC fait l'essentiel du contact sur le ressort de la compagnie de Clermont. Très clairement. » (Commandant en second du groupement, Oise)

C'est un point sur lequel insiste aussi le commandant du groupement des Yvelines : « le contact n'est pas le monopole de la BTC » qui couvre toute la partie Sud du département, c'est pourquoi cette dernière a pour consigne d'intervenir, tant que faire se peut, avec un gendarme de la brigade territoriale concernée. Le responsable de la BTC nous confirme qu'il travaille dans cet esprit (par exemple pour les réunions liées aux dispositifs de participation citoyenne où il ne se rend jamais seul) et qu'il sollicite régulièrement les commandants de brigade pour organiser des patrouilles avec des gendarmes du secteur. Il constate cependant un défaut d'enthousiasme pour ce type de missions chez certains militaires, notamment chez les plus jeunes qui, dit-il, « n'aiment pas la PSQ ».

« La nouvelle génération de gendarmes qui sort de l'école n'aime pas ça, n'aime pas la proximité, n'aime pas la PSQ. [...] La nouvelle génération, c'est les interventions, c'est la police route, mais aller à la rencontre d'un agriculteur pour discuter, ça, ils n'aiment pas. [...] Quand vous avez une unité avec énormément de jeunes, il n'y a pas de contact. Clairement. En faisant le tour des brigades, en discutant avec les jeunes, avec les commandants de brigade, c'est ce qui ressort. De temps en temps, je demande aux commandants de brigade de faire une patrouille mixte. En général, ils mettent des jeunes, pas des anciens, et les jeunes, ça ne leur plaît pas. Je leur pose la question, parce que je les vois, je les regarde, ils n'aiment pas. » (Commandant de la BTC Sud Yvelines)

Difficile de déterminer s'il s'agit là d'un simple « effet âge » (auquel cas les militaires pourraient évoluer vers une approche plus relationnelle avec l'expérience) ou d'un réel « effet génération » (auquel cas la rupture serait plus durable et profonde), mais en tout cas, c'est un ressenti largement partagé dans les rangs de la gendarmerie. Cela interroge quant au degré d'adhésion collective à la démarche, et quant à la capacité de l'institution de susciter cette adhésion – question majeure sur laquelle nous reviendrons *infra*.

En zone police : les GPO comme dispositif phare

Dans les circonscriptions de police nationale, la mise en œuvre de la PSQ s'opère avec un calendrier et des modalités différentes, suivant « une doctrine axée sur le partenariat opérationnel et la résolution de problème »¹. Suite au lancement de la réforme début 2018, il ne s'est, dans un premier temps, pas passé grand-chose, sauf à considérer les renforts d'effectifs et les unités créées sur les QRR. On saisit dès lors pourquoi certains ont pu avoir le sentiment d'un certain flou, y compris dans les rangs policiers. Pour reprendre l'image employée par l'un des commissaires interrogés, « la SQ nous est tombée sur le coin du museau, et c'est un peu comme un fruit, comme le vin, il faut un certain temps de maturation pour être bon et avoir du goût. [...] Là, ça a demandé plus d'un an de maturation. »

C'est au printemps 2019 qu'une note de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) amorce un tournant en instituant les groupes de partenariat opérationnel. C'est ainsi qu'après les flottements du début, la PSQ trouve matière à se concrétiser dans un dispositif proprement partenarial dont l'ambition est de promouvoir une approche pragmatique de résolution des problèmes au travers d'une méthodologie renouvelée. Certes, parmi nos interlocuteurs policiers, quelques-uns mettent en avant d'autres actions au titre de la PSQ (îlotage renforcé, intervenants sociaux, dispositifs de participation citoyenne, centre départemental loisirs jeunes, etc.), mais, comme observé en gendarmerie, il s'agit généralement de dispositifs existants antérieurement. Assurément, les GPO sont « la vraie nouveauté » qu'apporte la PSQ en police nationale. Selon le directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne, « c'est la pierre angulaire de notre dispositif de sécurité du quotidien ».

¹ Delpuech T. *et al.*, *op. cit.* p. 70

Changement de main et effets de superposition

D'après le récent bilan du ministère de l'Intérieur, « les solutions apportées [dans le cadre des GPO] illustrent l'esprit de coproduction de sécurité de la police de sécurité du quotidien ». Ainsi, sur les onze premiers mois de l'année 2020, et quoique le rythme des réunions ait été « fortement perturbé par la crise sanitaire liée à la Covid-19 », « plus de 7 000 réunions ont été organisées dans les 941 secteurs de proximité », « abouti[ssant] à la résolution de 703 problématiques de sécurité de proximité au cours de cette période »¹.

Au départ pourtant, dans le monde des collectivités locales, les GPO sont fraîchement accueillis, donnant le sentiment d'un dispositif imposé du haut, dans la précipitation, sans concertation ni prise en compte de l'existant – à propos de la note de la DCSP les instaurant, l'un de nos interlocuteurs territoriaux parle d'une « note stalinienne ». Car, si les policiers nationaux arguent souvent du caractère non-opératoire des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les acteurs locaux soulignent quant à eux les effets de superposition des instances, *a fortiori* là où les CLSPD comprennent des cellules à vocation opérationnelle. La déléguée générale du Forum français pour la sécurité urbaine revient ainsi sur la « levée de boucliers » suscitée par la mise en place des GPO : « les villes étaient vent debout, sur le registre "on a 12 000 instances partenariales, on ne va pas en mettre de nouvelles là où ça fonctionne déjà" », « les élus étaient furax », et ce d'autant qu'ils ont pu le vivre comme un dessaisissement, les maires présidant les CLSPD, mais pas les GPO pilotés par la police nationale. Transparaît toute l'ambivalence dans la posture de l'État qui en appelle à plus de concertation et de partenariat territorial, et qui, dans le même temps, impose un dispositif dont il s'octroie le *lead*, comme le signe d'une reprise en main.

C'est d'ailleurs ce dont témoignent aussi les policiers interrogés. « La police devient maitresse d'œuvre », dit le DDSP des Yvelines, ce qui change la donne par rapport aux modes de gouvernance des autres instances locales du partenariat de sécurité. « Grosse nouveauté, on prend la main sur le partenariat », relève la cheffe d'état-major de la DDSP de Seine-et-Marne, « et ça, on a mis du temps à l'intégrer [...], et on a mis du temps avant de le faire entendre auprès des partenaires qui avaient l'habitude d'avoir la main, surtout les municipalités ». « C'est la raison pour laquelle, au départ, on avait des maires qui voulaient absolument être dans le GPO, par crainte que les choses ne leur échappent », explique le commissaire de la circonscription de Palaiseau, « il a donc fallu leur faire comprendre ». Mais « aujourd'hui, les élus sont demandeurs », poursuit-il, « ils sentent l'intérêt du dispo, quand bien même il n'est pas à leur main ». Effectivement, l'irritation et les réticences de départ semblent être largement tombées. « Les tensions se sont apaisées », estime la déléguée générale adjointe du FFSU, précisant que certains élus ou techniciens des collectivités sont « ravis là où le GPO a permis de revitaliser le partenariat ».

Néanmoins, la question de l'articulation avec les dispositifs antérieurs reste entière. Chez les bailleurs sociaux notamment, c'est un élément qui ressort d'un sondage interne effectué par le conseiller sûreté de l'Union sociale pour l'Habitat auprès des membres de son réseau² : « Il y a quand même un effet millefeuille entre les cellules de veille du CLSPD qui sont sous l'égide des villes, les GLTD³ mis en place par certains procureurs de la République, les GPO des PSQ qui sont à l'initiative de la police », écrit l'un des répondants, d'autres préconisant d'« unifier les cellules de veille des CLSPD et les GPO » et de « veiller à ne pas superposer les instances partenariales sur des thématiques identiques ».

¹ Ministère de l'Intérieur, « Police de sécurité du quotidien, la mise en œuvre des groupes de partenariat opérationnel », mars 2021.

² 28 répondants sur les 170 référents sûreté auxquels le lien vers un questionnaire a été adressé par courriel.

³ Groupes locaux de traitement de la délinquance.

De leur côté, les cadres policiers préfèrent mettre l'accent sur la complémentarité des structures, arguant de la vocation très opérationnelle des GPO là où les CLSPD relèvent à leurs yeux d'un niveau plus stratégique. « Le GPO ne substitue pas au CLSPD », affirme le commissaire de Palaiseau, « chaque instance a son utilité, et ça ne se chevauche pas, ça se complète ». La réalité des situations ne semble cependant pas toujours aussi claire. Un exemple dans l'agglomération de Melun : au niveau de la circonscription de police, suite à la circulaire de 2019, huit secteurs ont été institués et des GPO y ont été établis. Mais avant cela, dès 2016, au niveau de la communauté d'agglomération, plusieurs groupes techniques opérationnels nommés GTO avaient été mis en place dans le cadre du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (GTO polices municipales, GTO transports ayant donné lieu à la création d'une police intercommunale des transports, GTO dédié aux quartiers sensibles associant les services policiers et les bailleurs, etc.), sans compter le groupe intercommunal de traitement de la délinquance (le seul en France existant à cette échelle), ni même, dans les quartiers relevant de la politique de la ville, les groupes de gestion urbaine de proximité impliquant tout ou partie des mêmes acteurs...

Or, en l'état, force est de constater un défaut d'articulation entre ces différentes instances. Institutionnellement parlant, entre les GTO et les GPO, « il y a un aspect concurrentiel », déplore le coordonnateur du CISPDP qui regrette de n'être pas systématiquement associé aux GPO sur les communes de son ressort, considérant qu'« il doit y avoir une cohérence et un suivi avec l'agglomération ». Cette juxtaposition des dispositifs pose des problèmes de lisibilité et crée de la confusion, notamment pour les partenaires qui ne maîtrisent pas nécessairement toutes ces subtilités institutionnelles. C'est le cas, par exemple, pour notre interlocuteur de l'entité locale de la société de bus Transdev : s'il identifie bien le groupe de travail dédié aux transports piloté par les autorités policières à l'échelle départementale, il semble en revanche n'être pas au fait lorsque nous lui posons la question des GPO de secteur, et c'est le GTO transport initié par l'agglomération qu'il mentionne alors en première intention. La compréhension de ce Meccano partenarial n'a rien de simple.

Approche pratico-pratique et retours plutôt favorables

Le mode de fonctionnement des GPO repose sur une logique de résolution partenariale de « petits problèmes » collectivement identifiés. Le directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne en résume bien l'état d'esprit et la méthodologie partagée :

« Aujourd'hui tout le monde a bien compris l'objet de la chose, qu'elle permet finalement de manière très modeste, d'essayer de régler des problèmes très concrets. Un deal de rue à tel endroit qui va polluer la vie des gens, un problème de mécanique sauvage dans telle rue. Un problème parfois d'occupation de halls d'immeubles. Ces sujets qui nécessitent qu'on se mette autour d'une table et que chacun prenne sa part. C'est ça, l'objet du GPO. C'est : "nous, policiers nationaux, on va faire ça ; vous, police municipale, vous faites ça ; vous, bailleurs, qu'est-ce que vous faites ?" Et on vient aux résultats. C'est de la courte échéance, on se donne trois mois, on vient aux résultats au bout de trois mois. Si ce n'est pas atteint, on réajuste, mais on n'est pas sur des objectifs de moyen ou long terme. » (Directeur de la DDSP, Essonne)

Si, comme nous l'ont dit plusieurs cadres policiers, la gestion des GPO se veut « très souple » dans les choix de sectorisation¹, les partenaires mobilisés et les thématiques abordées, elle n'en fait pas moins l'objet d'un suivi centralisé qui, paradoxalement, donne à certains le sentiment de rigidités excessives. Ainsi, pour l'un des officiers rencontrés, les tâches de *reporting* et l'obligation de rendre compte pèsent inutilement.

¹ Un secteur peut correspondre à un quartier, une commune ou plusieurs communes. Il peut aussi exister des GPO thématiques à plus large échelle, comme le GPO transport mis en place au niveau de la DDSP de l'Essonne.

« Avant [les GPO], vous aviez moins cette pression, parce que vous aviez juste envie de bien faire, et vous faisiez de votre mieux, mais vous n'étiez pas en train de rendre compte de façon régulière à votre directeur. Maintenant, il y a des tableaux pour rendre compte. Moi, ça m'a donné l'impression d'être infantilisé. Parce que je le faisais déjà, mais maintenant, en plus, je perds mon temps à rendre compte. Et je dois donner trois semaines avant mes dates de réunion pour qu'ils contrôlent que j'ai bien des réunions... mais parfois, les réunions, ça s'improvise, aussi. Notre système est quand même centralisé et technocratique, et peut compliquer la vie professionnelle, voire agacer. »
(Officier de police)

Pour d'autres, c'est le systématisme de la démarche qui interroge. Les GPO doivent mailler « 100% du territoire » mais il semble n'y avoir pas toujours forcément matière à les alimenter. En Seine-et-Marne, c'est ce qui a conduit à revoir le découpage territorial des GPO, passant de 57 secteurs initiaux à 47 secteurs au moment de l'enquête. « On s'est rendu compte que des secteurs n'étaient pas viables, parce qu'il n'y avait rien à se dire, il valait mieux les raccrocher à d'autres », explique la cheffe d'état-major de la direction départementale de la sécurité publique. Partant du même constat, la commissaire de Royan considère qu'il est inepte de mettre en place des GPO en l'absence de besoins identifiés : « il ne faut pas que ça devienne un mode opératoire obligatoire où on est obligé de se creuser la tête pour trouver une thématique ». En contrepoint, le DDSP des Yvelines pense pourtant qu'il est important de se réunir malgré tout, « ne serait-ce que pour se dire tout va bien, [...] pour proposer de faire quelques contrôles routiers à tel endroit, [...] de renforcer la présence ici ce mois-ci » : « ça a du sens dans la sécurité du quotidien », estime-t-il.

Quant à l'efficacité des GPO, les retours sont plutôt positifs dans l'ensemble nonobstant des avis plus critiques. Côté police nationale, de bons résultats sont mis en avant. Les échos internes sont assez, voire très favorables, valorisant la dimension pragmatique, considérant que les GPO permettent de traiter et de résoudre des problèmes localement. Ils engagent les policiers et leurs partenaires à agir sur des phénomènes trop souvent négligés, contribuent à améliorer « le service rendu » et, par-là, « donnent du sens à l'action ».

« Aujourd'hui, on a quand même quelques petits succès. Ces GPO vivent, ils résolvent des problèmes, ils s'attaquent à d'autres. Parfois, on se heurte à des problématiques qu'on n'arrive pas à résoudre, mais on est sur un rythme de croisière. Et ils sont aujourd'hui identifiés et reconnus très clairement par les partenaires comme un outil pour résoudre les problèmes localement. Ce n'est pas le remède miracle, mais je crois que ce dispositif a pris toute sa place. » (Directeur de la DDSP, Essonne)

« Le GPO, c'est un niveau intermédiaire, qui peut être intéressant parce que ça permet de traiter en partenariat, et un peu plus sérieusement, des choses qu'on pouvait être tentés de négliger avant. Donc il y a quand même un rendu, un service public qui est rendu à la population. Et c'est quelqu'un d'assez critique au départ qui vous le dit. » (Chef d'état-major de la circonscription d'agglomération de police, Melun)

« L'intérêt, c'est d'avoir des gens impliqués dans la résolution de problèmes. Ce n'est pas de la réunionite, quoi ! [...] Et il y a un vrai sens à notre action. Je parle comme un vieux policier, mais c'est ce qui manque vraiment, donner du sens à notre action. Par ces GPO, on donne vraiment du sens à notre action. C'est ciblé. » (Chef de la circonscription d'agglomération de police, Massy-Palaiseau)

Sur le secteur essonnien des Ulis par exemple, la cheffe du commissariat se déclare convaincue par l'utilité du dispositif, et ce, malgré quelques réserves initiales (notamment parce que les GPO viennent s'ajouter à un tissu déjà dense de réunions partenariales et qu'ils représentent donc « une charge de travail supplémentaire »). Cette capitaine hyper-investie et son adjoint ont mis en place plusieurs GPO sur leurs deux secteurs (Les Ulis et Orsay). Certains sont clos, d'autres en cours et d'autres encore verront le jour au gré des problématiques identifiées. Ces GPO ont notamment permis de mettre terme à un phénomène de dégradation d'horodateurs, de lutter contre l'occupation de halls dans une résidence d'habitat social, de

prévenir l'installation des gens du voyage sur une zone commerciale, ou encore d'activer la prise en charge d'un jeune homme autiste dont les accès de colère créaient des troubles à l'ordre public et présentaient un danger pour les autres comme pour lui-même. Ce dernier cas est particulièrement significatif d'une démarche qui va bien au-delà d'une gestion strictement policière des problèmes (cf. annexe 2). D'autres exemples de ce type nous ont été relatés, les policiers appréciant de pouvoir débloquer, grâce au groupe partenarial, des situations problématiques à dimension socio-sanitaire qui ont des incidences en matière de sécurité mais dont le traitement leur échappe très largement.

Du côté des partenaires locaux, les avis sur les GPO sont plus nuancés. Mais pour le conseiller sûreté de l'USH, « c'est quand même un sentiment plus que favorable ». Sur les 28 référents sûreté ayant répondu à son questionnaire, 23 ont émis un jugement positif. « Même si les commentaires sont un peu mitigés, globalement, on arrive à ces chiffres », commente-t-il, « la majorité trouve que c'est constructif ». Le chargé de projet proximité de l'Aorif s'exprime dans le même sens : « La logique est vraiment opérationnelle », dit-il, « ça rentre complètement dans le type de réponses qu'on attend ». Aussi déplore-t-il ce qui constitue une grande limite à ses yeux, eu égard au territoire francilien couvert par son organisme : une part importante de ce territoire (Paris et les départements de petite couronne) relève de la préfecture de police, et les GPO n'y sont pas mis en place. La préfecture de police n'ayant pas donné suite à nos demandes de rendez-vous pour cette étude de l'Institut Paris Region, nous ne sommes cependant pas en mesure d'expliquer ce choix, ni d'en dire plus sur la manière dont la PSQ se décline (ou pas) sur le périmètre du Grand Paris.

Dans les collectivités territoriales, plusieurs bons retours nous ont également été faits au sujet des GPO. Le directeur de la police municipale de Melun, par exemple, dit apprécier cette configuration partenariale très opérationnelle – quoiqu'il puisse, comme tant d'autres, avoir le sentiment que la police nationale demande surtout aux autres de s'engager et compte d'abord sur les moyens des partenaires pour régler les problèmes.

« En termes opérationnels, ce qui me sert aujourd'hui le plus dans mon quotidien [parmi les instances existantes], c'est le GPO police nationale. Il est intéressant, il est de petite envergure et correspond à ce que je traite. [...] Après, les GPO, concrètement, on fournit clairement plus de moyens que l'État. C'est pour ça qu'ils ont vraiment besoin de nous. Sur certaines opérations, je fournis dix hommes, eux en fournissent trois. » (Directeur du pôle tranquillité-sécurité publique, Ville de Melun)

Relayons également cette remarque du maire-adjoint chargé de la sécurité de Palaiseau qui nous explique vouloir demander un GPO pour une problématique persistante d'occupation abusive près de la gare : « pour moi, c'est la seule façon de trouver une solution ; si au niveau du GPO on ne peut pas faire, je ne sais pas qui saura faire ». Preuve non seulement que cet élu sait ce que sont les GPO, mais aussi qu'il les identifie comme un moyen efficace de résoudre les problèmes.

Tous les avis ne sont cependant pas si positifs, ne serait-ce que parce que les GPO ne répondent pas partout de la même dynamique. En Charente-Maritime par exemple, à Saint-Palais-sur-Mer, ni l'élu chargé de la sécurité, ni les policiers municipaux ne semblent très au fait de l'existence de GPO sur le secteur – il faut dire qu'au moment de l'enquête, il n'y a eu qu'une réunion les impliquant plus ou moins directement. À Royan, ville-centre relevant du même commissariat, le chef de la police municipale sait quant à lui de quoi il retourne puisqu'un GPO le mobilisant a été réuni concernant des enjeux d'appropriation de l'espace public dans le quartier de la gare. Mais pour lui, ce GPO a été mis en place pour satisfaire la demande du ministère de l'Intérieur, la problématique ayant déjà été traitée opérationnellement, notamment par la police municipale et la police nationale conjointement, avant d'avoir eu le temps de monter la réunion...

