



HAL
open science

Police de sécurité du quotidien et approche de résolution de problème : quelques résultats de l'étude CoPPOSQ

Thierry Delpuech, Mathieu Zagrodski

► To cite this version:

Thierry Delpuech, Mathieu Zagrodski. Police de sécurité du quotidien et approche de résolution de problème : quelques résultats de l'étude CoPPOSQ. Cahiers de la sécurité et de la justice : revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 2021, Le Sisyphe policier : regards sur la sécurité quotidienne, 53, pp.20-35. halshs-03513054

HAL Id: halshs-03513054

<https://shs.hal.science/halshs-03513054v1>

Submitted on 5 Jan 2022

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

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

Police de Sécurité du Quotidien et approche de résolution de problème : quelques résultats de l'étude CoPPoSQ

Thierry Delpuch, PACTE (CNRS, UGA, Sciences po Grenoble)

Mathieu Zagrodzki, checheur associé au CESDIP



Thierry DELPEUCH est chercheur CNRS et responsable de l'Equipe Régulations du laboratoire PACTE au sein de Sciences Po Grenoble - Université Grenoble Alpes. Il est spécialiste des questions de pilotage et d'évaluation de l'action de sécurité publique, ainsi que de partenariat local de sécurité.



Mathieu ZAGRODSKI est chercheur associé au Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales et consultant, spécialiste des questions de sécurité publique, de gouvernance et de management de la police, de relations police-population et de politiques de sécurité locales.

INTRODUCTION

Le projet COPPoSQ (Conception d'Outils de Pilotage pour la Police de Sécurité du Quotidien) a été mené en 2018-2019 dans le cadre du Comité des études du Ministère de l'Intérieur. Il associait le laboratoire PACTE du CNRS et de l'Université Grenoble Alpes, la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et les centres de recherche de l'Ecole Nationale Supérieure de la

Police ENSP et de l'EONG (Ecole Nationale Supérieure de la Gendarmerie).

L'un des objectifs de ce projet était d'évaluer la mise en œuvre de l'un des aspects de la Police de Sécurité du Quotidien (PSQ), à savoir le développement de stratégies territoriales et d'actions de résolution de problème par les services de sécurité intérieure. Le présent article vise à restituer les résultats de ce travail en ce qui concerne la Police Nationale.

Les prémisses de la PSQ se retrouvent dans le programme d'Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle de 2017. Il y est constaté que la mission de sécurité publique se résume trop souvent aux activités d'intervention et de réaction. Les forces de sécurité intérieure sont jugées plus assez présentes sur la voie publique ni assez disponibles. Elles ne connaissent plus suffisamment les territoires où elles sont déployées, si bien qu'elles ont du mal à intervenir avec discernement et à traiter les problèmes de proximité. En conséquence, elles ne parviennent plus à répondre aux attentes de la population en matière de protection et de tranquillité. Pour répondre à ces problèmes, le candidat Macron s'engageait à promouvoir une meilleure prise en charge des « problèmes spécifiques locaux » par les forces de sécurité intérieure, en instaurant ce qui est qualifié alors de « police de la sécurité quotidienne ».

Les grandes lignes de la PSQ sont présentées le 8 février 2018. L'un des axes de la réforme a pour but d'instaurer « une police et une gendarmerie sur-mesure ». L'idée est de mieux adapter l'action des forces de sécurité aux réalités du terrain. Cela passe tout d'abord par la création de quartiers de reconquête républicaine (QRR), majoritairement en zone police, et de 20 groupements de gendarmerie départementale « mieux accompagnés ». Ces territoires prioritaires, choisis en raison de l'importance de la délinquance et des incivilités, bénéficient d'effectifs supplémentaires. Les 15 premiers QRR ont été désignés en février 2018. Une deuxième vague de 32 QRR a été lancée en février 2019, une troisième vague déployée en 2021 porte à 62 le nombre total de ces quartiers

La PSQ veut promouvoir un nouveau mode de pilotage de l'action de sécurité publique dans les territoires. Il est prévu de donner une plus large autonomie de décision et d'organisation aux responsables locaux pour définir des stratégies de gestion des enjeux de sécurité dans leur ressort d'intervention. Les échelons déconcentrés de la police et de la gendarmerie sont invités à proposer et à mettre en place des stratégies adaptées au contexte local en matière de lutte contre l'insécurité et les incivilités, de partenariats ou d'amélioration des relations police-population. La PSQ fixe à ces stratégies territoriales une série d'exigences : elles doivent être adaptées aux contraintes et aux réalités de chaque territoire ; elles doivent s'attacher à mieux répondre aux attentes et aux préoccupations de la population ; elles doivent s'inscrire dans un cadre partenarial et dynamiser celui-ci ; elles doivent mettre en place des actions de résolution de problème qui proposent des réponses « sur mesure » aux besoins et demandes de sécurité.

Il est important de souligner que la mise en œuvre de la PSQ a dû faire face à des défis considérables : tout d'abord le mouvement des gilets jaunes,

puis les manifestations contre le projet de réforme des retraites, pour finir par la pandémie de COVID19, le tout dans un contexte marqué par la menace terroriste. Ces événements majeurs ont éprouvé tous les services de police et, dans une certaine mesure, fait passer la PSQ au second plan des politiques de sécurité depuis 2019.

Nos analyses sont basées sur une enquête de terrain. En ce qui concerne la police, celle-ci a été menée dans trois directions départementales de la sécurité publique : celle de la Loire-Atlantique (DDSP44, CSP de Nantes), celle du Val-d'Oise (DDSP95, CSP d'Argenteuil, Sarcelle et Cergy) et celle du Nord (DDSP59, CSP de Lille). Dans chacun de ces départements, nous avons interviewé le directeur départemental, les chefs de CSP, des responsables du SIAAP (le Service d'intervention, d'aide et d'assistance à la population, principal metteur en œuvre de la PSQ dans les CSP), des chefs de secteur dans les QRR et des agents chargés de missions spécifiques dans le cadre de la PSQ. Nous avons aussi analysé des documents relatifs aux grands principes de la PSQ (circulaires de la DGPN, informations collectées par le niveau central sur les bonnes pratiques locales) et aux stratégies territoriales des DDSP et CSP étudiées.

Le présent article analyse le volet « stratégies territoriales » de la PSQ, tout d'abord tel qu'il a été conçu par la DGPN dans ses textes de doctrine, puis tel qu'il a été mis en œuvre sur le terrain dans deux des CSP étudiées, à savoir Nantes et d'Argenteuil. Nous avons retenu ces deux territoires en raisons des pratiques de d'intelligence territoriale et de résolution de problème qui y ont été développées (partie 1). Ces pratiques illustrent à la fois les changements positifs que la PSQ a introduits ou renforcés, mais aussi les limites de cette réforme (partie 2).

1- LA DECLINAISON DE LA PSQ PAR LA POLICE

La doctrine de PSQ élaborée par la DGPN traduit une évolution notable des approches policières en matière d'action de sécurité publique (1.1). La volonté de mettre en œuvre cette philosophie d'action renouvelée a donné lieu, dans les cas de Nantes (1.2) et d'Argenteuil (1.3), au développement d'initiatives qui marquent vers des formes de police plus attentives aux besoins, demandes et problèmes des habitants et partenaires.

1.1- La doctrine policière de la PSQ

La DGPN a défini la manière de mettre en œuvre la réforme dans une circulaire n°2018-1300D du 6 avril 2018, portant doctrine de la police de sécurité du quotidien. Le partenariat opérationnel et la démarche résolution de problème constituent deux aspects centraux de cette déclinaison policière de la PSQ.

La police entend renouveler son mode de pilotage de l'action de sécurité publique, qui doit désormais s'inscrire dans « des stratégies locales établies à partir d'un diagnostic de sécurité »¹.

¹ Toutes les citations de cette section 3.1 sont tirées de cette circulaire.

Le diagnostic de l'environnement sécuritaire doit faire intervenir non seulement les élus, la préfecture et l'autorité judiciaire, mais aussi « tous les acteurs de la sécurité et les représentants pertinents de la population ». L'inventaire des besoins de sécurité du territoire doit être effectué à travers le dialogue permanent avec les maires, la participation assidue et active aux différents comités locaux traitant de questions de sécurité, ainsi qu'à travers la consultation des habitants.

La police s'engage à renforcer le contact avec la population. Le but principal du travail de contact doit être de recueillir les besoins de sécurité des administrés et leur perception des réponses qu'y apportent les acteurs de la sécurité. Les services de proximité sont appelés à déployer des patrouilles de contact et à être à l'écoute des usagers qui se rendent au commissariat, mais aussi à organiser des réunions de quartier et autres formes de consultation directe des administrés, telles que des enquêtes quantitatives et qualitatives. L'approche policière de la PSQ insiste sur la nécessité de fidéliser les policiers dans les territoires, afin de leur donner le temps de tisser un réseau de partenaires et d'accumuler un savoir local sur les problèmes de sécurité du quotidien.

