

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur _____ n°53

Le Sisyphe policier Regards sur la sécurité quotidienne



Dossier

Police de sécurité du quotidien et approche
de résolution de problème
Thierry DELPEUCH, Mathieu ZAGRODZKI

La police de sécurité du quotidien et les acteurs locaux
Enjeux partenariaux d'une réforme à portée variable
Virginie MALOCHET

Le Groupe de partenariat opérationnel, un pas en avant
décisif sur le chemin de la redevabilité
Didier JOUBERT

Sécurité intérieure

GEND-C.A.R.E (Considération, Attention, Respect, Empathie)
pour une nouvelle démarche de transparence au service
de la relation Gendarmerie-Population
Nadia LAHRI, Sylvain TORTELLIER

Directeur de la publication :

Éric FREYSSELINARD

Rédacteur en chef :

Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

AMADIEU Jean-Baptiste, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS
BENBOURICHE Massil, Docteur en psychologie, Docteur en criminologie,
Université de Lille

BENBOURICHE Massil, Maître de conférences en Psychologie et Justice, UFR
Psychologie, Université de Lille, France

BERLIÈRE Jean-Marc, Professeur émérite d'histoire contemporaine,
Université de Bourgogne

BERTHELET Pierre, Chercheur au centre de documentation et de recherches
européennes (CRDE), Université de Pau

BOUDJAABA Fabrice, Directeur scientifique adjoint au CNRS, Institut des
sciences humaines et sociales (InSHS)

COOLS Marc, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles,
Université de Gand

DALLEST Jacques, Procureur Général près la cour d'appel de Grenoble,
professeur associé à Sciences Po Grenoble, doyen des enseignements du pôle
"communication judiciaire" à l'École nationale de la magistrature

DE BEAUFORT Vivianne, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE

DE LA ROBERTIE Catherine, Préfète de l'Ain, Professeure des universités, Paris
I, Directrice du Master2 Stratégie Internationale & Intelligence Économique

DE MAILLARD Jacques, Professeur de Science politique, Université de
Versailles Saint-Quentin

DIAZ Charles, Contrôleur Général, Inspection générale de la Police nationale

DIEU François, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole

EVANS Martine, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims

HERNU Patrice, Administrateur INSEE

LATOUR Xavier, Professeur de droit, Doyen de la Faculté de droit et science
politique, Université Côte d'Azur

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, Professeur émérite de Science politique,
Université de Toulouse I, Capitole

MOCILNIKAR Antoine-Tristan, Ingénieur général des Mines. Service de
défense, de sécurité et d'intelligence économique. Ministère de la transition
écologique et solidaire

NAZAT Dominique, Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe
de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI
d'Interpol

PARDINI Gérard, Sous-préfet

PICARD Jean-Marc, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de
Compiègne

RENAUDIE Olivier, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy

ROCHE Jean-Jacques, Directeur de la formation, des études et de la
recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)

SAURON Jean-Luc, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine

TEYSSIER Arnaud, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé
à l'Université Paris I

VALLAR Christian, Avocat en droit public, professeur des universités, Université
Côte d'Azur

WARUSFEL Bertrand, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Paris 8

Responsable de la communication : Claire BRISOUX

Conception graphique : Laetitia BÉGOT

Vente en librairie et par correspondance - La Direction de l'information
légale et administrative (DILA),

www.vie-publique.fr

Tarifs : Prix de vente au numéro : 23,10 € - Abonnement France (4 numéros) :
71,00 € - Abonnement Europe (4 numéros) : 76,30 €

Abonnement DOM-TOM-CTOM : 76,30 € (HT, avion éco) - Abonnement
hors Europe (HT, avion éco) : 80,50 €

Impression : DILA

Tirage : 850 exemplaires



© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2021

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité et de la justice publient
des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes
bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la
sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction
pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.
Toute correspondance est à adresser à l'IHEMI à la rédaction de la revue.