« - Avant le Covid, on a eu de gros soucis avec des individus qui commençaient à s'accaparer la gare. [...] J'ai dit à la commissaire : "il ne faut pas laisser faire", et elle m'a dit : "je suis absolument de votre avis". [...] De là, on a mis en place régulièrement des opérations [...]. Est-ce que c'est dans la PSQ, tout ça ? Nous, ce sont des actions qu'on faisait déjà régulièrement. Ça change de nom, c'est tout. [...]

- *Ce cas que vous évoquez autour de la gare a fait l'objet d'un GPO, groupe de partenariat opérationnel. Est-ce que ça change quelque chose quant aux manières de travailler ?*

- Non, parce qu'on le mettait déjà en place. Ça a permis de rassembler les acteurs. Après, il faut raison garder sur Royan. GPO, c'est bien [...], le souci, c'est la réactivité. [...] Le temps de réunir le groupe, il a fallu quinze jours. Moi, je voulais une réponse immédiate. Le temps de regrouper tous les acteurs... À la gare, il y a la SNCF, il y a la communauté d'agglomération, les éducateurs de rue, les transports urbains, police nationale, police municipale... [...] En fait, là, il y a eu le GPO parce qu'ils étaient obligés de le faire, qu'il y avait des attentes du gouvernement et qu'il fallait. Mais avec la commissaire, les deux services [de police nationale et de police municipale] ont été beaucoup plus réactifs. On n'a pas attendu le GPO pour faire les opérations. Et après, étant donné que les meneurs sont en prison à l'heure actuelle, ça a vite descendu. On a fait une réunion, mais elle a duré trois quart d'heures parce qu'il n'y avait plus rien à faire. » (Chef de la police municipale, Royan)

Dernier exemple pour illustrer ces avis contrastés : à Trappes, alors que le directeur de la police municipale dit avoir « trouvé [s]on intérêt dans les GPO » (« c'est vraiment opérationnel »), l'élu chargé de la prévention se montre bien plus réservé sur la portée du dispositif. De son point de vue, les GPO ont « le mérite d'exister » et de réunir des acteurs qui « essaient de faire ce qu'ils peuvent, avec les moyens qu'ils ont », mais ils ne permettent pas de s'attaquer à la racine des problèmes, « il n'y a pas de travail de fond ». Quoique globalement positifs, les jugements émis au sujet des GPO restent donc partagés. Par-delà les différences territoriales, ils sont évidemment fonction de l'angle de vue de ceux qui les émettent.

Les obstacles à la mise en œuvre

Depuis son lancement officiel en février 2018, la police de sécurité du quotidien s'est déclinée avec plus ou moins d'intensité selon les territoires, suivant des modalités distinctes en zone police et en zone gendarmerie. Globalement, force est néanmoins de constater que d'autres injonctions sont venues faire obstacle à la démarche, soulevant l'épineuse question de la priorisation à moyens quasi-constants.

Un déploiement entravé

Par-delà les effets d'annonce, la mise en œuvre de la PSQ est négativement impactée par une série de facteurs qui en restreignent la portée.

Les facteurs externes : des événements à effet majeur

En premier lieu, il faut insister sur les événements extérieurs qui sont venus percuter le déploiement de la PSQ, limitant l'impact et la visibilité des initiatives engagées. Depuis le lancement de la réforme, la France a effectivement connu des moments marquants qui ne sont pas sans répercussion sur la mise en œuvre de la PSQ. Chronologiquement, deux grandes séquences se dégagent au fil des entretiens.

La première concerne les mobilisations sociales qui se sont succédé de fin 2018 à début 2020, en particulier le mouvement des gilets jaunes. Ce dernier a très fortement mobilisé les forces de l'ordre, et ce, au dépens de la PSQ. En tout cas, c'est ainsi que plusieurs des personnes interviewées l'ont perçu. « Ce qui va siphonner la PSQ, la remettre en cause, ce sont les gilets jaunes qui "pompe" l'ensemble des effectifs y

compris les unités proximi », estime le président de l'Association nationale des cadres territoriaux de la sécurité, « ce qui a "sauté" en premier face aux gilets jaunes, c'est la proximi ». Le directeur de la sûreté ferroviaire SNCF corrobore : « quand pendant un an [les policiers et les gendarmes] font les gilets jaunes tous les week-ends, ils abandonnent les partenariats. [...] 2019, c'est une année typique où la PSQ n'a pas bien fonctionné. Mais parce qu'ils étaient occupés au maintien de l'ordre sur les ronds-points tous les week-ends ». Dans le même sens, dans le cadre du sondage interne mené par l'Union sociale pour l'habitat en 2019, à la question du sentiment général sur la PSQ, l'un des référents sûreté du réseau HLM répond : « Une année trop troublée par des événements d'ampleur qui ont mobilisé les services Police ailleurs que dans nos quartiers. Du coup, un partenariat préexistant déjà fort sur notre métropole, mais qui n'a pu se renforcer en PSQ terrain QPV¹ ».

Ce constat est en partie confirmé par nos interlocuteurs des forces étatiques, du moins dans les secteurs les plus touchés par le mouvement. Ainsi, en Charente-Maritime, le commandant en second du groupement de gendarmerie raconte qu'après la phase initiale de déploiement à l'appui des réservistes, la PSQ a connu une « deuxième phase noyée sous le flot des gilets jaunes. La PSQ est passée au second plan sous cette acception-là ». Dans l'Oise également, les groupes de gilets jaunes ont été particulièrement actifs. Pour la gendarmerie départementale, cela a nécessité « du volume » et la mise en place de dispositifs spécifiques, au détriment de la PSQ notamment. Mais dans ces deux cas, les officiers tiennent à souligner que la gestion de ces mobilisations sociales s'est souvent faite par la discussion, « en souplesse » et « en proximité », en partie grâce aux contacts noués antérieurement – pour ainsi dire, dans l'esprit de la PSQ.

Puis il y a eu la crise sanitaire, et tout particulièrement la période du premier confinement. Là encore, compte tenu de la réorganisation forcée des services, de la mise en place des plans de continuité de l'activité et de la focalisation sur la gestion de crise, des dispositifs labellisés PSQ ont été mécaniquement suspendus. En zone police notamment, les GPO ont été mis à l'arrêt – à la fin de notre période d'enquête en automne 2020, les réunions reprenaient progressivement mais toutes n'avaient pas retrouvé leur rythme habituel. Pendant cette phase pandémique, le dispositif opérationnel s'est concentré sur le contrôle du respect des mesures sanitaires, au détriment du reste, y compris, et *a fortiori*, de la PSQ.

« La séquence Covid avec le confinement : fin des GPO. Ça commence à reprendre, progressivement. [...] On a eu un phénomène exceptionnel avec ce Covid qui a perturbé y compris les GPO. On a eu d'autres priorités d'ordre public à ce moment-là. [...] On avait une mission prioritaire, c'était au moins de faire respecter ce confinement pour que le virus ne se propage pas plus. Nos missions habituelles ont continué, mais la PSQ, c'était mis un petit peu... de côté. » (Cheffe d'état-major de la DDSP, Seine-et-Marne)

« C'est l'effet des vases communicants. Quand vous regardez si les gens ont des masques, vous regardez peut-être un peu moins à d'autres endroits. Et là, les commandes se succèdent. Parce que c'est une actualité importante, protéger la population. Là, on n'est plus vraiment dans la SQ. » (Chef d'état-major de la circonscription d'agglomération, Melun)

La donne est la même en zone gendarmerie. Comme nous le dit un officier supérieur, « les unités n'ont fait que ça quasiment pendant trois mois, du contrôle Covid ! » Mais par-delà cette mobilisation forte sur l'activité de contrôle, les militaires rencontrés, surtout les officiers, s'attachent à valoriser toute une série d'initiatives qui ont émergé en parallèle pour accompagner les acteurs locaux et les populations dans cette crise sans précédent. Plusieurs insistent sur le fait que la période de confinement a, d'une certaine manière, été l'occasion pour la gendarmerie de recréer du lien. Pour le commandant en second du groupement de

¹ Quartier prioritaire de la politique de la ville.

Charente-Maritime, cette phase de crise sanitaire « a permis de relancer les choses en matière de PSQ » dans son département, parce que des gendarmes en télétravail ont été missionnés pour prendre contact avec des personnes vulnérables, et que même « en présentiel, sur le terrain », des liens ont pu être renoués, notamment avec les commerçants. Dans le même sens, le commandant du groupement de l'Oise estime que la gestion de cette crise « a permis de revenir au contact des populations les plus fragiles » et de retrouver des sujets communs » avec les élus, les autres services publics et les acteurs économiques. « Il faut surfer sur cette vague et capitaliser les expériences pour continuer de s'inscrire dans cet esprit », conclut-il.

Il faut dire que cette « injonction paradoxale d'être encore plus dans le lien dans un moment d'isolement » (*dixit* un colonel) répond d'une directive de la direction générale de la gendarmerie nationale dont découle l'opération #répondreprésent – opération qui n'est « ni plus ni moins que de la PSQ de crise adaptée au Covid » (*dixit* un autre colonel).

« Avec la crise Covid, on aurait pu dire "on n'a pas le temps, pas de contact avec les gens". Bien au contraire, c'était un moment où il fallait intensifier le contact, à distance parfois. Il y a eu énormément d'initiatives. On a fait une opération, #répondre présent, qui n'était ni plus ni moins que de la PSQ de crise adaptée au Covid. On s'est occupé des personnes vulnérables, des plus défavorisés. Il y a eu de la livraison de médicaments, des appels pour savoir si ça allait, simplement. On est sorti du champ purement sécuritaire. On a fait, et c'était assumé par notre DG, des missions qui parfois débordaient de nos missions traditionnelles. » (Chargé de mission, DGGN)

Les différents témoignages recueillis nous portent à croire que cette opération de communication n'a pas été qu'un simple slogan. Elle a fédéré une multitude d'actions visant à maintenir le lien avec les personnes vulnérables (victimes de violences, séniors, handicapés, etc.) et à venir en appui des acteurs du territoire (personnels soignants, services publics, commerces, etc.) pour les aider à faire face à la crise, quitte à sortir d'un champ d'action strictement policier – par exemple pour sécuriser les files d'attente aux bureaux de poste, acheminer des masques vers divers établissements, encadrer les points de distribution à la population, etc. Dans les Yvelines, l'équipe de la Maison de la Confiance et de la Protection des Familles (MCPF) s'est montrée particulièrement active sur ce plan : phoning ciblé auprès de victimes de violences intrafamiliales, conception de pochons de pharmacie rappelant le 39.19, création de sets de table assortis de messages de prévention à destination des séniors, etc. (*cf.* annexe 3). « C'était toutes les semaines une nouvelle idée ! », raconte la commandante de la MCPF, insistant sur l'émulation collective qui a gagné son équipe lors de la première période de confinement ; « la prévention a montré toute son utilité en ce moment-là », estime-t-elle.

Pour compléter ce tableau des événements impactant la PSQ, on pourrait ajouter une troisième séquence qui se superpose à celle de la crise sanitaire et se rapporte à l'ampleur nouvelle qu'ont prise les mobilisations contre les violences et les discriminations policières ces derniers mois. En résonance avec les mouvements qui ont embrasé les États-Unis fin mai, ces mobilisations viennent réactiver et renforcer des luttes qui s'étaient fait jour en France antérieurement. Elles percutent l'objet de cette étude en ce qu'elles cristallisent les tensions qui traversent les relations police/population. La publicisation de la question de la répression policière, les débats qu'elle ouvre, les réactions qu'elle augure et les clivages qu'elle tend à figer interrogent les fondements mêmes de la PSQ. Dans les rangs des forces de l'ordre, le sujet reste très sensible et nourrit un douloureux sentiment de remise en cause. Il a à voir avec la peur qui gagne nombre de policiers et de gendarmes, la crainte d'être pris pour cible, le climat d'hostilité qui les entoure. Aussi, pour certains, les mots d'ordre des manifestations contre les violences policières et les prises de position politique sur ce thème laissent penser que « la PSQ fait long feu » (pour reprendre les mots d'un officier de gendarmerie).

Pour d'autres au contraire, ces événements justifient la démarche et confirment la nécessité de travailler le lien police/population pour sortir de cette crise de légitimité. En tout cas, au moment de l'enquête, ce contexte est assez présent dans les esprits parmi les gendarmes et les policiers interrogés. Selon leur territoire d'affectation, tous ne se sentent cependant pas concernés au même degré. Ainsi du commandant de groupement de la Vienne : « on le voit à la télé, mais ce n'est pas un sujet pour nous ; ici, ce n'est pas notre réalité ». En revanche, en Île-de-France, les membres des forces de l'ordre interviewés au début de l'été 2020 semblent plus directement touchés par ces rassemblements qu'ils évoquent plus ou moins explicitement (« vu le contexte », « avec ce qui se passe en ce moment »).

Dans le Val d'Oise notamment, cette actualité trouve un écho particulier en zone gendarmerie puisque c'est là, sur le secteur de Persan, que « l'affaire Adama Traoré » s'est déroulée. Le commandant de groupement en parle sans tabou, sereinement. Convaincu que « cet étendard ne tiendra pas juridiquement », il n'élude pas pour autant les problèmes de fond qui se posent à l'échelle nationale et constate l'impact de cette affaire sur le moral de ses gendarmes, qui souffrent de cette image ternie et de ce rapport au public abîmé. S'il admet qu'en matière de PSQ, ce passif « rend les choses plus difficiles au départ », il ne cède cependant pas au fatalisme et souligne le travail de fond engagé sur le terrain pour pacifier le climat et refaire lien avec la population, en particulier avec les jeunes des cités pauvres du Nord du département à travers la pénétration des clubs de sports de combat notamment.

Les facteurs internes : des mesures à courant contraire

En trois ans d'existence, la PSQ a donc été assez fortement perturbée par des événements successifs qui ont obligé les services de police et de gendarmerie à revoir l'ordre de leurs priorités. Mais elle n'a pas seulement été entravée par ces facteurs externes. Elle a pu être aussi freinée par des orientations internes et des mesures gestionnaires qui rentrent en contradiction avec les objectifs visés. Au niveau de l'état-major de la région de gendarmerie Île-de-France, un officier supérieur évoque ainsi les statistiques d'activité produites à son échelon. Celles-ci montrent qu'au gré des circonstances, d'autres dispositions sont venues contrecarrer les bénéfices attendus de la PSQ et qu'au final, la présence est moindre sur le terrain.

« Nous, à notre niveau, on étudie les phénomènes. Et l'un des phénomènes que l'on a étudié d'un point de vue statistique, c'est que, depuis qu'on parle de la police de sécurité du quotidien, force est de constater que d'autres mesures qui ont été mises en place, qui ne ressortent pas de la police du quotidien, font que plus ça va, moins on est disponible sur le terrain. D'un point de vue quantitatif, d'un point de vue nombre d'heures passées sur le terrain, d'autres mesures sont venues complètement contrebalancer les effets escomptés par la PSQ, et force est de constater que malgré tous nos efforts, et bien, on passe moins de temps sur le terrain. » (Officier supérieur de la région de gendarmerie, Île-de-France)

En ce sens, plusieurs enquêtés pointent les interférences résultant des restructurations organisationnelles, mutualisations d'effectifs et autres modifications sur le plan des implantations territoriales de la police et de la gendarmerie. Ces mesures peuvent avoir des effets conjoncturels, le temps de leur mise en place, parce qu'elles mobilisent toutes les énergies, affectent la marche des services de ce fait et rebattent certains des équilibres établis avec les partenaires locaux. En Seine-et-Marne par exemple, lors de notre entretien début juillet 2020, la cheffe d'état-major de la DDSP évoque à ce titre la création de nouvelles circonscriptions de sécurité publique dites d'agglomération au 1^{er} septembre. À la crise sanitaire qui a conduit à interrompre les GPO pendant le premier confinement (« quand on fait pause et qu'on arrête, ça ne fait pas de bien, surtout sur un dispositif aussi jeune »), s'ajoute donc « un contexte de réforme qui fait que ça déstabilise les choses »,

explique-t-elle, précisant que le déploiement de la PSQ à l'échelle du département en est alors « sur une phase de relance qui est compliquée ».

Parce qu'elles impactent la structure du maillage territorial, les mesures prises dans une logique de rationalisation des moyens peuvent avoir des effets susceptibles d'altérer la démarche de PSQ plus durablement. Quand, dans le cadre de la révision des cartes d'implantation, une brigade de gendarmerie ferme¹, les communes qui y en dépendaient se trouvent rattachées à d'autres unités souvent plus éloignées. Ces dernières voient leur périmètre d'intervention s'accroître, ce qui ne favorise ni l'ancrage local ni les liens de proximité – c'est d'ailleurs ce que déplorent les maires et autres acteurs locaux. Quand, dans le cadre de la réforme des circonscriptions de police d'agglomération, des équipes de policiers sont redéployées vers d'autres sites pour renforcer la concentration des fonctions et les capacités de projection à plus large échelle, cela n'est pas non plus sans incidence sur le rapport au territoire.

Au commissariat de secteur des Ulis par exemple, les plaintes vont continuer d'être prises, mais les effectifs du pôle d'investigation judiciaire vont être transférés au commissariat d'agglomération de Palaiseau. À l'exception des enquêtes liées aux délits routiers, « il n'y aura plus de traitement judiciaire ici », explique la cheffe du commissariat des Ulis pour qui cela augure une mise à distance dans le suivi des affaires, et davantage de difficultés pour rendre compte aux administrés faute de connexion directe avec les enquêteurs.

« L'incidence, ça va être sur le fait que j'ai quand même beaucoup de personnes qui me demandent les suites qui seront données à leur enquête. "J'ai déposé plainte, qu'est-ce que ça devient, où ça en est ?" Et quand c'est traité ici, moi, je peux voir le collègue et savoir. Mais, pour l'avoir vécu sur des grosses enquêtes aux Ulis, quand c'est traité à Palaiseau, [les enquêteurs] n'ont pas forcément la perception de la gravité ou de l'intensité ou de l'impact que peuvent avoir les faits... Quand on est éloigné géographiquement, on ne se rend pas forcément autant compte de l'importance que peuvent avoir les faits sur la ville, l'impact, ce n'est pas évident. [...] Actuellement, on a des collègues qui sont là depuis dix/quinze ans, qui connaissent. Ils connaissent à la fois le secteur et les individus. Ils connaissent les polices municipales aussi, le lien est important, ça facilite quand même. C'est quand même plus simple. » (Cheffe du commissariat, Les Ulis)

Indépendamment des événements extérieurs, et par-delà les réticences d'une partie des troupes vis-à-vis de la PSQ, la politique globale de gestion des forces de sécurité et les directives hiérarchiques qui en découlent viennent donc aussi contrarier la mise en œuvre de la PSQ. Au niveau du terrain, policiers et gendarmes déplorent souvent d'être continûment soumis à des injonctions contradictoires, des commandes parallèles ou successives qui s'opposent et finissent par brouiller les objectifs. À défaut de ligne cohérente et constante, affirmée avec clarté du sommet jusqu'à la base, la PSQ peut alors donner le sentiment d'une énième réforme sans plus de consistance. « C'est un changement de braquet après avoir eu d'autres orientations », nous déclare un gendarme. « À un moment donné, faut aller verbaliser et ne plus prendre contact avec les gens, et puis après, faut arrêter tout et faut aller voir les gens ! C'est contradictoire », nous dit un autre. Quand une orientation chasse l'autre au rythme de la valse des responsables politiques et des directeurs généraux, le sens de l'action se dilue et le crédit accordé aux autorités responsables faiblit².

¹ Comme à Longjumeau ou à Royan, pour ne retenir que deux cas rencontrés dans le cadre de notre enquête.

² Cette absence de constance et ces revirements de priorités sont des éléments sur lesquels insiste le récent rapport de la Fondation Jaurès consacré aux difficultés des relations police/population. Fiere G., Giusti J., Raimbourg D., *De police à polis : refonder le lien entre forces de l'ordre et population en France*, Fondation Jean Jaurès, 2021.

Un enjeu de priorisation à moyens quasi-constants

Des facteurs externes et internes pèsent donc sur le déploiement de la PSQ. Leurs effets conjugués interrogent la priorisation des missions à moyens quasi-constants, la gestion de l'urgence et la logique d'intervention primant dans les modes de fonctionnement des forces de sécurité.