La stratégie territoriale doit définir une série d'objectifs ciblés, qui doivent, de préférence, pouvoir être traités par une action partenariale. La stratégie doit être consignée dans un document programmatique - le Contrat opérationnel - et dans une série de fiches action. Celles-ci doivent préciser le rôle attendu de chaque partenaire, les échéances de réalisation, les modalités de suivi et d'évaluation du projet collectif, ainsi que ce qui est envisagé en termes de communication sur les actions réalisées.

La doctrine PSQ de la police insiste sur la nécessité de développer les solutions de sécurité en commun avec les partenaires. La territorialisation de l'action de sécurité publique est conçue comme participation à une politique de sécurité globale en étroite collaboration avec les autres parties prenantes à l'action publique territoriale. Les policiers doivent prendre l'initiative de solliciter les concours extérieurs qu'ils jugent indispensables au traitement de l'enjeu ciblé, et ce de manière systématique. Réciproquement, ils doivent se montrer flexibles face aux demandes émanant des partenaires et ne pas hésiter à « co-développer » des solutions originales. Ils doivent œuvrer à faire évoluer les instances partenariales de concertations de manière à ce qu'elles deviennent des lieux de partage d'informations ayant un intérêt opérationnel en même temps que des espaces de construction de solutions concrètes. Quand il n'existe pas déjà un dispositif approprié pour assurer le pilotage du travail en réseau, la police doit s'atteler à en mettre un en place sous forme de « groupe de partenariat opérationnel » (GPO).

Le GPO est constitué autour d'un référent policier, gradé ou officier de police chef d'une unité territorialisée. Il doit être piloté de façon collégiale avec les représentants de la mairie. Ce groupe de travail ne doit regrouper que les acteurs de terrain qui sont strictement concernés par le traitement des enjeux ciblés. Le GPO doit être constitué en vue de résoudre un problème (ou ensemble de problèmes) bien défini et doit être supprimé lorsque celui-ci est résolu. Le GPO doit recueillir les besoins de sécurité des habitants, élaborer des réponses transversales et procéder à l'évaluation de ces

dernières. Il doit se réunir fréquemment (une ou deux fois par mois). Il a vocation à unifier les instances partenariales ponctuelles à l'exception des GLTD, des CLSPD et CISPD.

Le GPO a vocation à être le lieu de mise en pratique de la méthode de résolution de problème. Tous les participants au groupe doivent être prêts à se plier à une démarche projet, qui implique de prendre des engagements précis en termes d'actions à mettre en œuvre, de dégager les moyens nécessaires et de respecter un calendrier de travail prédéfini. Le projet partenarial doit être mis en forme dans un Contrat opérationnel. La méthode de résolution de problèmes (MRP) est expliquée en deux pages dans une annexe de la circulaire de la DGPN portant doctrine de la PSQ. Les responsables territoriaux sont aussi renvoyés à la lecture du Manuel d'intelligence de sécurité publique publié (ISP) par l'ENSP et la DCSP en 2017, qui expose une démarche partenariale d'analyse et de résolution des problèmes de sécurité.

La déclinaison policière de la PSQ désigne de façon claire l'échelon hiérarchique en charge de la conception et du pilotage des stratégies territoriales, à savoir le chef de circonscription de sécurité publique (CSP). Le Directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) n'a pas pour rôle d'assigner des priorités et de fixer des objectifs d'action aux responsables territoriaux, mais de veiller à la cohérence des stratégies locales (en lien avec l'autorité préfectorale). Le DDSP doit prodiguer son expertise et apporter un soutien opérationnel et logistique au chef de circonscription, suivant un principe de subsidiarité. L'autonomie du responsable de CSP en matière de choix stratégiques a été confortée par une plus grande autonomie d'organisation, budgétaire et logistique, afin de leur donner les moyens de mettre en œuvre les priorités et objectifs qu'ils se sont eux-mêmes fixés.

En échange de cette déconcentration du pouvoir de fixer la stratégie, il est demandé au chef de CSP de faire des efforts pour moderniser le mode de management des services et la méthode de conception des orientations stratégiques. Le chef de circonscription doit notamment mettre en place une « démarche qualité » et une « évaluation qualitative locale des actions de police menées dans le cadre de la PSQ ». Cette évaluation ne doit pas se limiter à l'examen des indicateurs existants, mais doit reposer sur la consultation des partenaires et populations concernés. Les modalités de cette consultation, et plus largement les méthodes d'évaluation, sont précisées dans un manuel spécifique².

« La différence entre la PSQ et les réformes précédentes réside dans le souci de laisser les responsables locaux fixer leurs propres objectifs. C'est la première fois que la DCSP confère autant d'initiative, d'autonomie et de responsabilité à l'échelon local pour déterminer ses stratégies. Il est demandé aux chefs de circonscription et responsables de secteur d'appliquer la méthode PSQ, mais libre à eux de choisir leurs priorités. Les

² Delpeuch Thierry, Wulleumier Anne, *Evaluer l'action de sécurité publique. Une approche qualitative à l'usage des professionnels de terrain*, Paris : La documentation française, 2019.

principes qu'ils doivent respecter sont le diagnostic partagé, le partenariat opérationnel, la production de fiches-action, le suivi de l'action dans le cadre des GPO et le passage par une phase d'évaluation. L'idée est de les habituer à la dynamique circulaire programmation stratégique-évaluation »³

Les principes de la PSQ ont vocation à s'appliquer dans toutes les circonscriptions. Une « mise en œuvre renforcée » de la PSQ doit avoir lieu dans les Quartiers de reconquête républicaine. Cela signifie que des moyens humains et matériels supplémentaires doivent être attribués à ces territoires, en raison de besoins plus importants de résolution de problèmes, de partenariats et de lutte contre les problèmes de tranquillité publique. Mais l'approche PSQ n'a pas vocation à se limiter à ces zones prioritaires. Elle doit être adoptée partout, indépendamment des moyens disponibles.

1.2- La PSQ à Nantes

1.2.1- Un pilotage de la PSQ adossé à celui de la politique locale de sécurité

La PSQ nantaise s'inscrit dans des structures et des pratiques de gestion partenariale de la sécurité publique bien établies, qui donnent satisfaction aux participants. Ce système nantais de partenariats de sécurité est dit Contrat d'action territoriale de tranquillité publique (CATTP). Le chef d'orchestre en est la mairie de Nantes, et plus spécifiquement sa Direction de la tranquillité publique (DTP). Ce système place l'accent sur des actions ciblées dans des secteurs de petite taille. Ces actions sont définies sur la base d'une analyse de la situation qui fait problème, en intégrant les attentes et demandes des habitants concernés. L'esprit de la PSQ est donc appliqué depuis longtemps à Nantes.

Le haut degré d'organisation et de mobilisation du système nantais permet à la CSP de s'appuyer sur les structures de gouvernance partenariale pour un certain nombre d'aspects du travail d'élaboration et la conduite de l'action. La CSP participe elle-même activement à cette gouvernance, notamment par l'intermédiaire de la Cellule de coordination du partenariat du SIAAP et via la participation assidue de représentants des services de police aux multiples instances partenariales. Le volet « intelligence de sécurité publique » du pilotage de la PSQ repose, pour l'essentiel, sur les comités partenariaux tels que la CTPP (Cellule de Tranquillité Publique et du Partenariat qui effectue la conduite stratégique du CATTP au niveau municipal) ou les GATTP (Groupe d'Action Territorial de Tranquillité Publique, qui assure la coordination opérationnelle des acteurs de terrain au niveau des quartiers). Ce volet recouvre les activités de diagnostic des situations locales, l'analyse des problèmes et l'évaluation des résultats de l'action.

Par exemple, en amont de chaque réunion du CTPP, un tableau de bord élaboré par la DTP récapitule les engagements pris par chaque partenaire

³ Entretien avec un responsable du déploiement de la SQ au sommet du Ministère de l'Intérieur, 2019.

dans les différents secteurs et fait le bilan des actions menées pour répondre à ces engagements. La DDSP et la DTP s'échangent leurs documents de planification au stade de leur élaboration, afin de s'entendre en amont de leur publication sur les problèmes et territoires prioritaires.

La CTTTP effectue des évaluations à mi-parcours et finales des stratégies menées dans les zones prioritaires. Ces états d'avancement reposent, pour l'essentiel, sur l'autoévaluation qualitative par les intervenants du travail accompli et de celui restant à faire par rapport aux objectifs inscrits dans une feuille de route. Ces appréciations sont consignées des fiches synthétiques qui dressent le bilan des activités mises en œuvre dans chaque secteur prioritaire et portent un jugement subjectif sur leur impact.