Sommaire

3 Éditorial - Éric FREYSSELINARD

Dossier

Dossier coordonné par Didier JOUBERT

4 Sisyphes policiers Regards sur la sécurité quotidienne Didier JOUBERT

6 La police de sécurité du quotidien (PSQ) : une « refolution » pour la sécurité publique ? Jean-Christophe BARRÉ

14 Enquête « Panel Ministre ». Résultats et analyse (points clefs et questionnaire intégral) « Panel-Minint » intégral avec présentation des réponses

20 Police de sécurité du quotidien et approche de résolution de problème : quelques résultats de l'étude CoPPoSQ Thierry DELPEUCH, Mathieu ZAGRODZKI

36 De l'intelligence de sécurité publique à la mise en œuvre d'une police de résolution de problème dans le cadre de la politique publique de sécurité du quotidien *Cas pratique de transfert d'un projet de recherche dans la formation des cadres de la police nationale* Alfred LENGLET

39 Enjeux d'une coproduction de la sécurité : étude du cas de la police de sécurité du quotidien dans le quartier de reconquête républicaine Planoise à Besançon Lucie JOUVET LEGRAND

48 L'enquête relative à la qualité du lien entre la population et les forces de sécurité intérieure (EQP) Olivier CHAVANON, Stéphane DAUBIGNARD, Didier JOUBERT, Philippe PUGINIER

56 Rencontre jeunesse-police *Le concours Clemenceau à Rouen* Entretien avec Pascale ABSIRE et Dicko HAMON



IHEMI

INSTITUT

DES HAUTES ÉTUDES

DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

IHEMI

École militaire - Case 39

75700 Paris 07 SP

Tél : +33 (0)1 76 64 89 00

www.ihemi.fr



6



84



108

60 Enquête relative à la perception de la police de sécurité du quotidien auprès des opérateurs de transports publics dans les quartiers de reconquête républicaine
Didier JOUBERT

64 Évaluation de la police de sécurité du quotidien au sein des bailleurs sociaux
Philippe GOMEZ, Didier JOUBERT

72 La police de sécurité du quotidien et les acteurs locaux
Enjeux partenariaux d'une réforme à portée variable
Virginie MALOCHET

84 La proximité dans les pratiques policières
L'expérience de la gendarmerie
François DIEU

91 Le Groupe de partenariat opérationnel, un pas en avant décisif sur le chemin de la redevabilité
Didier JOUBERT

Sécurité intérieure

97 Mieux accueillir et écouter pour renforcer la confiance
GEND-C.A.R.E, une expérimentation prometteuse
Jacques de MAILLARD

100 GEND-C.A.R.E (Considération, Attention, Respect, Empathie) pour une nouvelle démarche de transparence au service de la relation Gendarmerie-Population
Nadia LAHRI, Sylvain TORTELLIER

108 Sécurité : le terrorisme à l'ère numérique
Fabrice LOLLIA

Nos auteurs publient

119 *Les nouveaux oracles. Comment les algorithmes prédisent le crime*
Vincent BERTHET, Léo AMSELLEM

Sisyphes policier

Regards sur la sécurité quotidienne

Didier JOUBERT, *coordonnateur du dossier*

Présentation

À l'agenda de la politique publique de sécurité, la notion de proximité s'est à nouveau invitée en 2017. Son nouvel avatar, baptisé « police de sécurité du quotidien » (PSQ) par le président de la République, s'est traduit par plusieurs inflexions à rebours de la tradition centralisatrice et verticale descendante qui caractérise le modèle traditionnel français de sécurité intérieure.

Sous l'effet de conflits sociaux successifs puis de la pandémie, l'autonomie conférée aux échelons territoriaux s'est traduite de façon variable d'un territoire à l'autre, mais l'implication des acteurs locaux s'est, quant à elle, traduite par des transformations plus ou moins profondes soulignées par les partenaires traditionnels des services de police et de gendarmerie. Parfaitement logique au regard de la volonté de mettre en œuvre des stratégies de sécurité fondées sur des diagnostics locaux, cette hétérogénéité a, néanmoins, provoqué une fragilité pratique, conceptuelle et psychologique au sein des services. Ainsi a-t-il été délicat pour l'encadrement et les hommes de terrain de devoir gérer simultanément pendant de longs mois une injonction quotidienne de contact avec la population et l'occupation des ronds-points par les gilets jaunes puis, quelques mois plus tard, de conjuguer une proximité bienveillante et l'exigence de multiplication des contrôles liés à la pandémie avec la menace récurrente de contraventions à 135 euros !