« L'intervention passe toujours en premier »

La fluctuation des directives et la succession des commandes dans un contexte mouvant soulèvent la question de la pérennisation de la PSQ. Cette question se pose notamment pour les unités dédiées. En gendarmerie, celles-ci sont généralement mises en place à titre expérimental, ce qui présente bien des avantages, à commencer par celui d'avoir le droit d'essayer et de se tromper. Mais quand bien même elles donnent satisfaction, cela les fragilise aussi car, administrativement, elles ne peuvent pas être constituées en entités autonomes tant qu'elles restent sous ce régime de l'expérimentation. Cela signifie notamment qu'elles ne disposent pas de dotation de fonctionnement propre et que les militaires qui les composent y sont détachés pour emploi, mais pas véritablement affectés. Cela signifie surtout que des incertitudes pèsent sur leur existence même, qui peut être remise en cause. « Qu'est-ce qu'on donnera à l'avenir ? On verra bien », s'interroge le chef de la brigade de contact du Sud Yvelines, conscient qu'il suffit parfois d'un « changement de commandement, pas la même vision », pour mettre terme à l'expérimentation. Dans la même veine, on peut relayer le retour d'une gestionnaire du bailleur Seqens concernant l'équipe PSQ du QRR de Sarcelles. Si elle se félicite du fort investissement de départ, elle regrette que « ça retombe » aujourd'hui.

« Sur Sarcelles, on était site pilote avec Garches. C'est très bien parti. [...] L'équipe qui tournait s'est investie aussi au niveau du marché, c'est un très grand marché en plein milieu des résidences [...]. Alors, ils ont eu du mal, au départ, à se faire accepter. [...] Mais quand [les habitants] ont vu qu'ils avaient cette proximité, finalement ils ont été plutôt bien accueillis. [...] Et puis on a un effet de soufflet. Parce que maintenant, on ne les voit plus beaucoup. Et ça retombe. » (Manageuse de proximité, Seqens)

Pour conforter la démarche de la PSQ dans la durée, une certaine constance s'impose donc, ainsi qu'une réelle priorisation par-delà les effets de communication. Le commandant du groupement de gendarmerie de Seine-et-Marne le dit bien : « il faut faire des choix » pour « sanctuariser » les missions relevant de la PSQ.

« [La PSQ] ça revient à faire une politique de sécurité publique qui repose vraiment sur le principe de recherche de solutions au niveau local, une démarche de résolution de problèmes au niveau local. Et le tout, c'était quand même ça le point clef, à droits et à moyens constants, pour un département comme le nôtre. Finalement, ça peut donc s'analyser aussi comme une recherche d'efficience. [...] La base consistait d'abord à sanctuariser la mission de contact, que cette dernière ne pourrait plus être la variable d'ajustement de la police judiciaire et de tout le reste. Ça, c'était l'ordre préalable à toute l'organisation [de la PSQ]. Effectivement à droits et à moyens constants, ça veut dire qu'il faut faire des choix. Ça veut dire : je donne un nombre d'heures dédiées à cette mission par unité, et ce nombre d'heures est incompressible. Les priorités, elles sont là. » (Commandant de groupement, Seine-et-Marne)

Plusieurs officiers de police et de gendarmerie nous l'on dit : cette priorisation est une gageure « à moyens constants ». « Raison pour laquelle d'ailleurs on fait travailler les autres », nous déclare un commissaire non sans ironie. De ce point de vue, la PSQ peut effectivement être interprétée comme une démarche « pour améliorer l'efficience, malgré tout dans un contexte général de réduction des effectifs et de restriction de budget » – nous citons là le commandant du groupement de gendarmerie de l'Oise qui précise néanmoins que dans les départements fléchés comme le sien, la PSQ a permis d'obtenir des effectifs supplémentaires. Mais l'un de nos interlocuteurs de la DGGN l'admet sans mal, le volume de ces gains reste « très relatif ».

« Notre approche initiale [en gendarmerie], ce n'était pas les QRR, c'était vingt départements mieux accompagnés, qu'on a renforcés. Mais le renfort est très relatif : cinq-cents effectifs sur cinq ans sur les vingt départements. C'est finalement assez peu. Vingt départements, vingt-cinq effectifs en cinq ans. Sur un département comme l'Isère qui est à mille-deux-cents effectifs, recevoir cinq effectifs chaque année, l'effet est très relatif. Donc on a bénéficié de ces renforts, mais ce ne sont pas ces renforts qui nous ont fait mener la PSQ. » (Chargé de mission, DGGN)

Les QRR ont également bénéficié de renforts d'effectifs. Sur celui de Fosses/Louvres par exemple, cela représente au total dix gendarmes de plus (deux pour la brigade de Fosses, trois pour celle de Louvres, deux pour le peloton de surveillance et d'intervention). À Méru, en revanche, l'ancienne zone de sécurité prioritaire (ZSP) n'a pas été transformée en QRR, et les renforts naguère assurés par le peloton de gendarmerie mobile n'y sont plus affectés. La situation s'étant apaisée, « il y a moins de besoins », estime le commandant de compagnie. Il précise cependant que « le [commandant de la brigade de Méru] ne les a jamais vus, et ça fait deux ans qu'il est là ! ». Même constat côté mairie, ce qui fait dire au chef de la police municipale : « la ZSP, on la voit s'éteindre tout doucement, il n'y a plus autant de renforts que promis ».

En somme, hors des territoires fléchés (QRR et départements mieux accompagnés), police et gendarmerie ne reçoivent aucune ressource supplémentaire au titre de la PSQ. Elles doivent composer avec l'existant, ce qui réduit les marges de manœuvre et ne favorise pas forcément les initiatives – *a fortiori* quand l'existant paraît déjà carencé au préalable. C'est un élément qu'ont pointé Thierry Delpéuch et son équipe dans leur rapport sur la PSQ, soulignant le manque de personnel dont souffrent nombre des unités visitées et, de ce fait, les difficultés à mettre en œuvre l'ensemble des axes de la réforme¹. Sur nos terrains, plusieurs retours nous ont été faits en ce sens, partant du postulat que « l'intervention passe toujours en premier ».

« On est une police généraliste, donc on a beaucoup de missions. [...] Première mission du policier de sécurité publique, c'est l'appel "police secours", répondre au 17 [...]. C'est la priorité première quotidienne. C'est celle qui va toujours être prioritaire par rapport au reste et y compris par rapport à la SQ. » (Directeur de la DDSP, Yvelines)

Policiers et gendarmes reconnaissent en effet que, lorsque les moyens manquent, qu'il faut parer à l'urgence et faire face aux exigences du moment, les patrouilles de contact et les missions de proximité sont les premières à être supprimées. Un officier de la gendarmerie départementale en convient : « on sait bien que lorsqu'il y a une enquête judiciaire, qui nécessite beaucoup de monde, pour une interpellation, c'est là la variable d'ajustement ». Autrement dit, ce sont des services compressibles, ce qui, en termes de signal donné aux troupes, ne contribuent évidemment pas à valoriser la PSQ. L'extrait d'entretien suivant est également très parlant. Un commandant de brigade explique que les gendarmes de son unité sont appelés à faire des missions de PSQ, que cela leur incombe pleinement, mais il dit qu'ils le font « à côté » de ce qui constitue leur « mission première », l'intervention.

« Dans les consignes données pour les patrouilles, le gendarme répond avant tout aux demandes d'intervention, c'est sa mission première, mais à côté, il va faire de la PSQ, il va faire de la police route, etc. Il doit être proactif dans ses patrouilles et toucher à tous ces domaines-là. Après, sur des services à proprement parler PSQ, on met parfois en place... souvent ça prend la forme de patrouilles pédestres au sein des centres-villes, aux abords des établissements scolaires. Aller contacter les commerçants, les chefs d'établissement, la population en général. Et voilà. Mais on n'a pas de militaires dédiés à cette tâche-là. » (Commandant de brigade, Fosses)

Localement, faute de moyens élastiques, la mise en œuvre de la PSQ est donc subordonnée à la gestion de l'urgence, indexée sur un ordre de priorités qui lui reste défavorable.

¹ Delpéuch T. (dir.), *Projet COPPoSQ, op. cit.*, p.12.

Une réforme qui ne s'en donne pas les moyens ?

En écho, les acteurs locaux soulèvent eux aussi souvent la question du manque de ressources. Sur le thème d'une réforme qui ne s'en donne pas vraiment les moyens, ils déplorent l'insuffisance des effectifs des forces de sécurité et, notamment, des renforts alloués au titre de la PSQ. À leurs yeux, les services de police et de gendarmerie n'ont tout simplement pas le personnel nécessaire pour assumer les initiatives lancées dans le cadre de la PSQ. À la SNCF, le directeur de la sûreté ferroviaire résume le sentiment dominant : « Malgré toute la bonne volonté d'une politique publique, en l'absence de moyens, il n'y a pas d'effets. [...] Une politique publique doit avoir des moyens dédiés, fléchés, continus dans le temps. [...] Ce n'est pas de la poudre aux yeux. Sinon ça retombe. » Même discours chez les bailleurs sociaux, ce dont témoignent plusieurs verbatim extraits des réponses apportées par les référents sûreté au questionnaire de l'USH sur la PSQ :

« Un effet d'annonce comme à l'accoutumé. Sans personnel rien n'est possible. [...] Le système est à bout de souffle et nos partenaires ne parviennent plus à mener à bien leurs missions. »

« Un effet d'annonce politique qui a eu un sens au début, mais après une année il n'y a plus d'effet visible sur notre territoire et la situation de sous-effectifs chronique de policiers sur le terrain des QPV est à nouveau d'actualité. »

« Aucun moyen supplémentaire donné aux services de police pour remplir cette mission. Donc création de GPO par obligation sans moyens. »

« La seule solution est de donner des moyens humains supplémentaires aux services de police pour effectuer leur travail correctement et tenir la délinquance grandissante. »

Lors de notre entrevue, une manageuse de proximité de l'organisme Seqens abonde : « La problématique de l'effectif, c'est quelque chose de récurrent », affirme-t-elle, « et la PSQ qui partait très bien, tout de suite, [les policiers] nous ont dit : "on manque d'effectifs". Je pense qu'ils ont aussi été victimes de ça. » Au niveau des collectivités territoriales, les retours sont assez similaires. À Méru par exemple, où des patrouilles mixtes avaient été impulsées au lancement de la PSQ, le chef de la police municipale raconte que « ça n'a pas vécu du tout » faute d'équipages gendarmiques disponibles. C'était « mort dans l'œuf », estime-t-il au regard de l'activité d'une brigade qu'il sait déjà débordée.

« Au moment de l'annonce de la PSQ, un gendarme de la brigade territoriale de Méru est volontaire pour travailler le partenariat de façon plus proche avec la police municipale. À ce moment-là, on décide de faire des patrouilles pédestres communes dans les lieux de centralité, les commerces, les jours de marché et autres. [...] Mon adjoint comme moi, on met ça en place, mais on se dit : c'est mort dans l'œuf. C'est mort dans l'œuf pour une simple raison, c'est qu'on connaît la charge des sous-officiers de la gendarmerie de Méru, on connaît aussi leur secteur, et puisque ce sont nos partenaires du quotidien et qu'on les voit travailler, on se dit : ça ne fonctionnera jamais. Car ils n'ont pas les ressources. Et ça a fonctionné quelques semaines à peine, de façon très ponctuelle. Parce que malheureusement, là j'insiste, ils étaient appelés sur des interventions, sur autre chose, sur des missions judiciaires... Et ça n'a pas vécu du tout, du tout, du tout. Même s'il y avait une véritable volonté. [...] Nous, on n'a pas cette charge judiciaire. Ce qui fait que je peux vous assurer que 80% du temps, cette patrouille, je peux l'assurer parce que je n'ai pas cette charge judiciaire. Et que, effectivement, marcher sur les trottoirs de Méru, patrouiller, faire de la proximité, c'est mon orientation, c'est mon job. Pas eux, en fait. » (Chef de la police municipale, Méru)

Et notre interlocuteur de conclure :

« Avec l'historique qu'on en a, et ce qu'on sait tous aujourd'hui pour avoir travaillé tantôt en zone police, tantôt en zone gendarmerie, le constat que je fais, c'est qu'il manque vraiment du monde chez eux. [...] Je pense que le gouvernement ne leur a pas donné les moyens de faire [la PSQ]. On leur aurait dédié quelques militaires supplémentaires, ça aurait été possible. Mais là, on leur a donné une charge supplémentaire... Si vous n'avez pas les ressources, vous ne faites pas grand-chose. » (Chef de la police municipale, Méru)

A fortiori parce que la PSQ se fait à moyens constants (sauf dans les territoires fléchés), il pourrait pourtant être intéressant de considérer que ses chances de succès ne sont pas exclusivement réductibles aux ressources allouées. C'est le parti que défendent les promoteurs de la réforme, mais force est de constater que ni les agents des forces de l'ordre, ni leurs partenaires locaux n'en sont convaincus.

BILAN ET PERSPECTIVES

Abordée sous l'angle du rapport aux acteurs locaux, la PSQ donne à voir des dynamiques variables d'un secteur à l'autre. Globalement, elle ne semble cependant pas avoir d'incidence majeure sur la teneur des partenariats. Ce bilan en demi-teinte soulève des enjeux de consolidation de la démarche en termes d'ancrage territorial et d'approche vis-à-vis de la population.

Des dynamiques variables selon les territoires

Les précédents développements montrent que la PSQ fait l'objet de déclinaisons distinctes en zone police et en zone gendarmerie et qu'elle produit des pratiques disparates en leur sein. Dans cette dernière partie de l'étude, force est donc d'en dresser un état des lieux contrasté.

Une réforme d'inégale portée

Parce qu'elle se concrétise de diverses manières, la PSQ génère plus ou moins d'effets visibles selon les territoires. Elle n'a pas partout la même portée.

Une plus grande visibilité pour les unités dédiées

De l'extérieur, la démarche PSQ est plus évidente à identifier quand une action manifeste vient la matérialiser. C'est le cas notamment lorsqu'il y a un quartier de reconquête républicaine ou des dispositifs dédiés, labellisés PSQ, en lien direct avec les acteurs locaux – ce qui ne signifie pas pour autant que ces derniers sont forcément unanimes dans leurs appréciations. Les QRR, notamment, font l'objet de retours mitigés. Bien souvent, ils se sont substitués aux zones de sécurité prioritaires (ZSP) et plusieurs des personnes enquêtées s'interrogent sur ce que ce changement d'appellation modifie fondamentalement. En tout cas, les QRR bénéficient de renforts d'effectifs et c'est, en soi, un élément positif et marquant pour les acteurs locaux.

À Trappes, outre la création d'une cellule supplémentaire rattachée au groupe de lutte contre les stupéfiants, ces renforts ont permis de mettre en place un groupe de sécurité de proximité territorialisé (GSPT). Selon la cheffe du commissariat d'agglomération d'Élancourt, les agents de ce groupe ont pour mission « d'aller au contact de la population au travers de patrouilles pédestres » et « sont devenus des interlocuteurs importants pour les riverains ». Pour le chef de la police municipale de Trappes, c'est une vraie plus-value ou, plus exactement, un retour salutaire à une situation antérieure. Suite à la réorganisation territoriale des services de police nationale, le commissariat de Trappes s'est en effet trouvé dépourvu des effectifs de voie publique qui lui étaient naguère affectés. Dans une certaine mesure, le GSPT permet de rétablir cette présence policière et de renouer avec la population et les partenaires un lien perdu quelques années plus tôt.

« Chez nous, la PSQ est arrivée avec le QRR, le quartier de reconquête républicaine. La PSQ, pour nous, c'est une équipe de dix policiers nationaux. Qui sont revenus reconquérir le territoire. Et on peut quand même parler de reconquête de territoire, parce que les policiers nationaux, suite à la réforme de circonscription d'agglomération... il y a toujours un commissariat à Trappes, mais avec cette réforme, il n'y avait plus d'intervenants de voie publique, ils venaient d'Élancourt. Et l'arrivée de la PSQ dans ces fameux quartiers de reconquête républicaine a fait qu'on s'est retrouvé avec dix policiers nationaux en permanence sur la ville de Trappes. [...] Dans le cadre des QRR [...], on a retrouvé un lien avec la police nationale qu'on avait perdu avec la réforme. [...] En fait, le GSPT, c'est un peu le commissariat d'avant. » (Chef de la police municipale, Trappes)

L'élu trappiste chargé de la prévention exprime toutefois son insatisfaction quant aux horaires limités de cette nouvelle unité, le GSPT ne couvrant pas les créneaux horaires problématiques. Il déplore un défaut de présence policière le soir, la nuit et les week-ends, et ni le QRR ni la PSQ ne comblent ce manque.

« Aujourd'hui, il existe un GSP sur Trappes. [...] On a cet équipage qui tourne à pied en journée. Mais avec des horaires qui sont limités. La journée, Trappes est une ville très calme, les problèmes apparaissent très peu. Les problèmes n'arrivent pas avant 21h ou 22h. La concentration, c'est le soir. [...] Si on considère l'ensemble du territoire de Saint-Quentin-en-Yvelines, nous, on se retrouve en nuit avec maximum trois équipages de police nationale. Ce qui est ridicule. Donc en nuit, on a cette problématique. » (Conseiller municipal chargé de la prévention, Trappes)

Lors de notre entretien avec une partie du *staff* valdoisien de Seqens, une manageuse de proximité nous fait la même remarque au sujet des policiers du groupe PSQ affecté au QRR de Sarcelles où elle exerçait jusqu'à peu : « L'équipe qui tournait s'est investie [...] Mais ils manquaient de personnels, et on ne les voyait qu'en journée. Passé 20h, il n'y avait plus personne », commente-t-elle, « sauf que dans des quartiers comme ceux-là, c'est la nuit que tout se passe ». En outre, si elle salue l'engagement initial de la police nationale en matière de PSQ sur ce territoire, elle estime que la démarche s'épuise : « On a un effet de soufflet. Parce que maintenant, on ne les voit plus beaucoup. Et ça retombe. »

À Aulnay-sous-Bois, le QRR compte aussi une unité de policiers nationaux dédiés. Notre interlocuteur de la police municipale s'interroge néanmoins sur l'efficacité de ce dispositif qui, de son point de vue, pâtit de n'avoir pas d'objectifs clairs.

« L'idée de base [de la PSQ] était très intéressante, mais après, dans les faits, on n'a pas eu le cap. [...] La convention [pour la mise en place du QRR], au final, se veut très peu engageante. Vous n'avez même pas de groupe de travail spécifique pour le QRR. Vous n'avez pas de réunion pour dire qui pilote, comment on fait. On renvoie le maire à ses obligations, le CLSPD, et c'est tout. Au final, pas d'indicateurs, comment on évalue cela ? Il n'y a rien. [...] La PSQ, telle qu'elle déployée, même dans les QRR, aujourd'hui, clairement, je vous dirais que c'est un échec, que ça ne fonctionne pas. Et ce, de deux points de vue. Aussi bien du point de vue du policier municipal que je suis, de ce que j'ai pu observer ici, mais également du point de vue des habitants qui ne cessent de nous remonter : "mais on ne comprend pas la logique ! Ils ne font rien, ils passent, ils sont là... ils sont là mais on ne peut pas vraiment aller les voir..." Ça manque de clarté, ça manque d'objectifs. [...] Il faut incarner ce que l'on veut développer, et je dirais que c'est ce qui manque cruellement à la PSQ. Qui l'incarne ? Qui le fait ? Qui vient expliquer aux agents les objectifs ? Pour moi, c'est le problème. » (Cadre de la police municipale, Aulnay-sous-Bois)

Sur le secteur de Fosses/Louvres, seul QRR d'Île-de-France situé en zone gendarmerie, la donne est assez différente puisque le QRR couvre en fait deux communes distantes de cinq kilomètres relevant de deux brigades de gendarmerie distinctes. Comme indiqué *supra*, c'est entre ces deux brigades et le peloton de surveillance et d'intervention de la compagnie que les dix effectifs alloués ont été répartis, mais, compte tenu de cette configuration particulière, il n'a pas été créé d'unité spécifiquement dédiée au QRR. Au sujet de cette géographie prioritaire de la politique étatique de sécurité, le maire de Fosses se montre assez critique : c'est « une catastrophe en termes de marketing territorial », affirme-t-il, « c'est dur à porter, "zone de sécurité prioritaire", "quartier de reconquête républicaine" ». Il s'efforce néanmoins d'en tirer parti : « Ça permet de rentrer dans les cases, de faire financer des trucs, de monter des projets, d'avoir un cadre qui permette de bosser ensemble, c'est toujours bon à prendre ». Effet d'aubaine, donc, mais le maire n'associe pas pour autant la PSQ à des évolutions dans la manière d'intervenir des gendarmes, ni même dans la nature des relations partenariales. Il s'attache à relativiser la portée des réformes successives qui, dit-il, « ne réinventent pas le travail fait depuis des décennies sur le terrain ».