Les instances de pilotage du CATTP sont en mesure d'actionner une gamme bien définie de moyens d'action. Chacun de ces instruments de politique locale de sécurité relève d'un partenaire ou groupe de partenaires spécifique, qui reste maître de son utilisation. Néanmoins, ces outils sont communément mis en œuvre dans le cadre des stratégies d'action pour les micro-secteurs. Dans les faits, toutes les feuilles de route prévoient, à peu de choses près, la même combinaison de formes d'intervention. Ce *policy mix* déployé presque à l'identique dans tous les territoires prioritaires comporte une douzaine d'instruments : les médiateurs de quartier, le protocole de traitement des pétitions d'habitants, les déléguées à la cohésion police population, le recours à l'appel 17, les rencontres en pied d'immeuble, déambulations et rencontres au domicile pour recueillir les doléances, les actions d'insertion socioprofessionnelles, les actions éducatives, les animations de l'espace public, les actions sur le bâti et l'environnement (prévention situationnelle), les actions ciblées de la police municipale en gestion de l'espace public.

L'action de résolution de problème ne consiste pas donc pas, dans le cas de Nantes, à inventer un dispositif sur mesure pour traiter chaque situation spécifique, mais à construire un assemblage d'instruments relevant d'acteurs variés, qui devient lui-même un instrument d'intervention générique du réseau partenarial. Une fois institutionnalisé, ce package est mobilisé de manière quasi identique pour traiter une variété de problèmes dans des territoires hétérogènes.

Le déploiement de la PSQ a été facilité dans la police par un effort de formation continue, qui s'adresse au premier chef aux officiers des SIAAP et aux responsables de secteur de la CSP. Les responsables interviewés sont satisfaits de la qualité des formations, qui combinent présentation de la doctrine, explication de la démarche de résolution de problème, supports vidéos, exercices pratiques, réflexion collective sur la manière de répondre à des problèmes concrets (occupation de hall, deal de rue, etc.), échanges de bonnes pratiques entre policiers appartenant à des circonscriptions différentes. Dans l'ensemble, les responsables de circonscription s'estiment bien formés à l'organisation du service et à la gestion du changement.

1.2.2- Actions développées par la police

La PSQ nantaise n'a pas été considérée comme une remise en cause des modes existants d'organisation et de fonctionnement, mais comme une occasion de renforcer, de rationaliser et de rendre plus efficaces certains dispositifs et certaines méthodes.

La stratégie de PSQ de la DDSP privilégie cinq axes d'efforts : le rapprochement police-population, le développement de la résolution de problème, le renforcement de la présence sur la voie publique, le raffermissement des synergies opérationnelles et l'amélioration de la réactivité des services impliqués dans la sécurité du quotidien. Chacun de ces axes comprend une série de mesures, qui consistent le plus souvent à renforcer des dispositifs ou des modes d'action déjà existants, et parfois à en instaurer de nouveaux.

Ainsi, la DDSP considère que le rapprochement police-population nécessite de conforter deux dispositifs instaurés dans ce but avant la PSQ : les délégués à la cohésion police-population (DCPP) et le « pôle psycho-social » d'aide aux victimes. Le renforcement de dispositif existant peut éventuellement prendre la forme de ressources ou de pouvoirs supplémentaires. Par exemple, un troisième DCPP a été recruté afin que chacun des trois secteurs du QRR puisse bénéficier du sien. Les responsabilités de ces intervenants de proximité ont été élargies : les DCPP sont désormais invités à proposer des actions de résolution de problème et se voient reconnaître un rôle de « collecte et remontée d'informations opérationnelles » utiles à la conduite des actions partenariales.

Un autre type de mesure réside dans la systématisation de pratiques existantes dont la hiérarchie estime qu'elles sont à même de contribuer à la réalisation de l'objectif visé. Par exemple, le programme de PSQ se propose d'améliorer les relations police-population grâce à une meilleure communication publique et grâce à la présence plus régulière de représentants de la PN dans différentes arènes de concertation : réunions publiques dans les quartiers, conseils consultatifs instaurés par les communes (de jeunes, d'ânés, de citoyens), rencontres en pied d'immeuble, déambulation partenariales, etc. De même, l'approche de résolution de problème est conçue comme la poursuite des actions menées dans le cadre du CATTP et comme un effort accru de ciblage des délinquants connus pour être les plus actifs dans les territoires prioritaires. Le renforcement de la présence sur la voie publique se traduit par la sélection raisonnée d'un ensemble de points fixes et de patrouilles pédestres, dans un souci de meilleure visibilité de la police sur les secteurs touchés par des nuisances récurrentes. Ce choix des lieux de présence accrue est effectué en concertation avec les instances de pilotage du partenariat.

Le déploiement de la PSQ ne consiste pas seulement à ré-étiqueter, conforter ou développer l'existant, mais aussi à mettre en place de nouveaux dispositifs et de nouvelles méthodes de travail.

Ainsi, la CSP de Nantes s'est dotée de « patrouilles de contact », de « référents » chargé du suivi des actions de résolution de problème, d'une Cellule anti-rodéos. Une Cellule interservices SD44/PJ44 a été créée dans le

but d'améliorer la coordination entre ces deux structures. Les patrouilles de contact sont organisées par les divisions territoriales du SIAAP. Celles-ci doivent remplir un objectif quantitatif en termes d'heures de vacation consacrées à cette activité mais sont autonomes dans la mise en œuvre opérationnelle. Le but de ces patrouilles est de contribuer à une « reconquête par les bordures » des territoires sensibles, c'est-à-dire par les zones où l'état des relations police-population permet l'établissement d'interactions susceptibles de renforcer la confiance et la collaboration. Ce travail de rapprochement effectué en périphérie des micro-secteurs où existent des tensions entre policiers et habitants vise à apaiser les conflits et à faire évoluer réciproquement les regards. Il s'articule avec des efforts de communication en vue de modifier l'image de la police (explication de son rôle au bénéfice de la population et au service du vivre ensemble républicain). Les patrouilles de contact ne sont mobilisées sur des missions de police-secours qu'en cas d'extrême nécessité, ce qui leur permet de se concentrer sur leur rôle de dialogue, d'échange d'informations et de recueil du renseignement avec les habitants, commerçants et partenaires (chauffeurs de tramway, médiateurs, etc.). Les réservistes sont fréquemment utilisés pour réaliser ce type de patrouille, car ils parviennent mieux à communiquer avec les administrés. Une partie du travail de contact consiste à aller à la rencontre de personnes ayant appelé le 17 ou ayant porté plainte (par exemple des commerçants ayant subi des vols). Certaines patrouilles de contact sont mixtes avec la police municipale.

L'action policière dans les territoires prioritaires place l'accent sur cinq phénomènes jugés particulièrement préoccupants : le trafic de stupéfiants, les rodéos, les occupations de halls, les violences avec armes et les multi-répétitifs.

L'exemple de la lutte contre les rodéos montre bien la manière dont la PSQ s'insère dans des stratégies partenariales plus larges de réponse aux problèmes de sécurité. La PN a mis en place, avec les bailleurs, une procédure de « traitement à froid » de ce phénomène. Cette méthode consiste à repérer les lieux de stockage des véhicules afin de procéder à leur enlèvement, notamment en multipliant les visites des caves et des parties communes. Des patrouilles et contrôles plus fréquents sont effectués dans les lieux et créneaux horaires où se déroulent des rodéos (dont les nouvelles patrouilles de contact et des opérations communes avec la police municipale). La police a adopté une tactique de traitement contraventionnel ciblé. Celle-ci consiste à verbaliser diverses infractions selon des techniques dites « à la volée » : défaut de port de casque, violations du code de la route, nuisances sonores, dégradations volontaires. En même temps, une judiciarisation accrue de ce phénomène est opérée en s'appuyant sur le nouveau délit de rodéo. Dès lors qu'un signalement avec des éléments exploitables est réalisé, une enquête est diligentée par une cellule anti-rodéos créée spécialement au sein de la Brigade des accidents et délits routiers. Cette même cellule rassemble et analyse toutes les données disponibles sur ce phénomène (accidentologie, informations envoyées par les partenaires, images de vidéosurveillance, procédures judiciaires, contraventions...), afin d'identifier les lieux et créneaux horaires, ainsi que individus et les engins impliqués.

Parallèlement à ce travail répressif, un éventail de mesures de prévention est mis en œuvre par l'ensemble des partenaires (y compris la PN) : aménagements de voirie, actions éducatives dans les collèges et centres socioculturels, interventions des médiateurs de quartier, encadrement d'activités de moto-cross par le CLJ, formation au code de la route dans le cadre des dispositifs d'insertion, etc.