Il n'en demeure pas moins que, malgré un portage politique très discret à mettre en lien

avec la succession de trois ministres, d'un secrétaire d'État et d'une ministre déléguée et avec un déficit de formation *ad hoc* lié au contexte, la réforme entreprise n'a pas suscité de rejet interne et a été saluée par de nombreux acteurs externes y compris au sein de l'inspection générale de l'Administration, ce qui n'est pas si courant. Ni le *Livre blanc sur la sécurité intérieure*, ni le *Beauvau de la sécurité* conduits sous trois ministres successifs n'ont remis en cause l'orientation globale. À bas bruit, dans l'ignorance du plus grand nombre ou, parfois, semble-t-il dans l'indifférence, plusieurs dispositifs ont réellement alimenté un changement de fond en termes de méthode et de modèle policier dont on voudrait croire qu'il ne restera pas sans lendemain.

Les articles présentés dans ce dossier des *Cahiers* permettent de pointer les points forts et les points de faiblesse ainsi que quelques évolutions notables au sein des forces de sécurité intérieure. Ils témoignent également de la tentative d'ouvrir et de renouveler l'évaluation de l'action des forces de sécurité intérieure en expérimentant des approches et des modalités nouvelles de contact avec la population et avec les partenaires du policier et du gendarme.

C'est d'abord Jean-Christophe Barré qui apporte un regard neuf sur la proximité en s'efforçant de dégager les tendances de fond de la proximité à la française depuis presque un quart de siècle. Sa contribution témoigne, au-delà du *policing*, de la façon dont nos administrations se réforment dans un ballet complexe entre acteurs politiques et acteurs techniques. Une enquête dite

Didier JOUBERT



Didier Joubert, commissaire général, docteur en droit privé et sciences criminelles, chercheur

associé à l'ENSP et à l'Université de Troyes.

« panel Ministre » montre la perception des atouts et faiblesses de la PSQ par les policiers et les gendarmes eux-mêmes lors du démarrage de la réforme. Thierry Delpuech et Mathieu Zagrodski présentent ensuite les résultats de leurs investigations sur les pratiques de terrain avant que le commissaire divisionnaire Alfred Lenglet en illustre une déclinaison dans le cursus de formation des commissaires de police à Saint-Cyr-au-Mont d'Or.

Dans le même esprit de rapprochement des forces de sécurité intérieure avec l'université, c'est la socio-anthropologue Lucie Jouvet qui décrit le travail effectué dans le quartier Planoise à Besançon dans le cadre d'une convention signée à l'initiative de la direction départementale de la Sécurité publique du Doubs. C'est ensuite un travail expérimental d'évaluation participative impliquant les membres des forces de l'ordre entrepris par l'université Savoie-Mont-Blanc, le centre de recherche de l'ENSP¹, la DGGN², la DGPN³ et la préfecture de Police qui est présenté. Il permet notamment de visualiser la complexité des relations entre police et population avec, par exemple, des niveaux très variables de satisfaction des attentes, y compris au sein d'une même classe d'âge, en fonction de l'activité de police considérée.

Dans le cadre du partenariat avec l'Éducation nationale, le Lab'PSQ prépare pour la rentrée de l'année scolaire 2021/2022, la troisième édition du concours Clemenceau. Ce dispositif trop peu connu est illustré par un entretien avec une cheffe d'établissement et une enseignante d'un collège de Rouen dont les élèves avaient effectué un travail intitulé « En quête de valeurs ».

Le dossier se poursuit avec les résultats de deux enquêtes croisées impliquant les grands partenaires des services

en charge de la sécurité publique. Il s'agit d'abord des réponses à un questionnaire adressé aux quatre grands opérateurs de transports publics qui irriguent les quartiers de reconquête républicaine. Il s'agit ensuite d'un travail à deux voix avec l'Union sociale de l'habitat dont les mandants sont concernés par l'ensemble du spectre des désordres de l'incivilité, à la criminalité organisée en passant par l'économie souterraine, tels qu'ils façonnent les relations sociales décrites par Lucie Jouvet.

Au-delà des données brutes et de la théorie, Virginie Malochet exploite ses analyses de terrain. En pointant la fragilité et l'hétérogénéité des progrès réalisés dans un contexte délicat, la sociologue appelle à dépasser les partenariats « classiques » pour investir désormais les relations directes entre la population et les services de police ou de gendarmerie.