En zone gendarmerie, on l'a vu *supra*, il peut aussi y avoir des unités dédiées à la PSQ hors des QRR, tout dépend de la manière dont les unités locales se sont appropriées la démarche. Prenons l'exemple du groupe de sécurité du quotidien (GSQ) de Palaiseau/Nozay : le nom du groupe est explicite, il inclut l'expression « sécurité du quotidien », c'est ce qui est indiqué sur la carte de visite que les militaires distribuent à leurs contacts, et c'est donc sur cette base qu'ils sont identifiés. Regardons ce GSQ du point de vue de l'une des municipalités bénéficiaires, celle de Saulx-les-Chartreux : outre les permanences qu'ils tiennent en mairie, les quatre gendarmes du GSQ passent très fréquemment dans la commune, prennent le temps de s'y arrêter, de venir saluer les élus, d'échanger avec les policiers municipaux avec lesquels ils patrouillent souvent dans la ville. Le maire est ravi. Pour lui, « c'est un énorme plus ».

« Le simple fait qu'il y ait des permanences ici, qu'il y ait une connexion, qu'on ait des référents bien identifiés qui connaissent, au fil du temps, qui patrouillent avec le chef de la police municipale, il y a une connaissance du territoire qui est optimum. [...] Pour nous, c'est clair que c'est un énorme plus d'avoir des gens de terrain. Pas des gens d'administration. [...] Leur ADN, il est d'être au contact des gens. D'aller les voir, et s'il y a lieu, de verbaliser, ils sont là pour ça. Mais pour ma part, je préfère avoir des gens qui sont opérationnels sur le terrain. Qui rassurent la population. Et les gendarmes, ça rassure. Quand on ne les voit pas, on peut se sentir un peu démuni. [...] Le GSQ, clairement, on en a besoin. » (Maire, Saulx-les-Chartreux)

Un défaut de substance en l'absence de dispositifs identifiés

Ceci étant, dans la majeure partie des territoires, la PSQ ne donne pas lieu à des unités de ce type. En l'absence de dispositifs caractéristiques, se pose alors la question de sa matérialité pour les partenaires locaux. Dans les circonscriptions de police nationale (hors Préfecture de police), l'instauration généralisée des GPO a pu favoriser l'identification de la démarche. Ceci étant, tous les GPO n'ont pas le même dynamisme et tous les partenaires potentiels ne savent pas nécessairement de quoi il retourne parce qu'ils n'y sont pas forcément associés (*cf.* les retours de nos interlocuteurs de Transdev et de la sûreté ferroviaire à Melun par exemple). En outre, hors GPO, la PSQ semble n'avoir pas d'autres traductions en zone police (QRR mis à part). Le directeur du pôle sécurité de la ville de Melun le dit bien : « La PSQ, c'est un grand mot, mais honnêtement, mis à part les GPO que je considère comme vraiment opérationnels, derrière, concrètement, il ne se passe pas grand-chose d'autre. »

A fortiori en zone gendarmerie où les QRR restent rares et les GPO n'ont pas été mis en place, la PSQ ne trouvent pas toujours matière à concrétisation. En poste depuis deux ans, le jeune commandant de la brigade de Méru témoigne en ce sens d'une certaine difficulté à donner de la substance à la PSQ :

« Pour moi, il y a une difficulté de pouvoir comprendre la PSQ dans son sens le plus large. Certes, il y a des livrets, plein de choses concernant la PSQ. Mais moi, je sortais de l'EOGN quand je suis arrivé ici, et je n'ai pas forcément eu le recul, on ne m'a pas forcément expliqué ce qu'on pouvait attendre de moi sur la PSQ. Il n'y a que depuis un an, avec [l'actuel commandant de compagnie], que je comprends mieux parce qu'il amène son expérience. Mais sans expérience, ça me paraît difficile de bien faire cette PSQ. On peut la faire, parce que la PSQ, c'est, ni plus ni moins, que de sortir de la voiture et d'aller dans les coins où on ne vous attend pas, et de parler avec les gens qui ne nous connaissent pas forcément, pas toujours les mêmes qu'on voit. Mais il faut se dire : voilà, parler avec ces gens va m'apporter. Voir les choses de cette manière. Parce que sinon, on va faire trop de choses et on va se disperser. La PSQ, ça a été mon problème au début, j'ai voulu faire trop de choses, mais il n'y a aucun projet qui s'est lancé de manière pérenne. » (Commandant de brigade, Méru)

En somme, la PSQ telle qu'elle se décline (ou pas) dans la diversité des territoires produit des effets variables et parfois nuls. Y compris pour les agents des forces de l'ordre, elle n'a pas toujours de réalité tangible et peut se réduire à un ré-étiquetage de tâches courantes et de pratiques antérieures, sans réelle incidence sur l'activité des services. « La PSQ n'a rien renouvelé, rien apporté », nous déclare un gendarme en ce sens. *A fortiori* pour les partenaires locaux, la PSQ n'a donc pas forcément de contenu visible. Sur le secteur de La Tremblade par exemple, les policiers municipaux de la petite commune de Breuillet ne semblent pas même informés de l'existence d'une démarche PSQ au sein de la gendarmerie. À Bressuire, le responsable de la police municipale ne détecte pas de changement notable quant aux modes de faire des gendarmes dans sa ville : « La PSQ, c'est un joli mot médiatique, mais au quotidien, ça ne veut pas dire grand-chose », déclare-t-il. Du côté des organismes HLM (Seqens), une gestionnaire de proximité nous fait part de son étonnement quand nous lui présentons l'objet de l'étude et l'interrogeons plus spécialement sur le secteur de Fosses qu'elle couvre désormais. Après avoir travaillé sur le QRR de Sarcelles où la PSQ faisait l'objet d'un suivi partenarial au niveau du commissariat (quoiqu'elle n'identifie par les GPO : « ça ne me parle pas »), elle ne repère rien ici qui lui laisse penser que la gendarmerie investit le sujet : « Vous ne me l'auriez pas dit, je ne savais même pas qu'il y avait de la PSQ à Fosses ».

Autrement dit, la PSQ n'a pas partout les mêmes traits et, dans certains cas, n'a pour ainsi dire pas de visage. Ces contrastes invitent à relativiser la réalité du « sur-mesure » territorial. Le « sur-mesure » se justifie pleinement au regard de l'hétérogénéité des territoires. C'est l'un des principes de la base de la PSQ, et c'est un objectif légitime vers lequel tendre. Il serait cependant naïf de croire qu'en l'état actuel des choses, les variations dans l'application de la PSQ sont le reflet pur et parfait d'une stratégie d'ajustement aux besoins locaux (besoins qu'il faudrait d'ailleurs avoir rigoureusement identifiés, dans le cadre d'un diagnostic réellement partagé, ce qui, malgré les déclarations d'intention, n'a rien d'évident dans les faits). Ces variations dépendent aussi de divers facteurs et contingences. Elles reflètent les différences d'appropriation et d'imprégnation sur le terrain : la démarche de la PSQ est plus ou moins investie selon les unités, les problématiques qui s'y posent, l'environnement dans lequel elles évoluent, les dynamiques de groupe internes, les impulsions managériales et les leviers activés pour susciter l'adhésion de la base. Autant d'enjeux déterminants pour la mise en œuvre effective de la réforme.

Un impact (très) relatif sur la teneur des partenariats

Ces conclusions d'ordre général valent en particulier pour les partenariats locaux de sécurité. En principe, la PSQ est censée les renforcer. Suivant la doctrine officielle, elle doit se traduire par des échanges réguliers avec des référents identifiés et par « un continuum de sécurité [...] avec tous les acteurs mobilisés », incluant notamment « des patrouilles conjointes avec la police municipale [pour] un meilleur maillage du territoire »¹. En zone police, les GPO reposent précisément sur une approche partenariale. Quant à savoir s'ils impulsent une nouvelle dynamique et transforment les modes de coopération, les retours restent cependant partagés. En zone gendarmerie, les contrats opérationnels établis à l'échelle des compagnies pour formaliser la stratégie territoriale en matière de PSQ sont à construire et réévaluer trimestriellement en lien avec les acteurs du territoire, dans une logique de concertation et de rendre-compte. Mais dans les faits, ces contrats sont encore très éloignés des objectifs visés². D'abord perçus « comme un document interne », un exercice imposé par la hiérarchie, ils ne sont généralement pas investis comme un levier actif du partenariat.

¹ Flyer du ministère de l'Intérieur « La police de sécurité du quotidien. Construire une relation de confiance », septembre 2019.

² Voir Delpuech T. (dir.), *Projet COPPoSQ, op. cit.*, p.14-16.

Par-delà les injonctions centrales et les dispositifs mis en place pour encourager la coproduction de sécurité, on peut donc se demander dans quelle mesure la PSQ pénètre véritablement les relations partenariales. En réalité, celles-ci restent éminemment variables selon les territoires, ce qui n'a rien de bien surprenant. Le champ des coopérations possibles est fonction des partenaires en présence, de leur nature, de leurs ressources et de leur positionnement. L'exemple le plus évident concerne le partenariat opérationnel avec les services de police municipale : leur taille, leurs équipements, leurs plages d'intervention et leurs missions conditionnent la nature des relations de coopération avec les policiers nationaux et les gendarmes – généralement, il faut un minimum d'effectifs, un certain niveau d'armement ainsi qu'une orientation sécuritaire assumée pour pouvoir parler d'opérations conjointes et de renforts mutuels. Or, les polices municipales restent très hétérogènes, et leurs doctrines d'emploi fluctuantes au gré des changements électoraux.

À Méru par exemple, compte tenu de la nouvelle orientation du service, la police municipale ne prévoit plus d'opérations communes avec la gendarmerie. Cela n'exclut pas d'intervenir ensemble « ponctuellement, si on est sollicités, mais ce n'est plus défini dans la convention de coordination comme c'était le cas auparavant », explique le chef du service. L'évolution de la doctrine d'emploi justifie ce changement de posture, et peu importe la ligne nationale relative à la PSQ dans ce cas de figure, c'est la politique municipale de sécurité qui impacte en premier lieu les modalités de coopération entre la police locale et la gendarmerie. Pour autant, la collaboration des services est bonne. « Les échanges se font assez régulièrement, on est sur le terrain, on se voit », rapporte le responsable de la police municipale. « Il y a un travail qui se fait en osmose, il y a une communication », confirme le commandant de la brigade de gendarmerie, « on a quand même des moyens de communication en commun, mais après, je ne pense pas que ce soit nécessaire de marcher ensemble pour vraiment travailler ensemble ». Ce cas montre donc qu'en dépit des annonces liées à la PSQ, le développement des patrouilles mixtes ne constitue pas forcément l'alpha et l'oméga du partenariat entre les polices municipales et les forces étatiques. D'autres modalités de collaboration sont possibles, tout dépend, une fois encore, des positionnements locaux.

Quand la PSQ change la donne

En d'autres termes, il faut tenir compte des configurations locales pour saisir comment la PSQ peut impacter les partenariats, et inversement. Dans certains cas, la PSQ semble avoir des effets bénéfiques et joue *a minima* comme une démarche favorable à l'ouverture partenariale. À la RATP par exemple, notre interlocuteur du département de la sûreté se prononce en ce sens. Il dit certes que la PSQ n'a pas d'incidence sur les liens historiquement serrés que le service de sûreté de la RATP entretient avec la brigade des réseaux ferrés de la préfecture de police, mais il note une évolution positive « en surface », dans les relations avec les commissariats de secteur (en banlieue) ou d'arrondissement (à Paris) : « aujourd'hui, grâce à la PSQ, lorsqu'on a besoin d'aller voir les commissariats, ils nous reçoivent ; ils sont à l'écoute, prennent nos demandes au sérieux, contrairement à une époque où tout était cloisonné ». Dans le même sens, le conseiller sûreté de l'USH estime que la doctrine de la PSQ a constitué une toile de fond propice à la signature en 2019 d'une nouvelle convention cadre entre son organisme et le ministère de l'Intérieur.

Plus localement, des initiatives labellisées PSQ peuvent favoriser les dynamiques partenariales. L'une des mesures les plus souvent citées à ce titre (bien qu'elle soit antérieure à la PSQ dans certains cas)-concerne la désignation de gendarmes ou de policiers référents au sein des brigades et des commissariats. Cette mesure plutôt consensuelle n'a cependant qu'une portée très relative car tous les référents n'investissent pas leur rôle avec la même motivation (pour ne pas dire que certains le négligent totalement). Ceci étant, toutes

les initiatives permettant de renforcer la communication et de multiplier les occasions de faire lien avec partenaires (réunions GPO en zone police, postes avancés et permanences en mairie en zone gendarmerie, etc.) sont, dans l'ensemble, positivement perçues. La mise en place d'unités dédiées à la PSQ peut aussi servir de levier pour développer ou consolider les liens avec les partenaires locaux.

L'exemple du GSQ de Palaiseau est, ici encore, significatif. À Saulx-les-Chartreux notamment, le maire exprime son entière satisfaction de pouvoir désormais compter avec des gendarmes bien identifiés, qui vont au contact, s'arrêtent régulièrement en mairie, y tiennent des permanences, échangent et patrouillent avec la police municipale (cf. annexe 4). « C'est très très bien ressenti », dit-il, « ils sont vraiment efficaces » et « on en a besoin ». Le chef de la police municipale abonde et se félicite de la création du GSQ avec lequel son service a développé « des liens de confiance ». « On se connaît tous, on se côtoie même à l'extérieur du boulot », précise-t-il. De son point de vue, c'est « une approche que les gendarmes classiques au sein d'une brigade n'ont pas », faute d'appétence et de disponibilités pour le contact, accaparés qu'ils sont par les procédures judiciaires, « mais l'approche est différente avec le GSQ ». Notons que ce policier municipal resitue tout l'intérêt du dispositif par rapport aux révisions récentes de la carte des implantations territoriales de la gendarmerie. À ses yeux, le GSQ est, en quelque sorte, venu compenser la perte de proximité liée à la fermeture de la brigade de Longjumeau, absorbée par l'unité de Palaiseau, plus lointaine et moins « familiale » dans le fonctionnement. Pour lui, « ça a été un véritable amortisseur ».

« Pour faire un rapide retour en arrière, en 2018, Saulx-les-Chartreux faisait partie d'une petite circo : Saulx-les-Chartreux / Ballainvilliers. Il y avait une brigade avec une équipe de quinze, la brigade de Longjumeau. Cette brigade de quinze militaires, pour les anciens comme nous, c'était pour ainsi dire comme une deuxième maison. Parce qu'on se connaissait tous, on avait des rapports du gendarme qui venait d'arriver jusqu'au commandant de brigade, on se connaissait, il y avait pour certains des liens de confiance et d'amitié. Et en 2018, on est passé d'une petite brigade à quinze un peu familiale à une brigade à trente. Et là, le GSQ qui a été créé au moment de l'arrivée [de l'actuel commandant de compagnie], ça a été un véritable amortisseur. On n'est plus du tout dans la même logique, la même manière de travailler. Donc [...] le GSQ, on en a besoin. [...] ce sont nos référents. » (Chef de la police municipale, Saulx-les-Chartreux)

Ce témoignage du chef de la police municipale de Saulx-les-Chartreux fait directement écho à celui de son homologue de Trappes (cité *supra* p.45). Ce sont là des cas de figure où la PSQ, à travers ses unités dédiées, apporte une indéniable plus-value au partenariat local de sécurité. Ces deux exemples ne sont cependant pas généralisables. Au regard de l'ensemble des sites étudiés, le sentiment majoritaire est que la PSQ n'a pas engendré d'évolutions notables dans les relations entre les forces de l'ordre et leurs partenaires locaux.

Quand la PSQ reste sans effet

Pour nombre des acteurs rencontrés, la PSQ est avant tout perçue comme un affichage institutionnel, une impulsion venue du centre qui, sur le plan du partenariat, ne change pas concrètement la donne, ou alors très marginalement. Dans bien des cas cependant, c'est aussi et tout simplement parce que ni les uns ni les autres n'estiment avoir besoin de la PSQ pour structurer leurs relations : le partenariat est déjà opérant. Cette remarque vaut tout particulièrement concernant la coordination opérationnelle avec les polices municipales. En zone police comme en zone gendarmerie, du côté des collectivités comme du côté des forces étatiques, maintes remarques nous ont été faites en ce sens, insistant sur un même constat : celui de relations déjà établies que la PSQ n'impacte en rien. Nous en relayons quelques-unes parmi d'autres :

« Pour moi, la sécurité du quotidien, c'est un grand titre. Mais ça existait déjà parce que les policiers municipaux, avec les policiers nationaux ou les gendarmes, quand on a des coups durs, on se serre les coudes. Quand on a besoin les uns des autres dehors, ça s'est toujours fait. » (Chef de la police municipale, Méru)

« J'ai toujours eu des relations avec mes collègues gendarmes et ce n'est pas la PSQ qui a modifié mes relations. [...] L'impulsion que les gendarmes ont eue d'en haut, c'était peut-être de dédier des patrouilles, des binômes, plus spécifiquement pour rentrer en contact avec la population, les élus, les commerçants, les agriculteurs [...], mais moi, dans mes rapports avec eux, non, il n'y a rien eu qui a fondamentalement changé. » (Garde champêtre, Étaules)

« [Les relations avec la police nationale] c'est quotidien. Si on ne s'appelle pas, on se voit. On est réellement en contact. On monte souvent des opérations en commun. [...] Avec les années, on a vraiment tissé des liens de confiance. » (Chef de la police municipale, Le Mée-sur-Seine)

« Il y a des partenariats qui préexistaient à la sécurité du quotidien. Un partenariat très fort avec les polices municipales des trois communes. [...] Ce sont des choses qui préexistaient. » (Chef du commissariat, Les Ulis)

« [Avant la PSQ] Le partenariat PN-PM marchait déjà très bien. Les conventions avaient élaboré le cadre de collaboration et c'était plutôt bien défini. Les opérations coordonnées de surveillance, d'ordre public, les opérations coordonnées sur du contrôle routier par exemple, c'est parfaitement coordonné. [...] Très honnêtement, là-dessus ça n'a rien changé à notre partenariat dans le quotidien. » (Cheffe d'état-major de la DDSP, Seine-et-Marne)

Des retours similaires émanent des organismes de transport et d'habitat social, invitant à minorer l'incidence de la réforme en cours. Chez les bailleurs, l'un des référents sûreté ayant répondu à l'enquête interne de l'USH a noté : « La PSQ n'amène pas une efficacité supplémentaire à l'action des services de police. Les partenariats existaient déjà auparavant ». Un autre a conclu : « Aucun changement notable dans le mode de fonctionnement et d'échange avec les forces de l'ordre. Les GPO existaient déjà sous une autre forme. C'est plus une histoire "d'hommes" qui fait que les bonnes relations existent plutôt que des circulaires ». À la RATP, on l'a déjà évoqué, notre interlocuteur du département sûreté insiste sur la « très forte proximité » existant entre le service interne de sécurisation des réseaux et la sous-direction de la préfecture de police dédiée aux transports franciliens. La PSQ est sans effet sur ce plan « parce que le partenariat existait déjà très fortement », déclare-t-il. Le directeur de la sûreté ferroviaire de la SNCF s'exprime dans le même sens et résume sur un ton très direct le point de vue dominant : « Peu importe la PSQ, nos relations [avec les forces étatiques] sont très bonnes parce qu'on fait partie de la même communauté de la sûreté nationale », affirme-t-il avant d'ajouter : « Mais ce n'est pas autour de la PSQ qu'on se fédère. [...] On n'a pas besoin de la PSQ pour bien travailler ensemble, ce n'est pas une fin en soi, ce n'est pas utile ».