La réduction des rassemblements perturbateurs, la lutte contre la dégradation de l'environnement urbain, et même le combat contre les points de deal, mettent en jeu des combinaisons similaires entre modes d'action policiers (verbalisations, patrouilles, surveillances, enquêtes judiciaires, saisie des avoirs criminels, interventions pédagogiques de policiers dans les établissements scolaires...), mesures relevant d'autres acteurs locaux et dispositifs communs à plusieurs partenaires (analyse collective des problèmes en comité, activités conjointes entre PN et police municipale, procédures d'échange d'informations opérationnelles, médiateurs de quartier...).

Le SIAAP a mis en place une démarche de résolution de problème sous forme de fiches-action qui indiquent les opérations à mettre en œuvre dans chaque territoire prioritaire.

Les objectifs fixés par les fiches-action sont de deux types : la suppression d'un point de deal ou la réduction des occupations d'un hall d'immeuble ou d'un espace public. Les moyens d'action prévus par la fiche sont peu ou prou les mêmes quel que soit le territoire ciblé et l'objectif visé : passages et contrôles par les effectifs du SIAAP, du SOPS ou de la police municipale, mise en place de surveillances pour identifier les individus impliqués et connaître leur rôle dans le problème, recueil d'informations au moyen des patrouilles de contact, contrôles d'identité sur réquisition du Procureur, opérations de visite de caves et partis communes, saisine des services judiciaires compétents, efforts de saisie des avoirs criminels. Mis à part les patrouilles de contact, ces moyens correspondent à des modes d'action habituels de la police : l'action menée est donc un caractère ciblé, territorialisé et planifié mais ne constitue pas à proprement parler une action « sur mesure », qui impliquerait d'adapter les modalités d'action en fonction de chaque problème. Les délais de réalisation indiqués sont de 3 ou 6 mois. Les partenaires que la PN souhaite associer à son action sont les bailleurs, la municipalité et sa police, le CSU, les médiateurs, certaines associations de quartier.

Les indicateurs de suivi proposés par les fiches sont uniquement des indicateurs d'activité : nombre d'opérations menées (visites de communs réalisées, patrouilles de contact dépêchées, etc.) ; nombre d'heures de patrouille sur le secteur ciblé (quantifié grâce à la MCI) ; nombre d'informations collectées auprès des bailleurs, habitants et commerçants (mesuré en comptabilisant les mentions et fiches rédigées) ; nombre de personnes rencontrées par les DCCP ; nombre de doléances, requêtes et plaintes émanant des habitants ; nombre d'interpellations ; nombre de procédures judiciaires ; quantités de produits stupéfiants saisis. Le suivi de la fiche-action est confié à un référent nommément identifié (gradé ou

officier), qui est responsable de la programmation des opérations, du respect des délais et de l'autoévaluation des résultats.

Un suivi global des activités de PSQ dans les QRR est effectué par la Cellule de coordination du partenariat du SIAAP. Celle-ci a défini quatre ensembles d'indicateurs : relationnels, opérationnels, de la délinquance de voie publique et des violences urbaines. Les deux premiers groupes contiennent des indicateurs d'activité et les deux derniers des indicateurs de résultats tout à fait classiques pour la police.

Les indicateurs relationnels renvoient aux efforts de contact déployés par le SIAAP. Ils sont spécifiques à la PSQ nantaise dans la mesure où ils rendent compte de la mise en œuvre de dispositifs et pratiques spécifiques à cette politique. Sont comptabilisés les vacations réalisées dans le cadre des « points de meilleure visibilité de la police » (patrouilles pédestres), les participations aux rencontres en pied d'immeuble, déambulations partenariales et conseils citoyens, les patrouilles de contact (nombre d'heures). Sont aussi quantifiées certaines activités des DCCP : dossiers traités, contacts dans les QRR et en dehors, présence dans les instances et opérations partenariales. Les indicateurs opérationnels dénombrent les opérations habituellement utilisées dans le cadre des fiches-action : visites de communs, opérations de contrôles d'identité, enlèvements d'engins motorisés utilisés pour les rodéos, actions de répression des rodéos.

L'introduction de la démarche par objectifs a permis au SIAAP de sortir de la posture essentiellement réactive qui caractérisait son action avant la PSQ. L'introduction d'un certain formalisme dans la conduite du travail de sécurité de proximité est appréciée par l'encadrement, qui conçoit mieux le sens et l'utilité de l'action menée. La PSQ a suscité la mise en forme par écrit de certaines méthodes d'action, ce qui facilite leur apprentissage par les nouveaux arrivants, leur diffusion vers d'autres circonscriptions.

1.3- La PSQ à Argenteuil

1.3.1- La démarche de définition des stratégies territoriales dans le Val d'Oise

La méthode d'élaboration des stratégies de PSQ qui a été mise en place par la DDSP du Val d'Oise confère une grande marge de manœuvre aux chefs de circonscription d'agglomération pour définir leur programme d'action. La démarche se compose de quatre étapes.

La première phase consiste en un diagnostic de l'environnement sécuritaire de la circonscription. Elle associe tous les services de la CSP et de la DDSP, les DCCP et les intervenants sociaux en commissariat. Les données principales mobilisées sont les statistiques de la délinquance et le savoir local des personnels. Dans un deuxième temps, les responsables de la circonscription doivent identifier et consulter tous les acteurs locaux de la sécurité : autres administrations, collectivités territoriales, chefs d'entreprise, commerçants, associations, transporteurs en commun, bailleurs, éducation nationale, etc. Ils doivent aussi collecter de l'information sur les attentes et besoins de la sécurité de la population, à

travers l'examen des courriers de doléance et pétitions reçus par les mairies, les réponses à une enquête de satisfaction mise en place conjointement avec les mairies, les propos exprimés dans les réunions de quartier, l'analyse de la presse locale, l'étude des profils des victimes et l'exploitation de la MCI. La troisième étape consiste à restituer le diagnostic à la hiérarchie, au préfet et aux élus. La quatrième phase est la définition d'un projet de PSQ pour la circonscription. Ce programme doit être formalisé dans une série de fiches-action, qui précisent l'objectif visé, les moyens mobilisés, les délais de réalisation, les indicateurs de suivi et les partenaires associés à l'action. Les fiches doivent être transmises à la DDSP pour validation.

L'intérêt du diagnostic partagé est de déterminer quels acteurs sont en mesure d'apporter les solutions les mieux adaptées compte tenu de la nature et des caractéristiques du problème. Cela évite à la police d'être systématiquement en première ligne, même quand ses modes d'action sont inadéquats. Cela permet également de responsabiliser les acteurs qui ont la capacité d'améliorer la situation et de les pousser à s'engager.

La DDSP n'a fixé que deux orientations valables pour toutes les CSP : un meilleur échange d'informations avec les partenaires et, d'autre part, l'intensification du partenariat avec les bailleurs. Les chefs de CSP sont incités à fixer leurs propres objectifs en plus de ces deux orientations. D'autre part, un certain nombre de consignes générales concernant la PSQ ont été données à tous les services du département. Par exemple, il est demandé aux patrouilles généralistes de travailler en pédestre et de d'aller autant que possible au contact des habitants. Les circonscriptions ont reçu pour consigne d'être plus attentives aux besoins et doléances exprimées par les habitants à l'accueil, par téléphone ou par courrier électronique. Ces directives sont suffisamment générales pour ne pas priver les responsables de circonscription de leur liberté de choix stratégique, tant au niveau de la définition des axes de travail que de celui des moyens à mettre en œuvre.

La DDSP a mis en place un outil d'analyse de la délinquance par rue. Il permet de connaître le classement des dix rues les plus criminogènes dans les communes des CSP du département, et ce pour sept infractions : cambriolages, coups et blessures volontaires, port d'arme, vols avec arme, vols violences, vols simples liés à l'automobile et vols à la tire. L'outil, actualisé deux fois par an, permet de connaître les créneaux horaires de la délinquance.

Cet instrument est conçu pour faciliter le dialogue entre les services de la CSP et les mairies en vue de créer des partenariats opérationnels. Il constitue une contribution de la police à la réalisation du diagnostic partagé. Les responsables policiers doivent l'utiliser pour initier une réflexion partenariale sur les causes pouvant expliquer la commission des infractions dans la rue. Les sources d'insécurité ainsi identifiées sont de plusieurs ordres : déficit d'éclairage, présence d'un grand parking, défaut de vidéo-protection, absence des résidents pendant la journée, etc. Cette analyse « par rue » sert de base à l'élaboration de réponses concertées et partagées. L'outil sert alors à convaincre équipes municipales de réaliser, par exemple, des travaux de voirie, d'éclairage, la mise en place de caméras de surveillance,

des aménagements urbains. Il permet aussi à la police nationale d'influencer les orientations données aux patrouilles de police municipale.