François Dieu étend le panorama du dossier en pointant les défis auxquels la gendarmerie nationale est confrontée entre son héritage historique et sa modernité dans l'approche numérique de la proximité. Enfin, au-delà de la théorie dans la doctrine de la direction générale de la police nationale (DGPN – DCSP), le dossier s'achève par un dernier regard qui illustre sur la période récente les continuités et ruptures de la « Révolution » évoquée par Jean-Christophe Barré. S'agissant, selon l'expression employée par Virginie Malochet, du « dispositif clef » que constituent les groupes de partenariat opérationnel, il s'agit pour l'auteur d'en caractériser les particularités et l'ampleur quantitative dans l'attente d'une analyse qualitative permettant d'en saisir plus finement l'impact dans la durée ■

(1) École nationale supérieure de la Police.

(2) Direction générale de la Gendarmerie nationale.

(3) Direction générale de la Police nationale.

La police de sécurité du quotidien (PSQ) : une « refolution » pour la sécurité publique ?

Jean-Christophe BARRÉ

La mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) par la direction centrale de la Sécurité publique (DCSP) s'inscrit dans un répertoire de politique publique bien connu des acteurs de la sécurité intérieure. Le partenariat opérationnel, la co-construction d'un diagnostic local de sécurité, la recherche d'une relation de proximité avec les usagers du « service public de la sécurité », la responsabilisation et l'autonomisation accrues des échelons policiers locaux sont des principes d'action centraux de la (P)SQ. Cela dit, certains de ces principes se retrouvent peu ou prou dans les différents temps qui ont rythmé la « carrière » du concept de proximité depuis les préconisations du rapport Peyrefitte de 1977 jusqu'à l'expérience des zones de sécurité prioritaire (ZSP) en 2012, sans éluder le temps de la police de proximité (1997-2002). Dès lors, depuis son lancement officiel en février 2018, la (P)SQ évolue sur un chemin aux interpénétrations nombreuses entre inspirations passées et recherche d'innovations, forgeant son caractère « révolutionnaire ». La mise en œuvre progressive de la (P)SQ permet ainsi de consolider un corps de principes et d'actions propres à cette réforme tout en interrogeant l'institutionnalisation de cette nouvelle doctrine au sein de la police nationale.

Les champs lexicaux de la « réforme » ou de la « révolution » appartiennent aux registres discursifs typiques accompagnant les campagnes électorales et les promesses programmatiques. La sécurité publique se retrouve alors souvent au-devant des programmes électoraux. En effet, la direction centrale de la Sécurité publique (DCSP), plus grande direction opérationnelle de la police nationale, conduit l'activité policière des villes pour y assurer l'ordre et la tranquillité. Les enjeux sont immenses pour les plus de 60 000 agents intervenant auprès du « *citoyen ordinaire* » urbain [Monjardet, 1996, p. 276], chargés de lutter contre la délinquance du quotidien générant sentiment

et environnement d'insécurité. L'étalement urbain¹, la croissance continue des villes et de leur démographie constituent ainsi autant de nouveaux défis pour la police nationale. Par conséquent, les attentes entourant la sécurité publique sont nombreuses, tant du côté des forces de sécurité intérieure que de la population. La recrudescence des violences subies par la police nationale dans certaines zones urbaines sensibles, comme le besoin de sécurité exprimé par les populations victimes de la délinquance du quotidien qui s'y est installée, interroge l'activité policière dans ces espaces. La combinaison d'une police interventionniste et préventionniste semble plus que jamais nécessaire.

Jean-Christophe BARRÉ



Jean-Christophe Barré est étudiant en Master 2 Droit et stratégies de la sécurité à l'université Paris

Il Panthéon-Assas, en partenariat avec l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), et collaborateur parlementaire, auteur d'un mémoire universitaire (2020-2021) sur la police de sécurité du Quotidien (PSQ) sous la direction du Professeur Yves Surel.

(1) Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 85 % de la population française réside dans les « aires urbaines », 95 % vit sous l'influence des villes. Cité par le *Livre blanc de la sécurité intérieure*, novembre 2020, p. 33.