Le directeur sûreté de l'organisme HLM I3F adopte la même posture. « CLSPD, GLTD, GPO, je m'en fiche », dit-il pour signifier ce qui importe à ses yeux : la coordination opérationnelle pour résoudre les problèmes sur les sites sensibles de son parc de logements. À cet effet, dans les résidences les plus touchées par les trafics et les problématiques d'occupation abusive, son équipe et lui montent des opérations d'envergure qui demandent une importante préparation en amont et impliquent une multiplicité d'acteurs aux côtés du bailleur (agents de sécurité, serruriers et autres prestataires privés, services de la ville, forces de police). L'objectif est d'intervenir en nombre pour se rapprocher des espaces communs (halls, caves, cages d'escalier), les vider de ce qui y est entreposé, les nettoyer, les rénover et mettre en place les mesures techniques visant à limiter les usages indus (grilles, contrôles d'accès, vidéo, etc.). Sur le principe, ces opérations s'inscrivent pleinement dans l'esprit de la PSQ, mais elles ne sont pas estampillées comme telles, et c'est ici le bailleur social qui sollicite et pilote, non pas la police comme dans le cadre des GPO. « On paye, on donne l'impulsion, on fixe la manœuvre, et [les forces de l'ordre] nous accompagnent et assurent notre protection », explique le directeur sûreté, « c'est un peu le deal, parce que sur ces opérations, on met beaucoup d'argent sur le tapis ».

Aulnay-sous-Bois présente un cas de figure un peu différent. D'assez longue date, le partenariat entre la police nationale et la police municipale y était très étroit, bien cadré par une convention de coordination « travaillée comme un outil opérationnel », précise notre contact côté ville. Ce directeur adjoint de la police municipale insiste notamment sur l'investissement partenarial fort auquel a donné lieu la création de la ZSP en 2013 : « il y avait vraiment une effervescence, et ce n'était pas tant une débauche de moyens humains qu'une question de méthode », précise-t-il, « le travail de terrain police municipale/police nationale, le travail des enquêteurs des services judiciaires avait porté ses fruits ». Les relations de coopération étaient alors des plus fluides : « c'était : "on s'appelle, on se voit s'il y a besoin ; là, j'ai un souci, on va faire une opération" », raconte notre interlocuteur avant de préciser : « ce mot "opération", depuis la création de la PSQ, je ne l'entends plus ». Il semble effectivement y avoir eu un certain refroidissement dans les relations, et celui-ci n'a d'ailleurs pas grand-chose à voir avec la PSQ.

Selon notre enquêté, c'est « l'affaire Théo¹ qui a rebattu les cartes ». D'un point de vue institutionnel, cette affaire hautement médiatisée n'a pas été sans conséquences : remaniement à la tête de la DDSP, prise de position du maire « en tant que défenseur de ses citoyens », ce qui, venant d'un ancien syndicaliste de la police nationale, a pu être perçu comme un acte de désaveu : « ça un peu glacé les relations », commente notre interlocuteur, « ça a resurgi pleinement sur la police municipale [...]. Et dans les faits, ça s'est traduit par une tension entre les services ». Une nouvelle « rigidité dans les échanges » est advenue, contrastant avec la période antérieure de « facilité » et de « partage au quotidien ». Ce cas illustre donc une situation paradoxale où le partenariat opérationnel entre la police municipale et la police nationale n'a jamais été si distendu que sous l'ère de la PSQ. La PSQ n'en est en rien responsable, mais ce n'est pas elle non plus qui a permis de restaurer la confiance. En l'espèce, elle semble n'avoir eu aucune répercussion sur l'état des relations de coopération.

« La PSQ, ça ne nous a rien apporté. Cette philosophie, ce sont des choses que nous pratiquons déjà au quotidien. La police nationale, ça reste bien sûr un partenaire, le partenaire, nous ne pouvons pas faire sans eux sur le plan judiciaire, c'est ainsi. Il n'y a pas... comment dirais-je, ce n'est pas faute d'énergie au niveau du territoire, mais non, il n'y a pas eu d'impact. Quand j'y repense, absolument pas. » (Cadre de la police municipale, Aulnay-sous-Bois)

Même à l'heure de la PSQ, il se peut donc que les partenariats de sécurité restent insatisfaisants voire se dégradent en raison d'autres éléments qui les affectent directement. Dans certains cas, ces éléments sont liés à des mesures gestionnaires internes qui, on l'a vu *supra*, viennent contredire les objectifs affichés de la PSQ. En Charente-Maritime, au cœur de la presqu'île d'Arvert, l'exemple de la petite commune de Breuillet nous permet de l'illustrer. En 2019 (en pleine phase PSQ, donc), les unités territoriales de gendarmerie se réorganisent, la brigade de Royan ferme. La commune de Breuillet, qui en dépendait jusqu'ici, est alors rattachée à la brigade de la Tremblade, à 30 minutes de route en voiture. Retour des deux policiers municipaux : ils n'ont désormais quasiment plus de lien avec les gendarmes et se sentent quelque peu oubliés d'eux. Au sein de la brigade, un référent leur a certes été désigné pour la commune, mais ils sont sans nouvelles de lui depuis plusieurs mois. Quant à la réunion trimestrielle que le commandant de brigade a voulu instaurer avec toutes les polices municipales du secteur, ils s'en félicitent, mais la première a eu lieu fin 2019, après quoi la crise sanitaire est advenue, et aucune autre n'avait pu être organisée au moment de notre entrevue en juillet 2020.

¹ Théodore Luhaka, jeune homme noir hospitalisé en février 2017 suite à une interpellation violente par la police nationale à Aulnay-sous-Bois. Il s'en était suivi d'importants rassemblements dans toute la France pour demander « justice pour Théo » et protester contre les pratiques policières abusives, discriminatoires et violentes.

« - Avant, avec Royan, on avait plus de relations. On avait des relations avec les gendarmes de Royan. Mais maintenant qu'il n'y a plus Royan... Royan, c'était à côté. [...] C'est vrai qu'on ne les voit plus, maintenant. Du tout. Avant, Royan, c'était plus facile. On se croisait, déjà, sur la route de Royan, forcément. Ils passaient par Saint-Sulpice, Breuillet. Que maintenant, La Tremblade, ils passent un pallier de communes. Et nous, on est au fond de leur secteur. Donc ils viennent forcément moins ici, on les croise moins. Ce n'est pas qu'ils ne viennent pas, mais on les croise moins souvent. Ils n'y sont pour rien. [...]

- Même nous, ce n'est pas qu'on a moins envie, mais c'est moins facile d'aller à La Tremblade que d'aller à Royan. Avant, on allait au Trésor public à Royan, on s'arrêtait à la gendarmerie, on allait leur dire bonjour. Que maintenant, La Tremblade, on n'y va jamais. C'est loin, on n'y va pas. » (Policiers municipaux, Breuillet)

À l'évidence, la PSQ ne saurait à elle seule garantir l'effectivité de la coopération ni résoudre toutes les difficultés partenariales. Il arrive assez fréquemment, par exemple, que les acteurs locaux pointent des problèmes de communication avec les services de police et de gendarmerie, un manque de réciprocité dans les échanges qui a des incidences sur le plan opérationnel et qui peut être aussi vécu comme un défaut de considération. Le témoignage des policiers municipaux de Saint-Palais-sur-Mer est assez significatif de ce point de vue, et la PSQ n'y change manifestement rien.

« - Ce qu'on peut regretter, c'est que quand il se passe quelque chose sur la circonscription, si on n'a pas le bon chef de poste à ce moment-là, l'information ne nous est pas relayée. On a des chefs de poste qui percutent tout de suite et qui préviennent les PM, mais parfois, il se passe des choses, et des choses graves, on n'est même pas au courant, on l'apprend par la bande. On fait toujours remonter à la commissaire, mais elle, elle ne peut pas être partout non plus, elle ne peut pas tout voir. [...]

- Ça ne se fait que dans un seul sens. Nous, on est obligés de leur relayer, mais eux, non. Même pour les disparitions de gamins, on ne va pas leur piquer le boulot, mais ils n'y pensent pas.

- Il y a deux ans, un accident mortel, on est tombé dessus par hasard. Alors qu'ils étaient dans la mouise pour faire la circulation ! Ils n'ont pas pensé à nous appeler. On leur dit, pourtant "appelez-nous, on est là !" Pas pour leur quémander du boulot, mais on est là en appui. » (Policiers municipaux, Saint-Palais-sur-Mer)

Des enjeux de consolidation de la démarche

Au terme de cette étude sur la PSQ et les partenariats locaux, les conclusions qui s'imposent sont relativement mitigées. Mais elles n'invalident en rien les objectifs initiaux de la réforme. Aussi nous ouvrent-elles quelques perspectives, les obstacles rencontrés constituant autant de défis à relever pour consolider la démarche – si tant est qu'il y ait une réelle volonté de la pérenniser. Du point de vue des acteurs locaux, ces défis tiennent à deux enjeux majeurs : l'ancrage local des policiers et des gendarmes et leur capacité à investir davantage dans la relation avec la population.

Une question d'ancrage : favoriser l'insertion locale des policiers et des gendarmes

Le premier enjeu souvent mis en avant se rapporte aux logiques de carrière et aux modes de gestion des effectifs au sein des forces étatiques. Le *turn-over* qui en découle génère des difficultés certaines pour établir des liens stables avec des policiers et des gendarmes bien identifiés, qui connaissent le territoire et qui y soient connus et reconnus. Aux yeux des partenaires locaux, c'est pourtant une condition nécessaire à l'exercice d'une véritable police de sécurité du quotidien.

Animer les réseaux

Par-delà les cadres officiels et les jeux de positionnement, les dynamiques de coopération reposent effectivement sur l'investissement relationnel des individus impliqués : les efforts doivent aussi porter sur les rapports interpersonnels pour humaniser les procédures de coopération. De ce point de vue, les différentes initiatives précédemment évoquées (GPO, cellules de veille, séances du CLSPD et autres réunions, permanences en mairie, etc.) sont utiles parce qu'elles multiplient les occasions d'échanger, de se rencontrer et d'apprendre à se connaître. Mais ces liens sont à maintenir et entretenir avec constance, dans la durée.

Revenons à ce titre sur le coup d'arrêt que bien des démarches partenariales ont connu avec la pandémie de Covid-19. Entre les forces de l'ordre et les acteurs locaux, toutes les relations n'ont évidemment pas été rompues, et plusieurs aspects de la gestion de crise ont été traités en étroite collaboration dans certains cas (mais pas systématiquement). Ceci étant, les réunions partenariales plus classiques ont quasi-toutes été suspendues pendant cette singulière période qui s'étire. Cela semble très compréhensible, du moins dans les premiers temps, en particulier lors du premier confinement, compte tenu de l'effet de sidération initial, des enjeux d'adaptation de l'activité et de la forte mobilisation des uns et des autres pour faire face aux événements. Mais alors que les derniers mois ont, de fait, contraint toutes les organisations professionnelles à s'habituer à l'usage des outils de visioconférence, il est frappant de noter qu'à la fin de notre période d'enquête à l'automne 2020, la plupart de ces réunions n'avaient pas été relancées. Cela laisse à penser que ces temps d'échanges ne sont tout simplement pas considérés comme prioritaires.

Cette question de la régularité du lien se pose en particulier pour les relations institutionnalisées à travers la désignation d'un référent ou la signature d'une convention. Dès lors qu'une mesure de ce type vient formaliser le partenariat, cela marque une sorte d'engagement qui génère des attentes et peut nourrir des frustrations plus fortes encore lorsque ces attentes sont déçues. Pour faire vivre les réseaux constitués, le travail d'animation et de suivi s'avère indispensable. Prenons l'exemple des dispositifs de participation citoyenne¹ puisqu'il nous a souvent été cité – dispositifs qu'une circulaire du 30 avril 2019 signée du ministre de l'Intérieur inscrit explicitement « dans le cadre de la police de sécurité du quotidien pour renforcer le lien entre les élus, la population et les forces de sécurité de l'État »². Le cas de Breuilleville est symptomatique de ces dispositifs qui s'essouffent voire s'éteignent d'eux-mêmes faute d'implication suivie auprès des habitants référents.

- « - C'est une initiative de la gendarmerie, qui a été mise en place par la gendarmerie. En partenariat avec nous. Nous avons été chargés de trouver les personnes qui voulaient bien y participer. [...]
- Au départ, on avait pas mal de gens. On avait ciblé par quartier, on avait huit ou neuf personnes.
- Et après, il y a des gens qui sont partis.
- Ils trouvaient que ça ne tournait pas rond, qu'il n'y avait pas de suivi, en fait. [...] On a fini à six [habitants référents].
- Aujourd'hui, qu'en est-il ? Est-ce qu'il y a des liens avec les habitants référents et la gendarmerie ?
- Non. On n'a aucune remontée par rapport à ce dispositif. Est-ce que c'est parce qu'il ne se passe rien sur la commune ? C'est possible.
- En fait, il y a encore les panneaux. Qui dissuadent un peu peut-être... mais ce n'est pas sûr. Pour le reste, il n'y a plus rien. Et ceux qui sont volontaires pour ce dispositif, ils ne savent pas vraiment ce qu'ils doivent faire.

¹ Officialisé au travers d'une circulaire du 22 juin 2011 signée du ministre de l'Intérieur de l'époque Claude Guéant, ce dispositif est baptisé « participation citoyenne » pour se démarquer d'autres initiatives également connues sous le nom de « voisins vigilants » qui, *a contrario*, n'émanent pas des institutions. Localement supervisé par le maire et le représentant de la gendarmerie ou de la police nationale, il permet de désigner des habitants référents volontaires pour veiller sur leur zone résidentielle et « informer les forces de l'ordre de tout fait particulier » – tel que formulé dans [la plaquette officielle](#) qui précise en outre que les habitants référents « ne doivent en aucun cas procéder par eux-mêmes ni être intégrés à des dispositifs de surveillance dans leur quartier ou leur commune ». Voir Malochet V., *La participation des citoyens en matière de sécurité. Diversité des regards et des modes d'implication*, Paris, Institut Paris Region, 2017.

² [Circulaire NOR : INTA1911441J](#) du 30 avril 2019 ayant pour objet le dispositif de participation citoyenne.

- Et puis il y a beaucoup de *turn-over* en gendarmerie, et la personne qui était chargée de s'occuper de ça au début est partie. Après, c'était un autre qui devait s'en occuper, bon, c'est un peu...

- Et puis [les gendarmes] ont autre chose à faire aussi. » (Policiers municipaux, Breuillet)

Les gendarmes comme les policiers sont conscients de cet écueil – nous focalisons sur les gendarmes ici puisqu'ils ont davantage investi les dispositifs de participation citoyenne. Sur l'arrondissement de Palaiseau où l'animation de ces dispositifs a été confié aux groupes de sécurité du quotidien, le commandant de la compagnie déclare que « c'est un combat de tous les jours, il faut les entretenir ». À l'échelle du groupement de la Vienne qui compte près d'une cinquantaine de protocoles, le chef d'escadron chargé d'en superviser le suivi affirme dans le même sens : « ce sont des conventions qu'on essaie de faire vivre », « l'objectif n'est pas de les multiplier, mais vraiment d'avoir des conventions vivantes ». À cette fin, dans les brigades territoriales, un gendarme référent a été désigné pour chaque dispositif, il est chargé de prendre régulièrement contact avec les citoyens du réseau. Au même titre que les élus, ces derniers peuvent être invités aux inspections de brigade, ce qui est censé permettre de leur faire un retour sur l'action de la gendarmerie. Au niveau du groupement de gendarmerie de l'Oise, où le poste de l'officier adjoint de prévention chargé de la coordination des dispositifs partenariaux est vacant au moment de l'enquête, le commandant et son adjoint soulignent eux aussi cet enjeu majeur. Et mettent en avant le taux de rotation des effectifs qui rajoute une difficulté supplémentaire là où le partenariat exige du temps pour établir l'interconnaissance et la confiance.

« - On sait bien que tous ces réseaux-là ne vivent que s'ils sont animés. On peut mettre des panneaux à l'entrée du village mais ça ne fait pas vraiment grand-chose. Ça nécessite d'être animé, ça nécessite qu'il y ait ce retour, quand les gens nous donnent une information, de ce qu'on a pu en faire. Sans animation et sans feedback, ça ne fonctionne pas. [...] Une des difficultés, c'est qu'on a un *turn-over* assez important. On a un renouvellement quasi de l'ordre de 20-25% par an. Ce qui nécessite, pour tous ces référents, de s'assurer que ceux qui sont partis ont bien été remplacés, de former ceux qui arrivent. Et surtout, il faut donner le temps au temps. [...] Nos CTP¹ arrivent, ils font trois/quatre ans ici, et ils repartent. Et comme ils ont des partenariats assez nombreux, ils n'ont pas toujours le temps d'aller au bout des choses. Avec chacun des partenaires. [...] C'est l'éternel recommencement... [...]

- Même fondamentalement sur la connaissance du territoire, dans les départements où vous avez des populations de gendarmes qui vieillissent sur place, vous avez une connaissance du territoire beaucoup plus importante qu'elle ne l'est ici. Dans l'Oise où le *turn-over* est important, vous avez beaucoup de jeunes gendarmes. Vous avez très peu de profil de gendarmes implantés de longue date, qui sont là depuis une vingtaine d'années. » (Commandant et commandant en second du groupement de gendarmerie départementale, Oise)

Contre le turn-over

Dans les secteurs périurbains considérés comme sensibles à l'échelle de la zone gendarmerie comme dans bien des secteurs urbains relevant de la police nationale, la rotation des personnels est effectivement marquée. À Méru, le commandant de l'unité nous rapporte qu'« ici, le plus ancien de [s]es gendarmes a dix ans de brigade », et lorsqu'il partira, l'équipe en pâtira : « comme on a un gros *turn-over*, on a des pertes qui sont difficiles à remplacer », commente-t-il. À Fosses, le maire insiste lui aussi sur « cette difficulté de devoir perpétuellement s'engager face à des personnes qui changent ». Comme tant d'autres acteurs locaux, il déplore le défaut d'ancrage des forces de l'ordre et valorise « le vrai super point d'appui » que représente pour lui l'unique militaire établi de longue date, un major en poste depuis vingt ans dans la brigade.

¹ Correspondants territoriaux de prévention.

Ce maire plaide pour une stratégie de fidélisation des gendarmes, l'expérience et l'ancienneté sur un même territoire permettant une gestion facilitée des relations partenariales et un traitement plus apaisé des situations problématiques, en toute connaissance du tissu local et de la population. À ses yeux, un minimum de stabilité s'impose donc pour garantir un service policier de qualité, c'est une condition de réussite de la PSQ. Cette orientation lui semble pourtant contredite par les logiques de carrières des gendarmes et les choix d'implantation immobilière des casernes hors des villes. Au fond, l'analyse de cet élu répercute les interrogations qui traversent l'institution, quant à savoir « où va la gendarmerie »¹ face à des mutations qui se traduisent par une évolution des aspirations des militaires. La stratégie d'implantation territoriale ne saurait donc reposer seulement sur le maillage géographique ; elle tient aussi au degré d'intégration des gendarmes, à la façon dont ils s'approprient le territoire, apprennent à le connaître et parviennent à s'y faire reconnaître.

« J'en ai discuté vingt fois avec l'encadrement supérieur [de la gendarmerie] : "faites en sorte que, sur les brigades territoriales, il y ait quand même des patrons de boutique, que ce soit des officiers ou des sous-officiers, peu importe, mais qu'il y ait des gens qui restent et puissent assurer la mémoire, le tuilage par rapport à tous ceux qui passent !". Fosses est une brigade, en termes de carrière, qui est intéressante pour les gendarmes. [...]. Ce qui fait que sur la trentaine d'effectifs, il y en a beaucoup, beaucoup qui sont de passage. [...] Ça bouge beaucoup. Ça bouge beaucoup trop. Le lieutenant qui vient d'arriver cet été, je pense que dans trois ans, il ne sera plus là. Pourtant, c'est le patron de la brigade. C'est un mec qui a vingt-trois ans, qui sort de l'école, qui a l'air d'être un type très bien, mais qui est juste jeune dans sa fonction. Donc on ne peut pas lui demander d'avoir le discernement, le métier d'un gars qui a trente ans de carrière. Et les gars qui ont trente ou quarante ans de carrière, on en a un sur la brigade. Qui est là depuis vingt ans, presque. Il connaît la boutique, on se connaît très bien, il connaît bien tout le monde. Et ça, c'est bien pratique. [...] Nous, ce qu'on demande, c'est qu'il y ait des gens qui restent. Certes, c'est une brigade un peu école, mais c'est important qu'il y ait quand même un peu de gens qui restent, pour que nous, on ne refasse pas l'histoire à chaque fois qu'il y a un changement. [...]