La « délinquance par rue » constitue un atout sur lequel la police peut s'appuyer pour revendiquer et exercer une fonction de conseil et d'accompagnement des élus dans le domaine de la sécurité. Cet outil procure aux responsables policiers un levier pour être force de proposition et pour accentuer leur influence dans les arènes partenariales. Il étaye les demandes policières de renforcer les coopérations opérationnelles. Il contribue à la professionnalisation des élus et agents municipaux en charge des questions de sécurité.

Les CSP du Val-d'Oise doivent composer avec certaines mairies dont les investissements dans le domaine des politiques de prévention et de sécurité ne sont pas à la hauteur des enjeux territoriaux. Les communes manquent, dans l'ensemble, d'expertise et de capacités en ingénierie de sécurité. Elles, ont tendance à être dépassées par les problèmes. Leur implication dans les enjeux de sécurité est variable. Elles n'ont pas toujours mis en place les structures adéquates. Certaines sont traversées par des conflits internes. Cette situation de relative faiblesse des acteurs municipaux dans le domaine de la sécurité permet certes à la police d'exercer une forme de leadership, mais est un frein au développement et à l'efficacité des partenariats opérationnels. En revanche, la police possède déjà une culture du partenariat, notamment avec les établissements scolaires, les bailleurs, les transporteurs en commun et certaines des mairies. C'est pourquoi, dans le cas du Val d'Oise, la police est l'acteur ayant la plus forte disposition à initier et conduire des partenariats opérationnels, contrairement au cas Nantais, où c'est plutôt la mairie qui est en position de leadership. Le revers de cette posture très proactive de la police en matière de définition des politiques locales de sécurité est qu'elle engendre des risques de conflit avec les municipalités, qui peuvent à tout moment revendiquer elles-aussi de prendre le leadership et de fixer les priorités et orientations.

1.3.2- L'Unité de PSQ d'Argenteuil

Dans la CSP d'Argenteuil, la principale initiative en matière de PSQ a consisté à créer une unité spécialisée dans l'analyse des problèmes de sécurité et dans l'impulsion de réponses opérationnelles en collaboration avec les partenaires. Cette Unité de PSQ (UPSQ) doit faire en sorte que l'information sur les problèmes de sécurité circule mieux au sein de la police et entre les partenaires. Elle doit aussi veiller à ce que cette information soit mieux exploitée pour construire des solutions.

L'UPSQ se compose de quatre effectifs à temps complet, qui sont tous des « anciens » de la circonscription qui ont une très bonne connaissance de l'environnement urbain, des services de la CSP, des principaux partenaires extérieurs et des phénomènes de délinquance. L'UPSQ est rattachée directement à l'état-major de la CSP. Les membres de l'UPSQ ont été choisis pour leur polyvalence, leur flexibilité et leur aptitude à effectuer un ensemble de tâches de contact, de partenariat, de prévention et de relations publiques. Ils se distinguent par leur aptitude à communiquer avec des représentants de différents milieux sociaux : responsables et agents

municipaux, personnels des bailleurs, commerçants, associations, etc. Ils sont capables d'animer des réunions, telles des comités de quartier ou des groupes de partenariat opérationnel, et d'entendre les critiques qui s'y expriment à l'égard de la police. Les membres de l'UPSQ constituent des portes paroles, des intermédiaires et des « vitrines » de la police auprès des partenaires et des habitants. Ils sont le « visage connu » de la CSP.

L'UPSQ permet une présence systématique de la police dans les instances de pilotage des partenariats de sécurité à tous les niveaux, depuis la commune jusqu'au quartier ou au micro-secteur. Dans la mesure du possible, le même membre de l'UPSQ assiste toujours aux mêmes réunions, ce qui facilite le suivi des dossiers et manifeste un souci de continuité et de cohérence de l'engagement policier dans la prise en charge des problèmes. L'UPSQ s'assure que les demandes, signalements et préoccupations exprimés dans les comités partenariaux parviennent aux services concernés et que la réponse policière ne se fasse pas attendre. Elle assure un suivi du soin apporté par la police à la prise en compte du problème. Elle doit se faire reconnaître comme un pôle d'expertise sur les questions de sécurité dans la circonscription que les partenaires peuvent consulter.

Le chef de circonscription a pensé l'UPSQ comme une unité de renseignement et d'intelligence de sécurité publique, c'est-à-dire une unité dédiée à temps complet à la collecte d'informations sur les problèmes de sécurité, via les contacts avec les habitants et les acteurs impactés, via l'observation directe des manifestations de ces problèmes sur le terrain et via l'administration d'un questionnaire de satisfaction. L'UPSQ s'est constitué un portefeuille diversifié de sources d'informations, qui comprend tous les acteurs locaux de la sécurité (mairies, bailleurs, transporteurs, établissements scolaires, etc.), des maisons de quartier, des centres sociaux, des commerçants, des chefs d'entreprise, des associations de tous types (de jeunes, de femmes, de seniors, culturelles, de quartier, de locataires, etc.). Le DCCP de l'UPSQ a joué un rôle clé dans la construction de ce portefeuille, car il possédait déjà de nombreux contacts qu'il avait tissés dans la cadre de l'ancienne ZSP.

Les membres de l'UPSQ ne doivent pas se contenter de documenter les problèmes, ils doivent aussi les analyser et en acquérir une compréhension approfondie.

Sur la base des informations et des analyses qu'elle a produites, l'UPSQ fait part de ses suggestions aux différents services et unités du SIAAP, notamment les GSP. Elle n'a pas à proprement parler d'autorité hiérarchique sur leurs responsables, mais elle contribue à orienter leur action en leur fournissant une information à la fois fiable, pertinente et importante. L'UPSQ développe une documentation sur tous les partenariats et problèmes de sécurité dans la circonscription. Ce faisant, elle instaure une mémoire des stratégies territoriales et démarches de résolution de problème qui perdure quand les responsables territoriaux changent de poste.

La capacité de repérage et d'analyse des problèmes de l'UPSQ permet à la police d'être le premier partenaire à proposer une action collective sur de nombreux enjeux. Dans la mesure où la police apparaît bien informée et apporte des explications crédibles, les autres acteurs lui confient

spontanément une forme leadership dans le traitement de certaines questions. En outre, l'UPSQ utilise son vaste réseau de contacts pour avoir rapidement « le retour des habitants » sur les actions entreprises dans le cadre des partenariats opérationnels. Ainsi, la police est à même de suggérer des inflexions aux partenaires. L'expertise locale de la police lui permet, en quelque sorte, de donner le ton dans le pilotage partenarial des politiques de sécurité. Bien évidemment, les autres acteurs sont libres de suivre ou non les propositions de la police - modifier l'orientation d'une caméra, changer l'heure de ramassage des ordures, faire évoluer la manière de travailler des médiateurs, rénover l'éclairage, interdire le stationnement dans une impasse, etc. - mais tout refus injustifié d'agir affecte la crédibilité du partenaire sur la scène d'action collective.

C'est parce que la police est force de proposition et prend souvent l'initiative des réponses conjointes, qu'elle parvient à convaincre les partenaires d'accepter le suivi régulier et partagé du déroulement des actions. Ce suivi est opéré au moyen d'un tableau de bord partagé, qui permet d'apprécier dans une certaine mesure la contribution de chaque participant aux actions de partenariat opérationnel. En principe, chaque partie prenante au traitement d'un problème doit utiliser cet outil pour faire état des réponses apportées. L'idée est de permettre à chacun de connaître le niveau d'engagement des autres et de s'assurer de la progression de leur action, sans pour autant avoir à désigner un « chef de projet » parmi les partenaires, ce qui est politiquement délicat. En pratique, certains partenaires refusent de s'imposer des contraintes en indiquant les dates buttoir qu'ils se fixent dans le tableau. Les comptes rendus des opérations effectués sont imprécis, si bien que des réunions et contacts téléphoniques fréquents sont nécessaires pour vérifier que l'exécution de ce qui a été prévu.

Au-delà de la coordination avec les partenaires, la création de l'UPSQ correspond à une volonté du chef de circonscription de développer un dialogue direct avec certaines catégories de population qui sont jugées mal représentées et insuffisamment prises en compte par les acteurs municipaux, telles que, notamment, les commerçants du centre-ville. L'UPSQ a pour mission d'être une interface entre l'état-major du commissariat central et ces publics qui souffrent de l'insécurité. La pratique d'interroger directement les habitants existait déjà dans le cadre de la ZSP : le RT avait mis en place un échantillon d'une soixantaine d'habitants qui étaient consultés tous les trois mois sur l'évolution de la situation dans la ZSP.

L'UPSQ a renouvelé cette pratique en mettant au point un questionnaire de satisfaction pour recueillir les attentes et besoins de sécurité de la population. La police s'est appuyée sur les sites internet des mairies, sur leurs pages Facebook et sur leurs antennes de quartier pour le diffuser.