La police de sécurité du quotidien (PSQ), officiellement lancée en février 2018, s'inscrit dans ce contexte global. Réforme portée par le président de la République, cette nouvelle philosophie d'action est triplement orientée vers la dotation de différents types de moyens supplémentaires aux forces de sécurité intérieure ; la lutte contre les nuisances du quotidien dans une démarche partenariale et la recherche d'une relation privilégiée avec la population – ou plutôt « les » populations, dans une logique de différenciation de l'activité policière en fonction des contextes locaux. Le développement programmatique de la PSQ, sous l'égide de l'ancien directeur central de la Sécurité publique Gilles Sanson, insiste sur « *la connaissance approfondie des lieux et des habitants qu'elle sera chargée de protéger et d'entendre*² ». En outre, le recrutement de 10 000 policiers et gendarmes fut annoncé, en passe d'être accompli aujourd'hui, avec une « tolérance zéro » à l'endroit des incivilités du quotidien. Au regard de l'histoire récente des réformes intervenues en sécurité publique, ces orientations ne sont pas « révolutionnaires » mais révéleront, en aval, une rupture avec la politique *stricto sensu* interventionniste marquée par la prégnance de la « politique du chiffre » et des outils de *reporting* liés.

À l'inverse, l'ambition de la PSQ tient davantage en la recherche d'une synthèse entre police « interventionniste » et « préventionniste ». Le dépassement des pratiques professionnelles liées à ces deux termes, dans la recherche

d'une action policière hybridée, se consolidera en une doctrine empruntant aux expériences passées et à l'avènement d'un nouveau répertoire d'action pour la sécurité publique. En ce sens, la PSQ renvoie à une « *refolution* ». Formulé par l'historien britannique Timothy Garton Ash [Garton Ash, 1989], ce néologisme est issu de la contraction entre « *reform* » et « *revolution* ». Il décrit une situation où en lieu et place d'une destruction complète de l'« ancien » système, le « nouveau » système reprend de manière relativement forte les bases de son aîné en y adjoignant des réformes substantielles ou plutôt d'ordre symbolique. Il nous appartient de mettre au jour les tenants et aboutissants de cette « *refolution* » en analysant les processus qui permirent le passage de la promesse électorale à la politique publique avant d'aborder la mise en œuvre progressive de la PSQ depuis février 2018.

De la promesse électorale à la politique publique

Au lendemain de l'élection présidentielle de 2017, la PSQ s'inscrit à l'agenda gouvernemental pour une première phase cruciale : sa substantialisation. Transformer le slogan de campagne en politique publique sera le premier défi des acteurs en présence à la place Beauvau. La construction de l'« esprit PSQ » s'inspirera d'expériences passées tenant au

(2) Programme présidentiel du candidat Emmanuel Macron, 2017, p. 15.

large champ non exhaustif de la « proximité » (îlotage, police de proximité), de la prévention localisée de la délinquance (comitologie foisonnante en la matière) ou encore de la délimitation de zones spécifiques à traiter (zones de sécurité prioritaire – ZSP). Toutefois, la répression ou la tolérance zéro ne seront pas éludées. La PSQ n'est pas la régénération de dispositifs passés, mais vise la confluence de ces éléments, jamais véritablement amenés à composer de concert.

Corpus d'enquête et méthodologie

Cet article repose sur les travaux d'un mémoire universitaire conduit entre novembre 2020 et mai 2021. Seize entretiens furent menés auprès d'acteurs - actuels comme passés - de premier plan du ministère de l'Intérieur et du sommet de l'État, de l'équipe de campagne de 2017 du président de la République ainsi que des chercheurs spécialisés sur les questions de sécurité intérieure. Les données récoltées au cours de ces échanges ont été recoupées avec les littératures institutionnelles et universitaires présentes dans le champ de la sécurité publique, particulièrement autour des enjeux liés à la (P)SQ et à la proximité dans l'activité policière française depuis la seconde partie du siècle dernier. L'ensemble fut finalement analysé sous le prisme de l'étude des politiques publiques et des outils tenant à cette discipline, notamment la méthode du « process tracing » [Revue française de science politique, 2018/6].

La PSQ entre inspirations passées et recherche d'innovations

Lors de son discours aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017, le président de la République insista sur la nécessité de dépasser le débat stérile opposant une police « interventionniste » à une police « répressive ». Les entretiens que nous avons menés avec des acteurs clés du ministère de l'Intérieur nous montrent que la réforme

souhaitée acte la mise en œuvre d'une doctrine d'action pragmatique, recherchant la différenciation des stratégies policières locales. Dans le même temps, l'inspiration de dispositifs antérieurs peut s'observer avec les ZSP, constituant une base théorique et pratique aux quartiers de reconquête républicaine (QRR), lancés en septembre 2018. En l'espèce, l'interventionnisme étatique s'incarne par, entre autres, des moyens humains supplémentaires en conséquence, que ce soit par le renfort opérationnel (notamment pour les brigades anticriminalité et les brigades spécialisées de terrain) ou de contact privilégié avec la population par l'intermédiaire des délégués cohésion police-population (DCPP).