Parce qu'au fond, que ce soit pour la police municipale, pour les élus, pour tous les agents qui sont sur le terrain, sur ces questions de tranquillité publique, connaître le tissu, connaître les gens pour être en capacité d'intervenir de manière tranquille... ce n'est pas l'uniforme, le grade ou le statut qui fait autorité, c'est la connaissance de la personne qui va au contact du tissu et des gens, qui fait que ça passe ou ça ne passe pas. Et des militaires qui sont restés ici pendant longtemps, qui ont connu des gamins très jeunes, qui les ont suivi à l'adolescence, quand ça devient des adultes, que les mecs font des conneries, ils sont capables de leur parler. Parce qu'ils se connaissent. Et qu'on ne se la raconte pas avec eux, ça passe tout seul. Il n'y a pas beaucoup besoin de jouer de l'autorité. Il y a un ascendant historique, en fait. On connaît les gamins, on est capable de leur dire : "bon, écoute, tu te calmes !" Voilà, ça se fait tranquillement. [...] Cette question de la proximité et de la connaissance du terrain, c'est essentiel. Alors du coup, l'histoire de la PSQ, ça matche bien. Le dispositif en soi, c'est vraiment ça. Sauf que pour se donner vraiment les moyens d'y arriver, faut un peu de stabilité dans tout ça. Et je ne suis pas si sûr, en tout cas pour le moment, qu'il y ait cette stabilité. Parce que c'est inhérent au parcours professionnel des militaires. Pour l'instant, ce n'est pas tout à fait raccord. [...] Et puis ce sont des militaires. On va parler immobilier : [...] aujourd'hui, on est en train de les sortir des villes, avec des gars qui sont excentrés dans ce qui redevient des casernes. [...] Mais en même temps, si on veut que les gendarmes fassent un travail de proximité, de la PSQ, si on commence à les sortir des villes, ça ne marche pas bien. Il y a plein de trucs qui sont assez contradictoires, et je pense que quand on est en zone gendarmerie, en tant que forces de l'ordre, pour bien faire le boulot, il faut qu'il y ait quand même une proximité, en tout cas une histoire avec les gens. » (Maire, Fosses)

¹ Pour reprendre le titre du récent ouvrage de François Dieu, *Où va la gendarmerie ?*, Paris, L'Harmattan, 2020.

Si les réflexions du maire de Fosses se concentrent sur la gendarmerie puisque sa commune en dépend, elles ont une portée plus générale et sont souvent partagées par les élus et autres partenaires relevant de la zone police. De l'avis majoritaire, le partenariat reste avant tout une affaire de personnes. « C'est toujours *intuitu personae* », estime le conseiller sécurité de Villes de France qui insiste à ce titre sur la nécessité de consolider les liens via des référents policiers qui maîtrisent l'environnement local.

« C'est toujours *intuitu personae*. Alors nous, ce qu'on dit, c'est qu'il faut consolider ce lien. Parce qu'on trouve que ça tourne trop vite. Donc ce qu'on veut, c'est qu'il y ait un référent qui ait un peu d'ancienneté sur le territoire. Une ville, un quartier, ce n'est pas en un an et demi qu'on le comprend et qu'on sait ce qu'il y a à faire. Et la DDSP, le préfet, etc., par rapport au fait qu'ils tournent vite, n'ont pas forcément la mémoire, ni la conscience de l'urgence de certains enjeux. Donc pour nous, dans ces instances-là, c'est important d'avoir un référent pour les élus, et un référent qui ait de l'expérience. Quand on parle de PSQ, il faut que ce soit des policiers qui aient de l'expérience, qui connaissent le terrain. » (Directeur administratif et financier, conseiller sécurité, Villes de France)

C'est pourquoi, dans un communiqué publié au lancement de la PSQ¹, la maire de Beauvais, présidente de Villes de France, juge qu'« il est préférable de limiter l'affectation des plus jeunes recrues dans les territoires difficiles, et d'étudier un renforcement des mécanismes de fidélisation des forces de l'ordre expérimentées, présentes dans toutes les zones sensibles ».

Par-delà les CLSPD, les GPO et autres scènes institutionnelles d'échange, c'est à la base, entre acteurs de terrain, que les relations de coopération s'actualisent au quotidien. Bien souvent, elles se nouent hors des cadres protocolaires, sur un mode interpersonnel, pour une coproduction pragmatique de la sécurité. Sous cet angle, l'enracinement local, l'ancienneté professionnelle et la capacité à tisser un réseau étendu paraissent déterminants. Mais, pour opérer qu'il puisse être, ce mode de coopération porte en germe le risque d'une personnalisation des relations qui précarise le partenariat – qu'advient-il lorsque l'un des individus-clés change de poste ou part en retraite ? De ce point de vue, les dispositifs officiels présentent un intérêt certain malgré leurs insuffisances : ils peuvent servir de support pour stabiliser et consolider les échanges. Reste cependant à les investir, les animer et les incarner.

Une question d'approche : investir dans les rapports police/population

Le deuxième enjeu est lié au précédent et touche au rapport police²/population, à la manière de le travailler à la fois dans la gestion des interactions quotidiennes (pour une approche plus relationnelle) et dans le pilotage de l'action (pour mieux tenir compte de l'expérience vécue des habitants).

Valoriser la dimension relationnelle du travail de sécurité publique

Dans les esprits, la PSQ reste associée à l'idée de proximité et à l'objectif initial d'amélioration du lien entre les forces de l'ordre et les citoyens. De ce point de vue, les acteurs locaux peuvent avoir le sentiment que la PSQ manque en grande partie sa cible puisqu'elle ne permet pas de résorber le sentiment d'insécurité ni de réparer des relations police/population qui semblent au contraire continuer de s'altérer. Aussi font-ils part de leurs attentes inassouvies sur ce plan. En premier lieu, ils demandent plus de présence policière visible sur le terrain, soulignant les carences en l'état, à l'instar de l'élue à la sécurité de Bressuire qui pointe les effectifs limités des gendarmes dans sa ville et déplore, *in fine*, l'« oubli de cette police de sécurité quotidienne ».

¹ Communiqué de Villes de France daté du 09 janvier 2018 intitulé « Police de sécurité du quotidien. Les attentes de Villes de France ».

² Le terme « police » étant ici entendu au sens large des services chargés d'une mission de police, incluant, pour ce qui nous intéresse dans cette partie, à la fois les policiers et les gendarmes.

Pour nombre des personnes interviewées, il ne s'agit cependant pas seulement d'une question de moyens : c'est aussi une question d'approche et d'« engagement ».

« Et puis, ce n'est pas parce que tu as fait une patrouille pédestre que tu es proche des gens... Il faut y revenir le lundi, et le mardi... On est très bien placés, nous, policiers territoriaux, pour savoir que c'est à la fois une question de moyens mais surtout d'engagement. Nous, on revient tous les jours. » (Président, ANCST)

À Trappes par exemple, l'élu délégué à la prévention réclame des effectifs supplémentaires pour une présence policière renforcée, en particulier sur les créneaux nocturnes les plus problématiques, mais il voudrait aussi « plus de relation ». À ses yeux, la PSQ pêche par défaut de dialogue et d'implantation locale.

« Nos attentes vis-à-vis de la police nationale, ça peut paraître surprenant pour une mairie de gauche, mais c'est : des effectifs. Des effectifs, notamment pour la nuit. Des effectifs, et plus de relation, plus de proximité avec la mairie et avec les autres instances. [...] La police de proximité qu'on avait avant, bien sûr que ce n'était pas parfait, [...] mais la proximité, ce n'était pas que des flics qui vont jouer au foot avec les jeunes. Ça permet de se connaître, d'améliorer le respect. Aujourd'hui, vous faites venir des CRS qui viennent je ne sais d'où, ils viennent faire leur job, mais les gens ne les connaissent pas, ils ne se respectent pas. [...] La BAC, les retours qu'on a, c'est qu'ils mettent de l'huile sur le feu. Alors, c'est la réputation nationale, l'imaginaire collectif... mais nous, c'est ce que nous disent les jeunes des différents quartiers. Donc c'est compliqué. » (Conseiller municipal chargé de la prévention, Trappes)

À Aulnay-sous-Bois, un cadre de la police municipale s'interroge également sur le mode d'action des équipages de police nationale affectés sur le QRR de la ville. Il constate la prévalence d'une logique interventionniste qui « passe à côté des gens » et met, de ce fait, la PSQ en échec. De son point de vue, la démarche d'« aller vers » est des plus difficiles dans les quartiers marqués par les trafics de stupéfiants parce que la crainte des représailles est forte et que les policiers eux-mêmes sont mis en danger ; elle est néanmoins nécessaire pour appréhender et traiter les problèmes tels que les habitants les vivent, sans quoi l'efficacité de l'action policière leur paraît limitée voire nulle.

« Les effectifs de la police nationale qui sont engagés sur le territoire [QRR] sont en nombre quand même assez intéressant, mais le fait est que ce sont des effectifs qui sont très tournés vers le volet interventionniste. On va chercher le stup, on fait des affaires, ni plus ni moins. [...] Aujourd'hui, pour les observer au quotidien, sur la zone de sécurité prioritaire QRR d'Aulnay-sous-Bois, les agents font ce qu'on appelle vulgairement dans la profession du "saute-dessus" – il y a un flagrant-délit, vous voyez la transaction, vous y allez, vous faites du stup. Et le reste du temps, ils sont dans leur camion. [...] Faut dire que le territoire est tellement petit, certes dense, mais petit, est-ce que ça vaut le coup de mettre le pied à terre ? Pour leur propre sécurité... Il y a le comité d'accueil. Mais en fait, on passe complètement à côté des gens pour lesquels on est là, quand on travaille comme ça. Vous n'êtes que dans votre voiture, vous sortez pour faire votre activité, vous avez interpellé [...]. Vous l'avez fait, mais vous pouvez le faire cinquante fois par jour ! [...] Mais la PSQ, c'était autre chose : lutter contre l'insécurité. Comment lutter contre l'insécurité ? Pour pouvoir travailler, le volet judiciaire, vous êtes quelque part obligé de laisser faire. Et surtout, ce phénomène de vider l'océan à la petite cuillère... [...] Et les gens nous disent : qu'est-ce que ça a changé pour nous ? Ça n'a rien changé ! Le trafic est toujours là. » (Cadre de la police municipale, Aulnay-sous-Bois)

Nombre de partenaires attendent donc davantage de proximité de la part des forces étatiques. Ils les appellent à travailler leur image et leur positionnement, pour restaurer la confiance en réaffirmant la vocation de la mission policière, au service du public¹. Parmi nos interlocuteurs du secteur de l'habitat social, celui de l'Aorif tient un discours tout à fait significatif à cet égard :

¹ Concernant cette notion de confiance, voir notamment : Wuilleumier A. (entretien avec), « Que peut-on attendre de la police ? », *La Vie des Idées* [en ligne], publié le 19.03.2021 ; Roché S., « Trois concepts-clés pour analyser la relation police-population : confiance, légitimité et justice procédurale », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°40, 2017, p. 103-111 ; Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2016.

« Sur l'évolution du mode de fonctionnement [de la police], évidemment qu'il y a des attentes fortes. [...] La question de la confiance avec les habitants, c'est un point clef. [...] Montrer que la police est là aussi pour les habitants et pour garantir, entre guillemets, leur "liberté". Aujourd'hui, je ne pense pas que cela soit largement perçu comme ça dans les quartiers. Et donc, il y a évidemment un effort à faire. Ça ne sera pas en un an, ça ne se fera pas en cinq ans. Ça prendra forcément plus de temps. » (Chargé de projet proximité, Aorif)

La PSQ suppose en effet de forger une certaine approche du métier, plus ancrée localement, plus ouverte sur l'extérieur, en phase avec les attentes émanant de la population. En ce sens, le FFSU préconise de « replacer la prévention au cœur de la culture policière », ce qui implique de revoir le contenu des formations et de mettre en place « des actions de pédagogie auprès des policiers et de la population afin d'assurer l'acceptabilité de la réforme »¹. Dans les rangs des forces de l'ordre, l'adhésion à cette approche n'a cependant rien d'évident. Il existe certes des policiers et des gendarmes au profil plus relationnel qui se portent volontiers candidats pour les missions de contacts et de médiation. Mais ces partisans de la proximité sont loin d'être majoritaires. En outre, et comme vu *supra*, il est problématique de leur réserver l'exclusivité de ces missions. La mise en œuvre de la PSQ fait ainsi resurgir les dilemmes classiques entre polyvalence et spécialisation, quant à savoir où situer les points d'équilibre permettant d'affirmer que les missions d'essence relationnelle relèvent de tous sans pour autant les diluer, ou de les confier à des personnels dédiés sans pour autant pousser les autres à s'en dégager davantage.

En principe, la PSQ, sa philosophie et ses méthodes, sont censées s'appliquer à l'ensemble du territoire pour tous les policiers et les gendarmes, dans le champ de la sécurité publique du moins. Conformément aux directives centrales, les hauts responsables interviewés relaient cette ambition et s'accordent à dire que l'approche doit être généralisée, l'objectif étant que chacun l'intègre et la mobilise dans l'exercice quotidien de ses fonctions. Mais en pratique, au niveau des agents de première ligne, la PSQ est loin de susciter l'engouement collectif. Bien souvent, elle suscite de l'indifférence, sinon des réticences, et butte sur d'évidentes difficultés à convertir les troupes à un modèle policier renouvelé, fondé sur la confiance et l'insertion dans le territoire. Ces difficultés tiennent en grande partie à des schémas défensifs que les sociologues de la police ont depuis longtemps mis en évidence². À force d'interactions conflictuelles, les agents des forces de l'ordre se laissent gagner par un sentiment de menace extérieure, se replient sur leur groupe de collègues et s'isolent de leur environnement. Ce réflexe de fermeture vient renforcer leur propre unité, mais il a pour effet pervers d'alimenter davantage le climat de défiance mutuelle et les tensions avec le public, perçu comme potentiellement hostile. Dans un ouvrage paru il y a dix ans, Christian Mouhanna décrypte cette « peur omniprésente » qui empêche la police de s'ouvrir sur l'extérieur³ et qui continue manifestement de gagner du terrain si l'on croit l'actualité récente. Le constat vaut y compris pour la gendarmerie qui est pourtant réputée plus ancrée dans les territoires et plus proche de la population. Mais malgré cette inclination historique, force est de constater, chez les jeunes et moins jeunes gendarmes, une désaffection certaine pour les missions de contact et le travail d'immersion dans la société locale – cela fait parfois l'objet d'assez vives récriminations en interne (*cf. supra*), ce qui témoigne à tout le moins d'un souci de proximité persistant chez certains.

¹ « Police de sécurité du quotidien : Roger Vicot, Président du FFSU, précise les recommandations du Forum », communiqué de presse du 14 février 2018.

² Pour ne citer qu'un classique, voir : Westley, W.A., *Violence and the Police: a sociological study of law, custom and morality*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1970.

³ Dans son ouvrage *La police contre les citoyens*, Nîmes, ed. Champ social, 2011. En réaction au projet de PSQ, voir aussi Mouhanna C., « Vous avez demandé la proximité ? », AOC, publié le 15 février 2018.

Dès lors, si la volonté est vraiment celle d'une appropriation de la PSQ par tous les policiers et les gendarmes, la question se pose de savoir comment susciter leur adhésion, comment les inciter à investir la part préventive et relationnelle du métier, comment revaloriser ce champ de missions souvent dénigrées qu'une agrégation de facteurs les ont conduits à toujours plus négliger. Par-delà la problématique des moyens, cela soulève des enjeux sur plusieurs plans, à commencer par des enjeux de recrutement (pour sélectionner les bons profils) et de formation (pour travailler l'approche en profondeur par les aspects juridico-techniques et délivrer des outils idoines permettant de faire face en situation¹). À ce titre, il est un projet qu'il nous semble pertinent de mentionner ici. Ce projet sur lequel travaille le groupement des Yvelines au moment de l'enquête porte sur la bienveillance judiciaire. Par-delà la dimension éthique, ce projet vise à forger des réflexes et préconiser des mesures pratiques permettant d'éviter toute imposition abusive d'autorité et de garantir au mieux la protection de l'intégrité des personnes. Centré sur les conditions d'interpellation et de détention, il a vocation à s'étendre à l'ensemble des interactions gendarmerie/population. Peu importe qu'il soit ou non labellisé PSQ, ce projet témoigne, en soi, d'une intéressante capacité de réflexion et de proposition sur un sujet particulièrement délicat. S'il est encore trop tôt pour dire ce qu'il en adviendra, il montre en tout cas que la question des relations avec le public peut être investie à travers des axes renouvelés.

Ensuite, se posent des enjeux de management (pour donner les impulsions, « briefer » et revenir en permanence sur les exigences de la PSQ). Plusieurs des responsables interrogés en soulignent l'importance et insistent sur le rôle essentiel des encadrants dans la mise en œuvre et le suivi de la PSQ – mais encore faut-il que les encadrants soient eux-mêmes convaincus par la démarche, et en capacité d'encourager et de récompenser le travail qui en résulte, ce qui interroge aussi les modalités d'évaluation individuelle et les mécanismes internes de gestion des carrières, jusqu'ici peu tournés sur l'aptitude au dialogue, l'action préventive et les implications partenariales².

« Tout l'enjeu, c'est que [la PSQ] ne soit pas que le fait d'une ou deux personnes entre guillemets "références" sur le sujet. C'est d'arriver à mobiliser les effectifs, qu'ils soient de voie publique ou judiciaire, sur les objectifs définis dans chaque secteur. Alors ce qu'on fait – je ne dis pas que ça marche parfaitement, on est sûr de la communication interne – c'est qu'au niveau de chaque circonscription, les chefs de service s'assurent que tous les agents aient bien connaissance des objectifs en cours. Cette démarche, on l'a aussi au niveau départemental avec des effectifs départementaux. [...] Mais là, je dirais qu'on a sans doute encore des marges de progression. Sur la voie publique, les choses commencent à bien rentrer dans les pratiques, mais c'est encore perfectible. Beaucoup plus difficile de faire accrocher les enquêteurs. Eux, dans l'esprit, ils sont chargés d'enquêtes. Mais arriver à faire en sorte que, lorsqu'ils traitent un dossier judiciaire qui concerne un objectif défini dans un GPO, ils intègrent qu'une priorisation doit être faite, une forme de traitement un peu accentué, ça, ce n'est pas encore dans les pratiques. Il faut vraiment que les chefs de service soient là pour mettre l'accent, sinon ils sont dans leur mode de fonctionnement habituel. [...] On a vraiment besoin d'avoir la hiérarchie derrière. » (Directeur de la DDSP, Essonne)

« Pour moi, la PSQ, c'est revenir à un contact facile avec les gens, à une simplicité de communication. [...] Ça passe par du temps dehors, ça passe par beaucoup de communication. Ce qui n'est pas forcément évident pour tout le monde, surtout pour les jeunes. Tout le monde ne s'y intéresse pas. [...] Le contact, ça paraît simple, mais chacun va s'approcher des gens qu'il connaît [...] Beaucoup de jeunes ne vont pas aller voir l'agriculteur du coin parce que ce n'est pas du tout leur milieu, ils vont plutôt se cantonner à des choses qu'ils connaissent bien. [...] D'où l'importance de l'impulsion donnée par les chefs. » (Commandant de brigade, Méru)

¹ À ce sujet, voir les travaux de Thierry Delpeuch sur les instruments policiers d'intelligence territoriale, notamment : Delpeuch T., Ross J.E., « Les instruments policiers d'intelligence influent-ils sur les relations police-populations ? », *Droit et société*, n°97, p.537-552, 2017.
² Delpeuch T., Wuilleumier A., *Évaluer l'action de sécurité publique. Une approche qualitative à l'usage des professionnels de terrain*, Paris, La Documentation française, 2019.