Le questionnaire est notamment utilisé comme outil pour faciliter la prise de contact avec les personnes que l'UPSQ souhaite avoir comme interlocuteur et pour leur présenter l'action de PSQ déployée par la police. L'administration du questionnaire permet de justifier la première rencontre, de nouer le dialogue sur les problèmes de sécurité, de préparer les futurs échanges d'informations, puisque le membre de l'UPSQ et son contact

échantent leurs cartes de visite et leurs numéros de portable. En outre, le fait même de diffuser un questionnaire contribue à améliorer l'image de la police auprès des habitants, car la police montre ainsi son intérêt pour les préoccupations de la population.

Les réponses aux questionnaires ont révélé l'acuité des problèmes d'hygiène, circulation, stationnement, éclairage, mendicité et campements illicites. Le questionnaire a permis d'identifier la dégradation de la sécurité dans le centre-ville d'Argenteuil comme la principale priorité à traiter. Le questionnaire a mis en évidence une forte demande de présence policière pédestre de la part des commerçants, un fort sentiment de manque de visibilité de la police.

La présentation des résultats du questionnaire aux maires permet d'initier un diagnostic des problèmes de sécurité. Cela permet d'instaurer une solidarité sur le mode du « nous sommes tous critiqués et nous devons tous réagir ». Le questionnaire permet de présenter certains problèmes comme urgents et indiscutables : la concertation porte alors sur les réponses à apporter et sur les délais de réalisation plutôt que sur la réalité et la gravité du problème.

L'action de l'UPSQ a permis de créer une dynamique de mobilisation contre les problèmes qui détériorent la qualité de vie des habitants et génèrent le déclin urbain, à l'intérieur de la police aussi bien que dans le réseau de partenaires, dans un contexte où les acteurs locaux avaient plus ou moins renoncé à traiter les « petits » problèmes de tranquillité et de nuisances. « *La police a donné l'exemple en engageant des moyens et a réussi à en entraîner d'autres à sa suite* » (un membre de l'UPSQ).

La création de l'UPSQ a eu quelques effets non voulus. En particulier, une forme de concurrence est apparue entre l'UPSQ et le SIAAP en ce qui concerne les échanges d'informations avec les partenaires (entre anciens canaux et nouveaux circuits de renseignement) et la mobilisation des unités de voie publique pour intervenir au service du traitement des problèmes. Le SIAAP a procédé à la sectorisation et mis en place des responsables de secteur, qui tissent aussi leur réseau de contact et interagissent avec les mêmes partenaires que l'UPSQ. Les membres de l'UPSQ se coordonnent peu et communiquent peu avec le SIAAP, ce qui peut provoquer des redoublements ou des interférences au niveau des réponses policières : par exemple le même habitant reçoit des conseils contradictoires de la part des deux services. Les mêmes problèmes peuvent être traités de manière parallèle. Si l'UPSQ est bien accepté par le chef du SIAAP, c'est moins le cas des officiers, qui ont l'impression de devoir rendre des comptes aux gradés de l'UPSQ. UPSQ et SIAAP (à travers son référent scolaire) sont présents ensemble dans les comités de quartier, mais pas les chefs de secteur. Il est à noter que l'Unité nantaise de coordination du partenariat (UCP) avait rencontré, par le passé, des difficultés similaires à faire accepter par les chefs de secteur son rôle de pilotage de l'action de sécurité quotidienne dans toute la CSP. Le problème avait été surmonté par un choix très clair de la direction de renforcer l'autorité de l'UCP (cela a été rendu possible par le fait que l'UCP est sous la responsabilité d'un commandant fonctionnel).

La mise en place de la PSQ a été l'occasion pour la police du Val-d'Oise de mener une réflexion collective interne sur le sens et les modalités de son action. Cela a permis de faire émerger des projets collectifs visant à mieux répondre aux besoins des habitants, projets qui sont partagés par une grande partie des personnels concernés. Certains aspects de la mise en œuvre de la PSQ peuvent être sources de tensions entre responsables de différents services, mais nous n'avons pas rencontré d'agent qui remette en cause le bien-fondé de la démarche. D'une manière générale, on peut dire que le déploiement de la PSQ dans le Val d'Oise s'appuie sur un investissement important des chefs de la DDSP et des CSP pour diffuser un esprit favorable à la réforme. La posture des responsables territoriaux est volontariste et argumentée. Ils ont la volonté de s'emparer de l'autonomie que leur confère la réforme pour développer de nouveaux outils (délinquance par rue, questionnaire de satisfaction, tableau de bord partagé pour le partenariat opérationnel) et de nouveaux dispositifs (l'UPSQ) qui sont des inventions locales. En revanche, si les circonscriptions d'agglomération du Val d'Oise bénéficient de la présence d'un petit nombre de cadres ayant une très bonne connaissance du territoire, l'essentiel des effectifs se caractérise par une affectation plus ou moins récente, une faible ancienneté - beaucoup de personnels sortant de l'école de police, un turnover considérable et une fidélisation insuffisante, de nombreux policiers partant dès que possible. Cette situation empêche de mettre en place certaines initiatives de PSQ souhaitées par les responsables locaux et fragilise toutes les actions. Au moment où nous avons réalisé l'enquête, le Val-d'Oise ne bénéficiait pas de moyens supplémentaires dédiés à la PSQ. Toutes les initiatives en la matière nécessitaient de réaffecter des personnels et des moyens, dont de diminuer d'autres activités.

2- LES ENSEIGNEMENTS DU DEPLOIEMENT DE LA PSQ

Les initiatives développées par les CSP de Nantes et Argenteuil (et leur DDS) constituent les meilleures pratiques observées dans le cadre de l'enquête CoPPOSQ. Les autres circonscriptions étudiées n'allaient pas aussi loin dans la mise en œuvre de l'esprit de la PSQ, même si des dispositifs répondant à tel ou tel objectif de la réforme et des bonnes pratiques ont été observés partout. Les deux cas analysés permettent d'entrevoir le potentiel de changement que recèle une réforme comme la PSQ quand elle est mise en œuvre de manière volontariste et systématique (2.1). Ces pratiques, ainsi que celles observées dans d'autres CSP, permettent également de saisir les limites de la PSQ (2.2).

2.1- Les effets positifs de la PSQ

2.1.1- Vers une police stratège de l'action publique de sécurité

La PSQ a permis de sortir d'une logique de travail pour alimenter les indicateurs et de développer des activités de service dont les résultats sont impossibles à mesurer. Cela a fait évoluer la vision des territoires, des problèmes et des populations. En particulier, la PSQ a fait prendre conscience aux policiers de la diversité des demandes de sécurité selon les catégories de population, donc de la nécessité de diagnostiquer plus finement l'environnement et d'être à l'écoute d'une plus grande variété d'habitants que ceux qui font habituellement entendre leur voix. Les responsables policiers se sont mis à inclure dans leurs analyses d'autres facteurs que la délinquance : problèmes urbains et sociaux, stratégies des mairies et autres acteurs locaux, situations spécifiques des quartiers ou micro-secteurs spécifiques, préoccupations de différents groupes de population. Cette connaissance fine du territoire permet à la police de choisir des axes d'effort dont elle espère qu'ils auront un effet multiplicateur en termes de réduction de l'insécurité : « *Notre but est d'entreprendre des actions qui ont une véritable influence sur le fonctionnement d'un quartier. Nous cherchons à maximiser l'impact de notre action en nous attaquant aux problèmes qui en entraînent d'autres* » (Le commissaire central d'Argenteuil).

L'investissement dans la PSQ procure aux services une connaissance des problèmes de sécurité et une reconnaissance de la part des autres acteurs locaux qui font que certains policiers sont désormais considérés comme des détenteurs d'expertise et sollicités à ce titre par des partenaires.

Les responsables territoriaux ont pris conscience que l'efficacité des réponses policières et partenariales dépend en grande partie de la pertinence et de la précision de l'analyse qui a été faite du problème ciblé. C'est par exemple le cas des rassemblements de jeunes, qui peuvent avoir diverses causes appelant des réponses différentes. L'exigence de réaliser un diagnostic partagé de l'environnement et de mettre au point un véritable projet stratégique a fait évoluer le regard des chefs sur l'intérêt de posséder une expertise dans le domaine de l'analyse des enjeux locaux de sécurité et de l'intelligence de sécurité publique

La PSQ contribue à répandre l'idée d'une police stratégique, experte et animatrice de l'action publique de sécurité autant que productrice de sécurité. De nombreux responsables territoriaux ont réalisé que leur influence sur les politiques locales de sécurité passe autant, sinon davantage, par la prise d'initiative, la contribution à l'identification et à l'analyse des enjeux, la conception et le suivi de projets de résolution de problème, que par le déploiement de moyens policiers, qui sont parfois moins conséquents que ceux d'autres acteurs locaux.