La recherche de proximité avec le « citoyen ordinaire » est une constante de l'activité policière urbaine depuis plusieurs décennies. Les différentes réformes connues par la police nationale font face à des obstacles structurels, comme l'agencement urbain rendant l'accès à certains espaces difficile ou la dimension sociale péjorative du contact avec les policiers. Dans ce contexte, la PSQ ne saurait se réduire à des mesures disjointes ou aux QRR mais, au contraire, doit s'interpréter comme « *une nouvelle manière de pratiquer le métier de policier*³ ». Pour ce faire, un acteur engagé dans la transposition de la PSQ en pratiques professionnelles, dans le cadre des stratégies locales de sécurité, présente la réforme comme « *la déconcentration du diagnostic, de l'élaboration des stratégies locales et des solutions par rapport à la tradition historique du centralisme descendant*⁴ ». Cette déconcentration est renforcée « *d'un mouvement « d'autonomisation » des responsables de police locaux. Certains ont d'ailleurs pu être surpris qu'on leur demande de définir leurs objectifs, de définir les résultats et de faire en sorte de les atteindre*⁵ ». Cette autonomie en direction des responsables policiers locaux s'est accompagnée d'un ensemble d'outils innovants. Ainsi, l'utilisation de la méthode de résolution de problème (MRP) ou de l'intelligence de sécurité publique (ISP), reconnues par l'instruction DGPN Cab n° 2018-1300D, fut encouragée dans la construction d'une activité policière locale et sur-mesure. Ces méthodes actent un certain tournant dans les orientations prises par la DCSP, à présent plus ouverte aux travaux universitaires et à la recherche policière internationale, qui s'installeront progressivement sur le terrain.

(3) Instruction DGPN Cab n°2018-1300D, portant doctrine de la police de sécurité du quotidien, 6 avril 2018, p. 1.

(4) Entretien avec un responsable du suivi de la PSQ au ministère de l'Intérieur, février 2021.

(5) Entretien avec un ancien haut responsable du ministère de l'Intérieur, février 2021.



LES ACTEURS RENCONTRÉS AU COURS DE NOS TRAVAUX RECONNAISSENT QUE LA PSQ, AU MOINS DANS LES PREMIERS MOIS SUIVANT SON LANCEMENT, ÉTAIT UN CONCEPT ENCORE TROP FLOU, SOUMIS À DIVERSES ACCEPTIONS. DANS CE PREMIER TEMPS, UNE « ENTENTE MINIMALE » AVAIT COURS SUR SES GRANDS OBJECTIFS : LUTTER CONTRE LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ, DONNER PLUS DE MOYENS AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE (EN INVESTISSANT, RECRUTANT ET RÉDUISANT LES TÂCHES INDUES CHRONOPHAGES) TOUT EN RETRAVAILLANT L'APPROCHE PARTENARIALE ET OPÉRATIONNELLE LOCALE.



Un cadre institutionnel et policier propice au développement de la réforme

Contrairement à la réforme de la police de proximité, la PSQ s'inscrit dans un contexte intellectuel favorable à son développement avec, d'ailleurs, le soutien et l'engagement du sommet de l'État. Du côté des directions policières, la maturation de certains principes encourageant le rapprochement entre police et population, la déconcentration opérationnelle des stratégies policières ou l'institutionnalisation durable des partenariats, assure une réception apaisée de la PSQ. Ces principes, qui pouvaient être l'apanage d'experts de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure dans les années 1980, se sont progressivement diffusés pour imprégner l'écosystème sécuritaire français. Aujourd'hui, les responsables policiers de premiers plans sont socialisés aux logiques d'un « service public de la sécurité » plutôt qu'à une vision stricte d'une « *police d'ordre* » [Monjardet, 1996]. Ils peuvent alors impulser une dynamique qui ne rencontrera pas de résistance culturelle aussi abrupte qu'auparavant. Dans ce cadre, le travail de substantialisation impliquant différents hauts fonctionnaires et hauts responsables policiers tend à la constitution d'un « répertoire de sécurité publique » propre à la PSQ. Ainsi, de grandes lignes directrices émergeront et singulariseront la réforme. Celles-ci déboucheront par exemple sur la consolidation d'un partenariat opérationnel proactif, à travers les groupes de partenariat opérationnel (GPO), répartissant clairement les rôles entre la police nationale

et ses différents partenaires. Cela dit, si ce « répertoire de sécurité publique » rassemble des individus chargés de la conception de la PSQ à l'échelle ministérielle, la réforme récuse toute construction en vase clos et se veut construite dans une logique « *bottom-up* ».