Tenir compte des attentes et des retours des habitants dans leur diversité

Pour finir, il nous faut mettre en évidence des enjeux sur le plan du pilotage et de l'évaluation de l'action policière (à ouvrir davantage aux partenaires et à la population). C'est aussi sous cet aspect que le rapport au public mérite d'être travaillé, dans la prise en compte des points de vue citoyens. Au regard des objectifs affichés de la PSQ, ces derniers semblent pour le moins légitimes à faire entendre leur voix. Par-delà la vision restrictive que les autorités s'en font souvent, la participation citoyenne en matière de sécurité ne saurait effectivement se limiter aux modes de contribution directe à l'ordre quotidien¹. Elle devrait aussi toucher à la capacité de peser sur les politiques mises en œuvre, d'agir sur la définition des problèmes, d'orienter les réponses et d'obtenir des comptes de la part des pouvoirs publics. Or, s'agissant des affaires de sécurité en général et de la PSQ en particulier, les modes de gouvernance restent très institutionnels. Sauf rares exceptions, les citoyens n'y sont pas directement associés, et peu d'efforts sont engagés pour tenter de les impliquer. Raison pour laquelle, dans un communiqué de presse diffusé à l'occasion du lancement de la PSQ, le Forum français pour la sécurité urbaine recommande d'« encourager la participation des citoyens » et de « favoriser l'évaluation de la police par les citoyens ».

Encourager la participation des citoyens

Les citoyens doivent pouvoir exprimer leurs attentes en matière de sécurité et être entendus. Ils doivent aussi être informés des suites données aux problèmes de sécurité qui les concernent directement, et des mesures prises dans leur ville pour réduire la criminalité et la délinquance. Ainsi, des instances de concertation représentatives de l'ensemble de la population et notamment des groupes les plus éloignés des institutions doivent être mis en place et animés. Les conseils de quartier peuvent être un endroit pour ouvrir ce dialogue avec la population.

Favoriser l'évaluation par les citoyens de la police

En matière d'évaluation, il est nécessaire de valoriser la qualité du service rendu et non la mesure quantitative de l'activité des services. L'efficacité des actions policières, ainsi que l'évolution de la relation population-police devront être mesurées grâce à des outils de suivi quantitatifs et qualitatifs. Afin de prendre en compte les spécificités locales, les indicateurs devront être adaptés aux réalités des territoires concernés.²

Au sein des services de police et de gendarmerie, ce sont des enjeux sur lesquels insistent certains cadres (aux échelons stratégiques de conception et de direction plutôt qu'à la base), exprimant une certaine frustration de n'avoir pas de remontées directes de la population concernant la portée des actions menées.

« La difficulté, c'est d'arriver à avoir le contact avec les habitants ou leurs représentants. Il y a des quartiers où c'est facile, et des quartiers où, très clairement, les habitants ne veulent pas s'afficher de près ou de loin avec la police, ou avec tous ceux qui participent à la sécurité. Donc là, on passe par plusieurs biais : les élus, les associations, le bailleur, les délégués à la cohésion police-population. [...]. On passe par ces interlocuteurs pour avoir le retour sur les actions ou les attentes. » (Directeur de la DDSP, Essonne)

« Avec les élus, j'ai un retour positif [sur les GPO]. Quand je leur en parle : "ça marche bien, c'est traité, ce n'est pas encore abouti", évidemment rien n'est simple. Mais le regard que j'en ai, il est à travers les élus, par leur discours. Et à travers les comptes rendus de mes collègues, qui me disent "il y avait tel sujet à tel endroit, il est traité". Ce qui me manque évidemment, c'est le regard de la population. Est-ce que pour elle ça a changé quelque chose ? [...] J'aimerais avoir l'avis de la population, qui, elle, me dirait "il y a toujours tel sujet à tel endroit". Et ça, je n'ai pas. Donc ça me gêne un peu sur le suivi. Je sais qu'il y a une réflexion en administration centrale sur cette thématique. Comment recueillir l'avis de la population ? » (Directeur de la DDSP, Yvelines)

¹ À travers les réseaux d'habitants référents des dispositifs de « participation citoyenne » évoqués supra, ou à travers l'engagement dans les corps de réservistes opérationnels de la police et des armées réunis en 2016 dans la Garde nationale.

² « Police de sécurité du quotidien : Roger Vicot, Président du FFSU, précise les recommandations du Forum », *op.cit.*

« Le GPO, c'est vraiment : "qu'est-ce qui gêne nos concitoyens ici ?" Et notre difficulté, c'est d'avoir les remontées directement par les citoyens. J'avoue qu'on peine beaucoup là-dessus. C'est pareil, on nous dit qu'il faut faire venir des gens de la population. Sauf qu'ils ne veulent pas venir ou ils ne sont pas dispos, et quand on en a, ce n'est pas forcément les plus représentatifs. Donc on passe forcément par des intermédiaires. » (Cheffe d'état-major de la DDSP, Seine-et-Marne)

D'un point de vue méthodologique et pratique, la question se pose effectivement de savoir comment s'y prendre pour recueillir les demandes et les retours de la population. Question d'autant plus complexe qu'il s'agit de considérer les habitants dans leur diversité, car, comme le note la commissaire citée *supra*, ceux qui sont prompts à échanger avec les forces de sécurité ne sont « pas forcément les plus représentatifs ». Mais il n'est pas simple de capter les citoyens les moins disponibles ou les plus éloignés des institutions. L'enjeu est pourtant majeur, le risque étant, sinon, de renforcer les effets de stigmatisation et de domination sociale en se rapprochant d'une partie seulement du public, au détriment des catégories minoritaires ou marginalisées dont les voix ne portent pas publiquement¹.

La prise en compte des points de vue citoyens dans la gestion quotidienne des affaires de sécurité reste donc un horizon lointain vers lequel les forces de l'ordre ne semblent d'ailleurs pas pleinement tournées. Dans le cadre de cette étude, quelques initiatives intéressantes nous ont néanmoins été relayées. Notre contact au Lab PSQ² nous a notamment signalé la tenue régulière, dans les Bouches-du-Rhône, de conseils de sécurité destinés à lutter contre la délinquance du quotidien, incluant des représentants de la population. Nos interlocuteurs de la DGGN nous ont aussi cité une expérimentation menée dans le Gard et L'Hérault autour d'un site internet nommé Vox Usagers. Celui-ci vise à permettre aux usagers des services publics de partager leur expérience et leurs avis sur les services en question (ici, l'accueil dans les brigades de gendarmerie). « On change là aussi de mentalité », commente l'un des officiers de la DGGN, « on passe du quantitatif au qualitatif », « on n'est plus sur la politique du chiffre, mais sur du service à la population ».

Certes, les initiatives de ce type restent rares et comportent des biais, mais elles ont le mérite d'exister et de légitimer une approche plus sensible des questions de sécurité. Si difficile soit-elle à mettre en pratique, il paraît essentiel d'investir dans une telle approche pour mieux saisir les attentes des habitants, leurs ressentis, les problèmes tels qu'ils les vivent et les appréciations qu'ils portent sur l'action de la police et de la gendarmerie. C'est indispensable pour juger de l'efficacité de cette action dès lors qu'on la considère comme un service public au bénéfice des citoyens. Sur ce principe, il importe aussi de rendre des comptes à la population, ce qui ne saurait se limiter à communiquer de manière unilatérale au travers de froids bilans chiffrés ou de courts articles promotionnels publiés dans la gazette locale et sur les réseaux sociaux. La « redevabilité » (*accountability*) suppose l'instauration de véritables espaces d'échange permettant d'aborder les actions menées, leurs effets et les difficultés rencontrées, dans une relation dynamique, dans le dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés, y compris et en premier lieu les habitants. Là encore, cela n'a rien d'évident, d'autant moins que la culture professionnelle dominante au sein des forces de l'ordre n'est pas tellement ouverte à cette dimension. C'est pourtant une exigence inhérente à l'idée de service public, un sujet dont s'emparer pour tendre vers une gestion plus démocratique de la chose policière. Il en va de la confiance accordée aux services de sécurité.

¹ Risque classiquement pointé par les travaux de sociologie de la police. Voir notamment la célèbre étude de Donald Black sur l'organisation sociale des arrestations : « Production of Crime Rates », *American Sociological Review*, n°35, 1970, p. 733-748 ; trad. fr. in « Connaître la Police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Hors-série 2003.

² Micro-entité rattaché au ministère de l'Intérieur chargé de suivre, d'évaluer et d'enrichir le déploiement de la PSQ, dans une triple fonction d'observatoire, de *think tank* et d'incubateur. Cf. [la plaquette de présentation](#).

CONCLUSION

Cette étude traite de la police de sécurité du quotidien sous l'angle des partenariats locaux. Elle repose sur les retours d'expérience et les points de vue croisés des acteurs concernés. Ceux-ci nous invitent à dresser un bilan nuancé, soulignant la diversité des cas de figure et les tendances de fond.

Dans l'esprit, la PSQ s'affiche comme un nouveau label plus ou moins inspirant. Au sein des forces étatiques, elle est souvent perçue comme une énième réforme qui, pour les gendarmes, fait écho au cœur de métier historique, et qui, pour les policiers, peut s'apparenter à une version revue et corrigée de la police de proximité. Quant aux acteurs locaux, l'expression « sécurité du quotidien » leur évoque un référentiel auquel ils s'identifient pleinement, mais dans son acception institutionnelle, la PSQ leur apparaît comme une réforme interne au ministère de l'Intérieur, propre aux forces de l'État, qui génère des attentes mais les laisse pour le moins circonspects. En tout cas, pour tous, le partenariat constitue un axe majeur de la PSQ, répercutant de réels besoins de coopération, mais aussi des rapports de force et des jeux de positionnement.

En pratique, la PSQ se décline différemment selon les territoires. En zone gendarmerie, elle se réclame d'une logique d'expérimentation à l'échelle des unités locales et fait l'objet d'appropriations variables. Mais dans l'ensemble, sauf à considérer les groupes de contact et quelques autres « bonnes pratiques », elle ne transforme pas fondamentalement les manières d'agir, et ce n'est d'ailleurs pas vraiment ce qui est recherché : il s'agit plutôt de promouvoir et de conforter le travail de proximité. En zone police, la PSQ se réalise au travers des groupes de partenariat opérationnels mis en place dans toutes les circonscriptions, sauf sur le ressort de la Préfecture de police. Elle n'a pas vraiment d'autres traductions concrètes, hormis dans les quartiers de reconquête républicaine où les renforts d'effectifs permettent de constituer des équipes dédiées.

Au final, la PSQ donne à voir des dynamiques variables selon les territoires, plus ou moins consistantes et convaincantes, d'autant plus tangibles qu'elles s'adossent à des dispositifs identifiés. À défaut, la PSQ manque souvent de substance et de visibilité, et, globalement, semble n'avoir pas d'effets déterminants ni sur les modes opératoires, ni sur la teneur des collaborations. De l'avis majoritaire, la PSQ poursuit des objectifs louables et véhicule une démarche favorable à la coproduction de sécurité, mais il faut relativiser sinon minorer son impact. Celui-ci paraît d'autant plus limité que le déploiement de la PSQ et les initiatives partenariales développées à ce titre sont percutés par des effets de contextes et notamment par la crise sanitaire, mais aussi par des orientations internes qui viennent en contrarier les objectifs.

La mise en œuvre de la PSQ est donc une gageure à moyens quasi-constants ; elle bute sur des enjeux de priorisation, considérant que la gestion de l'urgence et l'intervention priment toujours au final. « La PSQ, c'est un concept qui a vraiment perdu de son intensité », nous confiait récemment un officier de gendarmerie pour qui « il vaudrait mieux parler d'insécurité du quotidien » vu l'actualité récente. Sa réflexion trahit un sentiment assez largement partagé dans les forces de l'ordre. Si tant est qu'il y ait une réelle volonté d'installer la PSQ dans la durée, il paraît donc essentiel de consolider la démarche et de lui donner plus de corps. Ce qui, du point de vue des acteurs locaux, relève à la fois d'une question d'ancrage (pour favoriser l'insertion des policiers et des gendarmes dans le territoire) et d'une question d'approche (pour les inciter à investir davantage dans les rapports avec la population).

Derrière les éléments de doctrine et les objectifs affichés, c'est à l'échelon micro-local, sur le terrain, que tout se joue effectivement. Or, à cet échelon, force est de constater que l'esprit de la PSQ n'anime pas forcément les unités. Encore faut-il que les policiers et les gendarmes y trouvent du sens, un intérêt direct, et matière à expérimentation (pour reprendre la notion mise en avant par la gendarmerie). Mais il faut aussi réunir un minimum de conditions favorables pour engager des initiatives en ce sens (agents volontaires, soutien hiérarchique, ressources adaptées), sans quoi le risque est de lancer des projets « morts dans l'œuf »¹, ce qui peut avoir sur les équipes des effets plus démobilisateurs encore que de n'avoir rien fait. Certains des exemples évoqués dans cette étude montrent cependant que là où des actions sont menées avec motivation dans des conditions satisfaisantes, les agents se sentent responsabilisés et valorisés, *a fortiori* lorsque ces actions démontrent leur utilité et font l'objet de retours positifs de la part des partenaires et de la population. Cela étant, même lorsqu'elles ne donnent pas pleine satisfaction, ce peut être une expérience constructive, un levier pour investir la mission de sécurité quotidienne, le territoire et les partenariats locaux.

Autrement dit, en matière de PSQ, tout est à définir, construire et réajuster localement, conformément à l'idée de « sur-mesure » érigée en principe-clé de la réforme. Sans nier pour autant les travers d'une administration marquée par son centralisme, remarquons toutefois que *de facto*, l'activité des services de police et de gendarmerie procède, au moins partiellement, d'une logique d'adaptation locale : elle diffère selon les territoires car les réalités, les problématiques et les besoins n'appellent évidemment pas partout les mêmes réponses. Il ne faudrait cependant pas se contenter de ce constat basique car il est possible de pousser bien davantage l'effort d'adaptation locale. Par-delà l'identification d'outils spécifiques, cela suppose d'abord d'être convaincu de l'utilité de le faire et de s'inscrire dans une démarche d'ouverture permettant de s'affranchir d'une vision strictement policière des enjeux de sécurité.

L'approche « sur-mesure » ne peut donc pas faire l'économie d'un diagnostic partagé. Les données produites par les forces de l'ordre sont à croiser avec les indicateurs que d'autres services sont susceptibles de fournir localement et à mettre en perspective avec des éléments plus qualitatifs concernant le ressenti des partenaires et des populations. Une telle démarche implique de mettre en place de véritables espaces d'échange pour permettre ce travail de recueil, de confrontation et, *in fine*, de priorisation concertée. Dans une certaine mesure, les instances partenariales existantes (groupes de partenariat opérationnel, conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, cellules de veille ou autres groupes locaux de traitement de la délinquance) peuvent, chacune à son niveau, jouer ce rôle et servir de réceptacle à l'expression des besoins locaux. Elles présentent certes bien des limites et leur fonctionnement effectif prête souvent le flanc à la critique, mais concrètement, leur utilité dépend de ce que les acteurs en font : à eux de se les approprier pour les faire vivre et leur donner la dimension qu'ils souhaitent.

Retenons toutefois que ces instances restent quasi-systématiquement réservées aux acteurs institutionnels. Or, les liens que les services de police et de gendarmerie entretiennent avec leurs partenaires dans ce cadre ou de manière plus informelle ne valent pas rapprochement direct avec la population dans toutes ses composantes. Comment faire remonter les attentes et les retours des habitants plus directement ? Et comment prendre en compte ceux qui ne viennent pas spontanément vers les forces de l'ordre mais qui n'en sont pas moins légitimes à faire valoir leurs visions des enjeux de sécurité ? La question reste entière.

¹ Nous reprenons à notre compte l'expression d'un enquêté cité p. 43.

Dans l'absolu, les méthodes issues des sciences sociales (enquêtes en population générale, focus groupes, conférences de consensus, etc.) peuvent s'appliquer utilement dès lors qu'elles sont mobilisées avec un minimum de rigueur, mais cela nécessite des ressources (en temps, argent, ingénierie) dont ne disposent pas les services localement. De façon plus basique, c'est au travers du travail quotidien de voie publique que les policiers et les gendarmes peuvent aussi se donner l'occasion d'aller vers le public, de nouer des relations et, par-là, de mieux cerner les attentes et les points d'insatisfaction. Comme le réclament nombre d'acteurs locaux, cela revient à mettre l'accent sur la présence de terrain pour favoriser les liens et permettre un travail plus en profondeur. Les policiers et les gendarmes sont là pour interpeller et réprimer si nécessaire, c'est leur rôle. Mais il est essentiel de reconnaître que la prévention fait aussi partie de leur mission (l'objectif étant d'empêcher la commission des méfaits), et il importe de valoriser la dimension relationnelle de leur métier pour promouvoir une approche tournée vers la collectivité, fondée sur un traitement juste et respectueux du public. C'est tout l'enjeu des réformes visant à ré-ancrer l'action policière dans les territoires, il serait dommageable que la PSQ passe à côté.

Annexe 1 : Interviews réalisées

ÉCHELONS NATIONAL, RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX			
Du côté des forces de sécurité intérieure			
Cabinet du ministre de l'Intérieur	Directeur de projet chargé de la PSQ Chargé de mission Lab' PSQ	17/02/2020	de visu
Gendarmerie nationale			
DGGN / DOE / Sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière	Chargé de mission Chargé de mission Adjoint au chef du bureau de la sécurité publique	25/06/2020	de visu
Région de gendarmerie d'Île-de-France	Chef de la division des opérations Chef du bureau de la sécurité publique et de la sécurité routière Cheffe de la section sécurité publique / prévention délinquance	15/06/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 77	Commandant du groupement Commandant en second du groupement Commandant de la compagnie de Melun	01/07/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 78	Commandant du groupement Officière adjointe police judiciaire	19/06/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 78	Commandante de la MCPF	16/12/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 78	Référent sûreté de la CPTM	16/12/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 78	Commandant de la brigade territoriale de contact Sud Yvelines	16/12/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 91	Commandante du groupement	08/07/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 95	Commandant du groupement	12/06/2020	de visu
Groupement de gendarmerie départementale 60	Commandant du groupement Commandant en second	25/06/2020	de visu
Région de gendarmerie du Poitou-Charentes Groupement de gendarmerie départementale 86	Commandant en second de la région, commandant du GGD 86 Officier adjoint de prévention	18/06/2020	en visio
Groupement de gendarmerie départementale 17	Commandant en second du groupement	17/06/2020	en visio
Groupement de gendarmerie départementale 79	Commandant du groupement Officier adjoint prévention	29/06/2020	par tél.
Police nationale			
DDSP 77	Cheffe de l'état-major Commandant section de soutien et d'études	01/07/2020	de visu
DDSP 78	Directeur départemental de la sécurité publique	05/08/2020	de visu
DDSP 91	Directeur départemental de la sécurité publique	04/09/2020	de visu
DDSP 95	Directeur départemental de la sécurité publique	06/08/2020	de visu
Du côté des acteurs locaux			
Collectivités territoriales			
Association des maires de France (AMF)	Chargé de mission sécurité	27/02/2020	de visu
Villes de France	Directeur administratif et financier, conseiller sécurité	24/02/2020	par tél.
Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU)	Déléguée générale Déléguée générale adjointe	17/03/2020	en visio
Association nationale des cadres territoriaux de la sécurité (ANCTS)	Président	13/03/2020	par tél.
Opérateurs de transports			
Direction de la sûreté ferroviaire SNCF	Directeur Conseiller partenariat police	22/06/2020	par tel de visu
Département de la sûreté RATP	Responsable coordination prévention	03/09/2020	de visu
Bailleurs sociaux			
Union sociale pour l'habitat (USH)	Conseiller sûreté,	02/02/2020	de visu
Union sociale pour l'habitat Île-de-France (AORIF)	Chargé de projet proximité	11/03/2020	de visu
Immobilière 3F	Directeur sûreté et tranquillité résidentielle	16/10/2020	de visu