2.1.2- Vers une police de résolution de problème mieux ancrée dans ses territoires d'intervention

La PSQ a aussi renforcé l'idée selon laquelle les stratégies policières doivent cibler les enjeux spécifiques de chaque territoire et répondre aux besoins des partenaires et habitants. Le nécessaire ancrage de la police dans des systèmes d'action locaux de coproduction de la sécurité ne fait plus débat. La territorialisation fait désormais partie intégrante de la culture policière et est prise en compte dans la logique de management des services de police. Ces évolutions expliquent que les services de police sont moins réticents qu'autrefois à s'investir dans la lutte contre les désordres urbains, les problèmes de tranquillité publique et les incivilités. Ils ont également intégré le fait que tous les problèmes ne peuvent pas être traités par la « judiciarisation » des comportements incivils ou délictueux, ne serait-ce qu'à cause de l'engorgement du système judiciaire. Ils admettent de plus en plus que l'arrestation des auteurs de trouble et délinquants ne suffit pas à améliorer la situation dans les quartiers. De plus, beaucoup de responsables sont désormais convaincus qu'il faut concentrer les moyens sur un enjeu pour le traiter efficacement et non pas les saupoudrer. En somme, la vision policière des problèmes de sécurité a évolué dans un sens qui favorise l'adoption de l'approche de résolution de problème.

La PSQ incite les services de police à se penser comme des acteurs centraux des politiques locales de sécurité, à se voir comme des composantes d'un système d'action qui va au-delà des acteurs régaliens. Les responsables policiers se perçoivent comme des éléments moteurs de dynamiques collectives suffisamment fortes pour avoir des effets significatifs sur la sécurité du territoire.

Le ciblage géographique permet de concentrer les ressources sur des territoires difficiles ou en phase de dégradation. Il peut aussi avoir valeur d'expérimentation pour montrer au reste du service les avantages de la PSQ ou servir de point de départ à une mise en œuvre plus étendue. Il permet aux habitants du périmètre concerné de voir les changements concrets apportés par la PSQ.

La version policière de la PSQ mise sur la consultation et la participation des citoyens pour favoriser le changement. L'identification et la formalisation des besoins de sécurité de la population, notamment à travers les enquêtes de satisfaction, sont conçues comme des leviers pour motiver les services à adapter leurs pratiques (en particulier en ce qui concerne la gestion des problèmes de tranquillité publique) en même temps que pour mettre les partenaires devant leurs responsabilités et pour les pousser à

adopter une attitude plus volontariste sur le terrain de la sécurité. La connaissance fine des problèmes est un moyen de convaincre les maires de s'emparer de certains enjeux et de dégager des moyens pour travailler en commun avec la police.

2.2- les limites de la PSQ

Un des principaux obstacles au déploiement de la réforme a été son manque d'animation et de pilotage au niveau ministériel. Les personnes responsables de superviser au plus haut niveau le déploiement de la réforme (un membre de l'IGA, puis un préfet) sont restées peu de temps à cette fonction, car elles n'avaient pas le sentiment de piloter un chantier prioritaire pour le gouvernement⁴. Les changements de ministre de l'Intérieur, le mouvement de gilets jaunes, celui contre la réforme des retraites et, enfin, la pandémie de COVID19, ont entraîné des temps d'arrêt dans la mise en œuvre.

Une critique plusieurs fois entendue sur le terrain est que, malgré le caractère flexible de la PSQ souligné plus haut, un certain nombre de mesures, comme la délimitation des Quartiers de Reconquête Républicaine (QRR) a été décidée « en haut » sans véritable consultation de l'échelon local, ce qui a quelque peu créé chez certains l'impression d'une réforme « parisienne » et sans doute une inadaptation au moins en partie aux besoins ou contraintes des territoires concernés.

2.2.1- En ce qui concerne le pilotage de l'action de sécurité quotidienne

L'autonomie conférée aux responsables de circonscription pour développer leur stratégie de PSQ n'est pas suffisante aux yeux d'une partie d'entre eux. Certains chefs de service souhaiteraient des marges de liberté encore plus importantes pour procéder à des réorganisations, créer des unités, redéfinir les missions d'unités existantes, par exemple employer les personnels des BAC à d'autres missions que l'anti-criminalité.

Un sujet de réflexion qui émerge de l'enquête COPPOSQ a trait à la capacité des services territoriaux à mettre en œuvre la démarche projet qui est centrale dans la politique de PSQ. En effet, en demandant aux responsables locaux de police de mettre en place des stratégies territoriales de sécurité, la PSQ les invite à opérer un travail de diagnostic, puis de conception et de mise en forme d'un plan d'action, puis d'évaluation du travail accompli.

L'enquête COPPOSQ montre que les services territoriaux ont, pour beaucoup d'entre eux, des difficultés à mettre en œuvre tous les aspects de ce pilotage stratégique, de cette gestion par objectifs, de la sécurité quotidienne.

Un des grands constats qui se dégage est l'importance du savoir-faire des communes en matière de conception et de gestion des politiques locales

⁴ Entretien avec l'une d'entre elle.

de sécurité. Globalement, les volets stratégie territoriale et résolution de problème de la PSQ fonctionnent beaucoup mieux quand ils bénéficient de l'expérience et de l'expertise d'acteurs municipaux déjà acculturés à une approche par projets. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les aspects diagnostic et évaluation de la PSQ, dont la qualité dépend concrètement de la collaboration avec les communes. Malheureusement toutes les communes n'ont pas le même degré de compétence et d'engagement dans la gestion de la sécurité quotidienne. Cela crée une inégalité entre services de police, dont certains peuvent s'appuyer sur une expertise communale et d'autres non.

Concrètement, certains services parviennent à élaborer des stratégies qui se tiennent, d'autres à produire des diagnostics ou des évaluations dont on peut tirer des enseignements utiles, d'autres encore à développer le contact avec la population, mais peu parviennent à faire tout cela à la fois, à quelques exceptions près. Certains responsables de circonscription souhaiteraient pouvoir s'appuyer sur des analystes pour les aider à réaliser le diagnostic de l'environnement, à l'interpréter et à concevoir la stratégie territoriale. L'exemple de l'outil de mesure de la délinquance par rue créé par la DDSP du Val d'Oise montre le potentiel de tels instruments.

Cette difficulté à réaliser des diagnostics et des analyses est accentuée par le fait que les outils d'analyse de la délinquance et des incivilités ne permettent pas de descendre à un niveau de précision suffisant, c'est-à-dire à l'échelle micro-locale (une rue, un pâté d'immeubles).

Le fait d'inscrire les territoires prioritaires dans la politique de PSQ (choix des QRR par le gouvernement) induit une rigidité qui empêche l'échelon local de s'adapter pleinement aux réalités du terrain. Les efforts de diagnostic effectués par les acteurs locaux aboutissent à identifier d'autres territoires que les QRR comme nécessitant une action prioritaire. La labellisation de certains territoires comme QRR rend plus difficile de redéployer les moyens vers d'autres secteurs quand le besoin s'en fait sentir. Les acteurs locaux qui n'ont pas été consultés dans le choix des QRR ont tendance à en contester la localisation et le découpage.

Le fait d'étiqueter un territoire QRR suscite des attentes particulièrement fortes de la part des habitants, qui placent les acteurs locaux sous pression d'y déployer des moyens supplémentaires et d'afficher rapidement des résultats tangibles en matière d'amélioration du cadre de vie. En même temps, les acteurs et habitants des autres territoires sensibles se sentent délaissés (c'est particulièrement le cas des quartiers du Nord de Nantes). Cette territorialisation a priori de la PSQ est contradictoire avec l'idée d'autonomie locale contenue dans cette politique.

2.2.2- En ce qui concerne la mise en œuvre des actions

La doctrine policière n'explique guère comment articuler, d'une part, l'évolution vers une plus grande territorialisation de l'action de sécurité, à travers la définition de stratégies au niveau des CSP et des secteurs et, d'autre part, le maintien du « fonctionnement en tuyaux d'orgue » des DDSP, qui implique que les grands services départementaux peuvent

également avoir un agenda stratégique (les principaux sont le SIAAP, la Sûreté départementale, la Renseignement territorial, l'Ordre public et la Sécurité routière). Dans les circonscriptions étudiées, la mise en œuvre de la PSQ reposait principalement sur des unités spécifiquement dédiées à la PSQ (UPSQ, cellules de PSQ, patrouilles de contact, etc.) et sur des unités de voie publique dépendant du SIAAP (GSP et BST notamment). La question de la contribution de la SD, des RT ou du SOPSR était partout un enjeu de débats internes.