ÉCHELONS LOCAUX			
En Île-de-France			
Zone de compétence de la gendarmerie nationale			
Fosses (95)			
Mairie de Fosses	Maire Directeur des services à la population	26/08/2020	de visu
Mairie de Fosses	Policière municipale responsable du service ASVP ASVP	28/09/2020	de visu
Organisme HLM Sequens	Directrice immobilier Manager de proximité Manager de proximité	07/09/2020	de visu
Compagnie de gendarmerie de Montmorency	Commandant de la compagnie	09/07/2020	de visu
	Lieutenant-colonel, commandant de la compagnie Lieutenant, commandant de la brigade territoriale de Fosses Major, adjoint au commandant de la brigade	28/09/2020	de visu
Secteur de Palaiseau (91)			
Mairie de Saulx-lès-Chartreux	Maire Responsable de la police municipale (<i>En présence du commandant du GSQ de la gendarmerie</i>)	22/10/2020	de visu
Compagnie de gendarmerie de Palaiseau	Lieutenant-colonel, commandant de compagnie	25/10/2020	de visu
<i>Observation</i>	Accompagnement du groupe de sécurité du quotidien (GSQ) couvrant les brigades de gendarmerie de Palaiseau et de Nozay	22/10/2020	in situ
Zone de compétence de la police nationale			
Aulnay-sous-Bois (93)			
Police municipale	Chef de service, adjoint au directeur de la tranquillité et de la sécurité publique pour le pôle prévention	25/08/2020	de visu
Secteur de Melun Val-de-Seine (77)			
Mairie de Melun	Directeur du pôle tranquillité / sécurité publique	16/10/2020	par tél.
Mairie de Le Mée-sur-Seine	Chef de la police municipale, chef de la police intercommunale des transports	12/10/2020	de visu
Communauté d'agglomération de Melun Val-de-Seine (CAMVS)	Coordonnateur du CISDP	12/10/2020	de visu
Sûreté ferroviaire	Chef de l'unité opérationnelle Sud Est Region	24/09/2020	de visu
Circonscription d'agglomération de police de Melun	Chef d'état-major de la circonscription d'agglomération	06/10/2020	de visu
<i>Observation</i>	Groupe technique opérationnel polices municipales du CISPD	06/10/2020	in situ
<i>Observation</i>	Accompagnement équipage Suge UO de Melun (vacation 15h-22h)	24/09/2020	in situ
Secteur de Palaiseau (91)			
Mairie de Palaiseau	Élu délégué à la sécurité Responsable adjoint de la police municipale	02/09/2020	de visu
Circonscription d'agglomération de police de Massy Palaiseau	Commissaire divisionnaire, chef de la circonscription Commissaire centrale, adjointe Commandant de police, coordinateur de district	25/10/2020	de visu
Commissariat de secteur des Ulis	Capitaine de police, cheffe du commissariat de secteur Major, adjoint à la cheffe	25/10/2020	de visu
Trappes (78)			
Mairie de Trappes	Conseiller municipal délégué à la prévention / médiation	28/04/2021	de visu
Mairie de Trappes	Responsable de la police municipale	28/04/2021	de visu
Commissariat de police d'Élancourt	Commissaire divisionnaire, cheffe de la circonscription	30/09/2020	de visu

Hors Île-de-France			
Zone de compétence de la gendarmerie nationale			
Bressuire (79)			
Mairie de Bressuire	Chef de la police municipale	13/08/2020	de visu
Mairie de Bressuire	Conseiller municipal chargé de la sécurité	13/08/2020	de visu
Compagnie de gendarmerie de Bressuire	Adjoint au commandant de la compagnie Officier de la brigade	13/08/2020	de visu
Secteur de la Tremblade (17)			
Mairie de Breuillet	Brigadier-chef principal de police municipale Agent de police municipale	16/07/2020	de visu
Mairie d'Étaules	Garde-champêtre	19/08/2020	de visu
Brigade de gendarmerie de La Tremblade	Commandant de la brigade Gradé	15/07/2020	de visu
Méru (60)			
Mairie de Méru	Chef de la police municipale	27/08/2020	de visu
Compagnie de gendarmerie de Méru	Commandant de compagnie Adjoint au commandant de compagnie Commandant du PSIG Commandant de la brigade de gendarmerie de Méru	27/08/2020	de visu
Zone de compétence de la police nationale			
Côte de Beauté (17)			
Mairie de Royan	Chef de la police municipale	15/07/2020	de visu
Mairie de Saint-Palais-sur-Mer	Chef de la police municipale Agent de police municipale Agent de police municipale	15/07/2020	de visu
Mairie de Saint-Palais-sur-Mer	Adjoint au maire chargé de la sécurité	21/08/2020	de visu
Commissariat de police nationale de Royan	Commissaire principale, cheffe de la circonscription	15/07/2020	de visu

Annexe 2 : Un GPO dédié à la prise en charge d'une personne souffrant du syndrome d'Asperger

Extrait de l'entretien avec la capitaine dirigeant le commissariat de police des Ulis

Après avoir évoqué les problématiques traitées dans les groupes de partenariat opérationnel (GPO) mis en place sur le ressort de son commissariat, la capitaine revient plus en détail sur le travail partenarial engagé dans ce cadre concernant une personne souffrant du syndrome d'Asperger dont l'état était inquiétant et générait des troubles à l'ordre public.

« C'est un autiste Asperger qui est suivi par l'hôpital d'Orsay depuis qu'il est petit, mais son diagnostic psychologique a été difficile à poser. C'est-à-dire qu'il n'a pas tout de suite été diagnostiqué Asperger, il a été traité pour d'autres pathologies, d'autres choses se sont emmêlées dans son comportement. Le problème de ce monsieur, c'est que dès qu'il a une crispation, qu'il n'obtient pas ce qu'il veut, il dégrade pour obtenir. Là, il était placé sous curatelle, c'est la curatelle qui gérait son budget. Si la curatelle ne lui donnait pas suffisamment d'argent pour pouvoir acheter son paquet de cigarette ou acheter sa baguette de pain, il allait prendre une barre de fer pour dégrader la boulangerie et récupérer sa baguette de pain. C'est quelqu'un qui est très gentil, qui est très intelligent, qui est en lien avec l'université d'Orsay pour développer des programmes informatiques pour des grandes boîtes américaines, c'est quelqu'un d'atypique. C'est quelqu'un qui nous appelait toutes les nuits au commissariat pour dire : "je ne suis pas bien, est-ce que je peux rester avec vous au téléphone ?" Donc les collègues du poste mettaient le haut-parleur et restaient avec lui. Après, visiblement, il cherchait aussi là où il pouvait attendrir...

Et cette personne vivait seule ?

En fait, c'est ça le problème. La curatelle lui avait trouvé un logement, un appartement. Qui se trouvait en totale insalubrité puisque lui-même l'avait complètement dégradé, à force de s'énerver. Des tas d'immondices absolument impressionnants, parce qu'il ne savait pas gérer le quotidien. [...] Ce qui m'inquiétait vraiment, c'est qu'il devenait de plus en plus incontrôlable, qu'il habitait au premier étage, et que parfois, il y avait des choses qui volaient. J'avais peur qu'il finisse par tuer quelqu'un, sans faire exprès, en balançant quelque chose par-dessus la fenêtre. Il avait une capacité à décupler ses forces dans les moments de crise aigüe. [...] Et il y avait un deuxième phénomène, c'est que les voisins n'en pouvaient plus. Alors qu'ils étaient compatissants envers lui, mais ils n'en pouvaient plus. [...] À partir du moment où vous ne pouvez plus dormir, que le bruit est incessant, etc., je peux aussi comprendre... mais j'avais vraiment peur qu'il se passe quelque chose de très grave. [...]

Ce cas est intéressant, parce qu'on n'est vraiment pas sur du rodéo urbain, sur ce à quoi on peut s'attendre quand on parle des GPO...

Mais il y avait vraiment un impact sur la tranquillité. J'avais calculé : en 2019, j'avais 30 interventions liées à cet individu. Et en tout début 2020, en un mois et demi, j'avais déjà 20 interventions, avec des faits graves. Ça allait croissant, et c'était vraiment ce qui m'inquiétait. Et ça me tenait à cœur au moins d'essayer de faire quelque chose. [...]

Alors, on a mis autour de la table sa curatelle, son psychologue, l'unité mobile interdépartementale chargée d'apporter un soutien pour des cas qui ne rentrent pas dans les cases. Et une représentante du CRAIF [Centre de ressources autisme Ile-de-France] qui connaissait personnellement notre individu [...].

Donc on a mis tout le monde autour de la table. Dans un premier temps, il n'y a pas vraiment eu de solution. Après, on se connaissait, bon. Il y a eu une deuxième de réunion, et entre temps, on s'était eu au téléphone. On avait quand même des pistes de réflexion. Sur la première réunion, on avait identifié que déjà, le logement, ce n'était pas bon. Mais bon, la curatelle ne voulait pas entendre parler d'autre chose. Dans son logement, il était tout seul à côté de la gare, alors qu'il est hypersensible au bruit. Donc ça créait du stress, et il répondait au stress en faisant de la dégradation. Donc le logement n'était pas bon. Ensuite, le psychologue disait clairement qu'il ne pouvait pas vivre seul, qu'il avait besoin d'interactions. Et c'est pour ça qu'on le retrouvait régulièrement à dormir au commissariat – parce qu'il a aussi dormi plusieurs nuits au commissariat. [...]

Donc dès le début, l'idée, c'était qu'on trouve un cadre, au moins pour qu'il puisse vivre, et ensuite, pour que le diagnostic autiste puisse être posé, puisqu'il n'avait jamais été véritablement posé. Sauf que pour poser ce cadre, il fallait qu'il reprenne ses médicaments. Parce que là, comme il était en crise perpétuellement, on ne pouvait rien faire passer. Et le problème, c'est que nous, comme on l'avait en garde à vue tous les quatre matins, souvent, le juge nous demandait une hospitalisation d'office, que la mairie prenait, mais l'établissement psy... ils le laissaient partir parce qu'il était ingérable dans le milieu psy local.

Donc on a refait des réunions. Et à la réunion suivante, la mairie était présente, il y avait l'assistante sociale de l'hôpital, l'assistante sociale liée à la curatelle, il y avait pas mal de monde... La réunion a été un peu tendue parce que tout le monde se rejetait un peu la faute. Le corps médical disait : "nous, on pense que la meilleure solution pour ce monsieur, c'est la prison". Nous, on leur expliquait que vu son état psychologique, la prison n'allait pas améliorer son état. La curatelle disait : "moi, je ne veux plus en entendre parler, je veux qu'il soit placé sous tutelle". Là, c'était l'anti-esprit des GPO. Et nous, on a essayé de leur expliquer que la solution, c'était l'unité pour personnes difficiles. La personne du CRAIF a été assez d'accord avec nous pour dire qu'il fallait qu'il ait un cadre, qu'il se lève le matin, qu'il se lave les dents, qu'il ait un cadre normal, qu'il reprenne son traitement, pour pouvoir poser le diagnostic psy et pour pouvoir voir avec lui comment il souhaitait organiser sa vie. Parce qu'on ne voulait pas le couper des mathématiques, mais ne pas le couper des mathématiques, ça veut dire, fatalement, qu'il fallait qu'il reste à Orsay. Donc ce n'était pas évident.

Alors j'ai vraiment fait le forcing. J'étais en lien avec la sous-préfecture parce qu'à chaque fois qu'il sortait de garde à vue, que le magistrat décidait d'une hospitalisation d'office, il fallait que la sous-préfecture confirme l'arrêté d'hospitalisation d'office, c'est la procédure. Donc la sous-préfecture disait : "nous, on va faire en sorte que l'arrêté tienne, on va demander à l'hôpital psy qu'il garde ce patient chez eux, même si c'est sous contrainte à la fois médicamenteuse et physique". La sous-préfecture, elle, a été en lien avec l'ARS [Agence régionale de santé] pour essayer de voir s'il y avait une place en UMD [unité pour malades difficiles] qui pouvait se libérer pour ce patient, en expliquant que c'était une situation urgente et qu'on craignait le pire. Donc l'ARS était sensibilisée. Finalement, l'établissement hospitalier a fait une demande en UMD et après avoir relancé, puis relancé, puis relancé, ils ont fini par obtenir une place en UMD pour ce patient, alors qu'ils nous avaient maintenu mordicus que jamais on n'obtiendrait une place parce que c'était impossible, exceptionnel et qu'il ne rentrait pas dans les cases. Et ils l'ont eue !

Et c'est à proximité ?

Non. C'est à Sarreguemines. Donc il est parti à Sarreguemines. Mais le GPO n'est pas fermé, puisque fatalement, ce patient va revenir. Et maintenant, l'idée, c'est de trouver la structure qui va pouvoir l'accueillir pour qu'il puisse ne pas être tout seul, ne pas être livré à la même problématique. Qu'il puisse avoir un cadre. Et avec l'UMI [unité mobile interdépartementale] on devait justement avoir la décision du DIH [dispositif intégré handicaps rares] pour savoir s'ils nous donnaient un référent, un éducateur spécialisé qui soit en permanence avec lui pour l'assister dans son quotidien. Ça, c'est en cours. Ça a été proposé, on attend la réponse. Alors ça, ça nous a donné beaucoup de tracas. Parfois, on sortait de réunion en se disant : mais on n'y arrivera jamais, le problème va nous rester entier ! Et quand on a eu le mail du centre hospitalier pour nous dire : on a obtenu la place en UMD, alors là, on était vraiment très contents, franchement ! On était très contents.

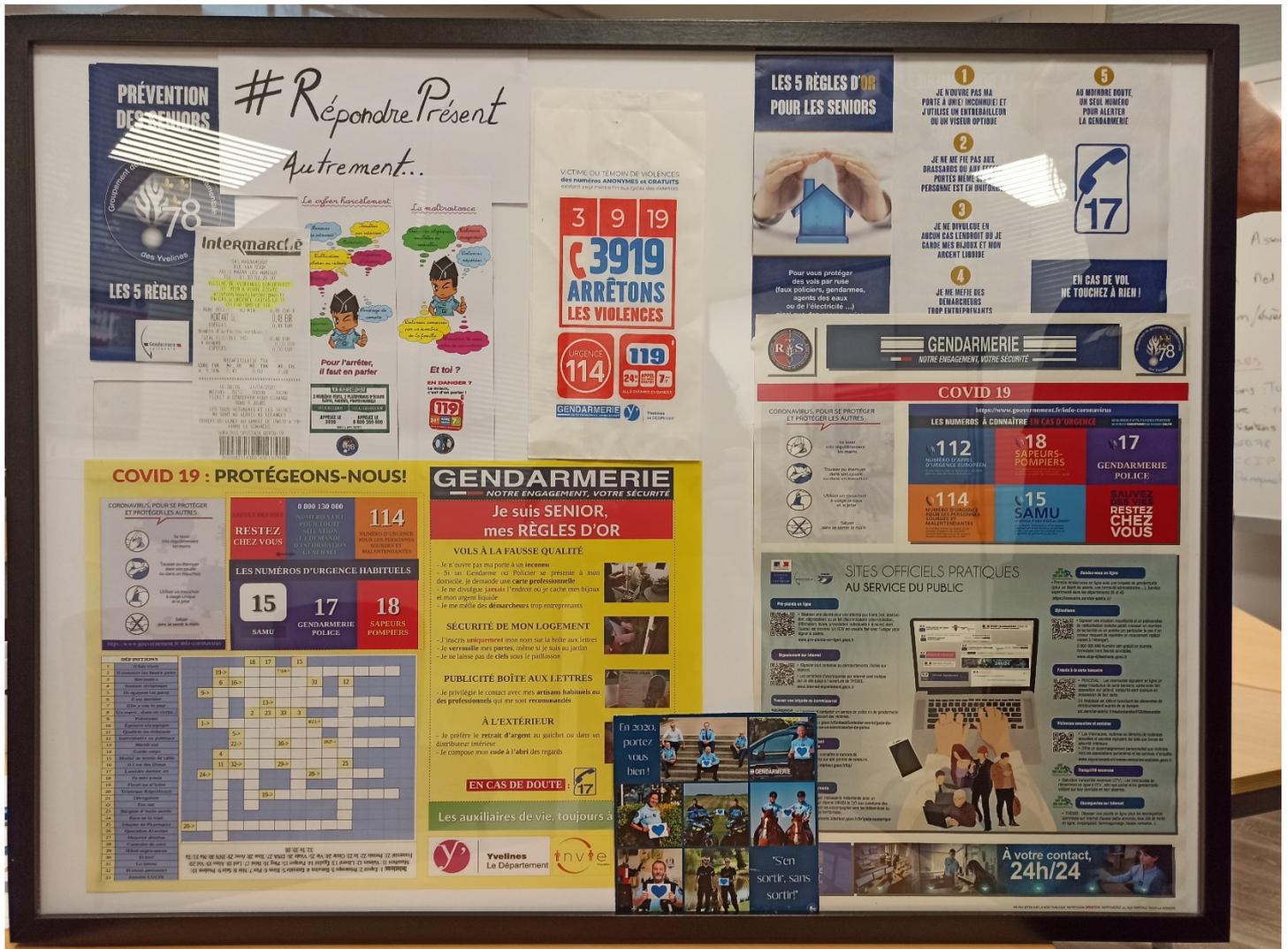
Alors, on a eu d'autres collègues qui nous ont dit : "mais ça, c'est pas dans le cadre d'un GPO, c'est vraiment que du médical", etc. Il y a eu un peu une confrontation de points de vue sur ce sujet, tout le monde n'était pas d'accord sur l'intérêt. Mais si on ne faisait rien, je craignais le pire... [...]

Le sujet se discute certainement, mais sans GPO, il en serait où ? Est-ce qu'il aurait pu obtenir cette place ?

Ah non ! Absolument pas. [...] Donc l'avantage du GPO, c'est que ça nous permet d'ouvrir ce cadre-là. Ça nous permet d'aller au-delà avec les partenaires. Et là, pour le coup, moi, je n'aurais jamais pu demander la place en UMD. C'est vraiment, finalement, la structure hospitalière qui a pu... c'est ce qu'on dit souvent, ils ont vu que tout le monde attendait une réponse. Alors ça faisait vingt ans qu'ils géraient ce patient, mais là, ils se sont dit : il faut qu'on y aille ! C'est un peu la pression de conformité. Quand on est tous autour d'une table, et que tout le monde dit "la solution, c'est ça", même si eux ne sont pas forcément favorables, ils l'ont quand même fait, je pense, sous le coup de la pression, ça a quand même permis de l'obtenir. Alors que moi, toute seule, je n'aurais jamais pu l'avoir. Là, on est vraiment dans la force du GPO. »

Annexe 3 : Actions mises en place par la MCPF des Yvelines dans le cadre de l'opération #RépondrePrésent

Il s'agit d'un montage papier rappelant différentes actions menées au printemps par la Maison de la confiance et de la protection des familles des Yvelines, pendant la première période de confinement, dans le cadre de l'opération #RépondrePrésent. Dépliants, affichettes, tickets de supermarché, pochons de pharmacie, sets de table distribués aux séniors sont autant de supports conçus par l'équipe de la MCPF pour diffuser des messages d'information et de prévention. Posé en évidence dans la salle de réunion, ce cadre vient valoriser des initiatives qu'elle revendique fièrement.



© V. Malochet / Institut Paris Region

Annexe 4 : Police municipale et gendarmerie main dans la main

(Visite avec le GSQ de Palaiseau à la mairie de Saulx-les-Chartreux, octobre 2020)



© V. Malochet / Institut Paris Region



© V. Malochet / Institut Paris Region

Annexe 5 : Liste des acronymes et abréviations (cités dans le texte)

AMF	Association des Maires de France
ANCTS	Association nationale des cadres territoriaux de sécurité
AORIF	Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France
BTC	Brigade territoriale de contact
CISPD	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CTP	Correspondant territorial de prévention
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique (police nationale)
DDSP	Direction départementale de sécurité publique (police nationale)
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
FFSU	Forum français pour la sécurité urbaine
GLTD	Groupe local de traitement de la délinquance
GPO	Groupe de partenariat opérationnel
GSQ	Groupe de sécurité du quotidien
GTO	Groupe technique opérationnel
MCPF	Maison pour la confiance et la protection des familles
OAP	Officier adjoint de prévention
PAC	Poste avancé de contact
PM	Police municipale
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
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SDRPT	Sous-direction régionale de la police des transports
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SQ	Sécurité du quotidien
USH	Union sociale pour l'habitat
ZSP	Zone de sécurité prioritaire



L'INSTITUT PARIS REGION
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49