Certains services ont du mal à faire évoluer leurs pratiques et limitent leur engagement dans la PSQ à des inflexions à la marge de leurs modalités d'action habituelles : par exemple, les patrouilles et contrôles routiers sont orientés vers des zones prioritaires mais les manières de travailler ne changent pas. La fidélisation des effectifs est encore insuffisante.

Le travail de contact présente, pour les policiers, un certain nombre de difficultés : être capable d'entrer en contact et de communiquer utilement avec les habitants d'un territoire est une disposition et une compétence que tous les intervenants de terrain ne possèdent pas au même niveau. Une partie des personnels des unités de voie publique est mal à l'aise dans ce type d'activités, qui suppose d'être capable de faire face aux demandes, insatisfactions et récriminations qu'expriment certains administrés, ainsi qu'à la réticence de certains habitants à dialoguer avec des représentants des forces de l'ordre. Ce travail nécessite également une aptitude à repérer et à saisir les opportunités de nouer des relations, par exemple, en recontactant les victimes, pour les informer de la progression de l'enquête, pour leur manifester que la police se préoccupe d'elles et fait quelque chose pour elles, pour les rassurer et les soutenir ; les victimes constituent en effet un public souvent disposé à collaborer avec la police.

Les DCCP, dont beaucoup sont parvenus à s'intégrer dans des zones sensibles et à y être reconnus comme des interlocuteurs de confiance, ont un rôle à jouer pour faciliter les contacts entre patrouilleurs et habitants, notamment pour ce qui concerne le recueil direct des doléances de la population. Les DCCP peuvent jouer un rôle d'interface entre les services de police et d'autres acteurs locaux : centres sociaux, mairies, associations, gardiens d'immeubles, lieux de cultes, etc. Le recrutement de DCCP supplémentaires pour les QRR, annoncé lors du lancement de la PSQ, nous semble être de ce fait une mesure tout à fait pertinente.

Il existe une attente très forte de la part des policiers concernant la simplification des procédures et l'augmentation des moyens. La frustration et le désengagement risquent d'être importants si ces aspects de la réforme sont jugés décevants.

2.2.3- En ce qui concerne le partenariat

La doctrine PSQ de la police reste floue sur la manière d'articuler les GPO avec les autres dispositifs partenariaux, tels que les CLSPD et leurs groupes de travail, les CISPD, les GLTD et les cellules de coordination des ZSP. En particulier, les textes abordent très peu la question de la coordination avec des GPO avec l'action municipale de sécurité et de

prévention, alors qu'une bonne collaboration avec la mairie et ses services est l'une des premières conditions d'un partenariat fonctionnel et efficace. La méthodologie de pilotage des ZSP, dont les QRR s'inspirent fortement, était davantage précise sur ce point. Les GPO risquent d'entrer en concurrence avec les municipalités pour le leadership sur les actions de résolution de problème. En effet, certains maires revendiquent également le rôle de stratège des politiques de sécurité et peuvent consacrer des ressources importantes aux projets de résolution de problème.

Les responsables territoriaux s'inquiètent de la durabilité des partenariats opérationnels quand la PSQ prendra fin et que les moyens dédiés seront affectés à d'autres politiques. La continuité de la politique leur semble incertaine. Ils souhaitent pérenniser l'approche par la mise en place de moyens permanents.

Avec le développement des partenariats opérationnels, la police risque davantage qu'auparavant d'être entraînée dans la politique municipale. Certains maires peuvent être tentés d'instrumentaliser à leur profit les résultats obtenus dans le cadre des partenariats opérationnels. Ceux-ci peuvent être remis en cause par les élections municipales (en cas d'alternance) ou par un changement d'orientation du maire du fait de sa stratégie électorale.

Dans certains cas, le développement de partenariats opérationnels avec des acteurs extérieurs peut devenir une source de tensions interservices à l'intérieur des CSP ou des DDSP, car la logique de résolution de problème pousse les responsables territoriaux à solliciter l'appui des services spécialisés (d'enquête, d'intervention, etc.), donc à leur demander un surcroît de travail. L'évitement de telles tensions dépend de la capacité des hiérarchies locales à s'accorder sur des priorités et sur un projet stratégique partagés par tous les services et pas seulement par ceux qui sont directement en charge de la PSQ. *« Le risque du partenariat opérationnel, quand on le conjugue avec la sectorisation, c'est l'inflation des demandes adressées à la police, puisqu'il y a à la fois augmentation du nombre de secteurs et accroissement des demandes par secteur »*⁵.

Si les deux cas ici présentés se caractérisent par un effort de formation des personnels de la CSP à la PSQ, dans beaucoup d'endroits, la formation des policiers n'a pas été aussi poussée. Certains encadrants (par exemple dans les Brigades de Reconquête Républicaine) ont eu droit à un « pack PSQ » (ou « kit SQ » livré par la DCSP en septembre 2019), avec des formations au management et à la résolution de conflits. En revanche, les méthodes partenariales et préventives ne font pas l'objet d'un cursus pour le gros des effectifs, qui se retrouvent généralement à apprendre sur le tas ce qu'ils doivent faire une fois intégrés dans les unités concernées par la PSQ. Certains sont difficiles à « reformater » pour reprendre les termes d'un encadrant de proximité rencontré lors de l'étude (et ce d'autant plus qu'ils n'étaient pas toujours volontaires pour rejoindre ces unités), notamment pour ce qui concerne la pédagogie et la capacité à expliquer son action au public rencontré lors des patrouilles ou des rencontres avec la population.

⁵ Entretien avec un responsable de la SQ au sommet du Ministère de l'Intérieur, 2019.

Nous avons constaté que les dispositifs spécialisés dans la PSQ jouent souvent un rôle important pour susciter un changement de la culture professionnelle vers une plus grande adhésion aux démarches partenariales. En intégrant ce type de dispositif, certains policiers ont opéré une forme de conversion, découvrant l'intérêt des approches de police partenariale et de police de résolution de problème qui sont au cœur de la PSQ. Mais en l'absence de tels dispositifs spécialisés, on constate empiriquement que les habitudes de travail ont du mal à évoluer. Les convertis à la PSQ ont parfois du mal à faire bouger une culture professionnelle des cadres intermédiaires et personnels de terrain qui a eu tendance depuis une quinzaine d'années à s'éloigner de la préoccupation de partenariat opérationnel et de proximité avec la population.

Chaque CSP doit rechercher un équilibre satisfaisant entre nécessaire spécialisation des unités et personnels impliqués dans les dispositifs de PSQ et articulation du travail de ces spécialistes avec celui des généralistes et personnels ayant d'autres spécialités : les unités et personnels spécialisés dans la PSQ ne doivent pas être coupés du reste de l'organisation mais au contraire doivent jouer un rôle de locomotive à l'égard de l'ensemble des services pour faire vivre la PSQ.

CONCLUSION : RECOMMANDATIONS TIREES DE NOTRE EVALUATION

Nos analyses montrent la nécessité de développer, au niveau zonal ou DDSP, des capacités de diagnostic et d'analyse des problèmes locaux de sécurité, ainsi que des capacités d'évaluation et d'ingénierie de sécurité, pour aider les chefs de circonscription à diagnostiquer leur environnement, définir des stratégies territoriales et des actions de résolution de problème, et pour en évaluer les résultats. Pour l'instant, les moyens d'analyse existants sont spécialisés dans le traitement de l'information judiciaire et du renseignement touchant à l'ordre public. Il y a un déficit de capacités d'analyse sur les questions de politiques locales de sécurité (partenariat, prévention) et de tranquillité publique. Les bonnes pratiques ici présentées se caractérisent par l'existence de telles capacités, soit au sein de la mairie (Nantes), soit au sein de la police (Nantes et Argenteuil), mais une telle situation est plutôt l'exception que la règle.

Nous constatons aussi un besoin de renforcer la formation des officiers et commissaires à différentes compétences nécessaires à la conception et à la conduite d'une démarche partenariale de résolution de problème : réaliser un diagnostic territorial de sécurité ; analyser un problème de sécurité ; construire et gérer un projet de résolution de problème de sécurité ; décliner la stratégie globale en actions de terrain ciblées ; élaborer, animer et piloter des politiques locales de sécurité (partenariat opérationnel) ; suivre la mise en œuvre et évaluer les résultats des actions de sécurité publique ; organiser, animer et exploiter les réunions avec les élus, partenaires ou habitants ; piloter et réaliser un travail de contact. Ces différentes matières doivent être enseignées à travers des exercices pratiques et des mises en situation : les formations existantes, à de quelques exceptions près, reposent encore trop sur la présentation des dispositifs et des témoignages de participants. Il

conviendrait de réaliser, à l'intention des officiers et commissaires des CSP, un manuel du diagnostic territorial, ainsi qu'une bibliothèque de guides de résolution des problèmes de sécurité les plus courants, sur le modèle de ce qui existe dans tous les pays pratiquant la police de résolution de problème.