Par conséquent, conscient qu'une réforme de ce type appelle l'adhésion des femmes et des hommes qui, demain, seront chargés de la mettre en œuvre sur le terrain, le ministère de l'Intérieur entreprit un travail de concertation inédit. Tant dans sa réalisation que dans la portée qu'elle eut sur le contenu de la réforme, la « grande consultation » mise en œuvre entre les mois d'octobre et décembre 2017 permit de combiner le travail de conception entrepris par le ministère avec des revendications policières concrètes. La réduction des « tâches indues » fut un point central de la consultation menée, rappelé dans les 70 057 réponses au questionnaire envoyé aux forces de sécurité intérieure. Ambition partagée par la place Beauvau, le recentrement de l'activité policière sur son « cœur de métier », soit la prévention et la lutte contre la délinquance, permettra aussi de dégager du temps pour l'effectivité du déploiement de la PSQ. Par ailleurs, par l'intermédiaire de plus de 500 réunions organisées dans les départements et plus de 150 contributions adressées par les syndicats, universitaires, entreprises et associations d'élus, la consultation fit émerger une politique publique cohérente où les agendas du gouvernement, des forces de sécurité intérieure et des partenaires futurs de la PSQ convergèrent. En partant de « la base », la PSQ s'affirme comme une politique publique co-construite. En aval, cette association des différents acteurs de la sécurité intérieure assoit le déploiement de la co-production de la sécurité dans la poursuite globale d'un *continuum* sécuritaire.

La mise en œuvre progressive de la PSQ

Les acteurs rencontrés au cours de nos travaux reconnaissent que la PSQ, au moins dans les premiers mois suivant son lancement, était un concept encore trop flou, soumis à diverses acceptions. Dans ce premier temps, une « entente minimale » avait cours sur ses grands objectifs : lutter contre le sentiment d'insécurité, donner plus de moyens aux forces de sécurité intérieure (en investissant, recrutant et réduisant les tâches indues chronophages) tout en retravaillant l'approche partenariale et opérationnelle locale. De manière incrémentale, tout en rejetant les procès d'intention politico-médiatique peignant la PSQ comme un « déjà-vu », la DCSP et d'autres acteurs chargés de la déclinaison et du déploiement de la réforme

entamèrent ou approfondirent plusieurs chantiers. Ainsi, l'effectivité et la clarté de la réception de la réforme par « la base », la conception d'outils souples à disposition des responsables policiers locaux et le suivi de la PSQ dans le temps long sont recherchés – tout ceci dans les contextes de diverses crises, du mouvement des « gilets jaunes » à la crise sanitaire, qui mobilisèrent les ressources de la place Beauvau.

La réception de la réforme : circonspection et clarification

Les premières semaines suivant le lancement de la PSQ de février 2018 furent marquées par la clarification de la réforme auprès des policiers. En effet, l'annonce des QRR (pour autant officiellement présentés sept mois plus tard) concentra l'attention politico-médiatique, dans la critique de « ZSP bis », et compliqua la réception de l'« esprit PSQ » dans l'appareil policier. De plus, la substantialisation de la réforme mobilisa les expériences passées – et à certains égards « délégitimées » comme la Polprox – en matière de sécurité publique. Toutefois, celles-ci font aussi partie de la mémoire professionnelle collective des policiers, rendant encore plus ardue l'appréciation de la PSQ comme une « nouvelle manière de pratiquer le métier de policier ». *« Dès les premiers mois de la réforme, la PSQ a été très rapidement noyée par les QRR, une de ses mesures phares. On s'est rendu compte que dans la perception de la PSQ par la population, et même par les forces de l'ordre, cette réforme était quelque peu absconse : d'une part très proche de la police de proximité et, d'autre part, le seul dispositif qui semblait fonctionner était les QRR. On a beaucoup communiqué pour expliquer que la PSQ dépasse les QRR, que c'est une police de service à disposition des habitants mais, bien souvent, des élus ou des policiers affirmaient ne pas avoir de PSQ puisqu'ils n'avaient pas de QRR »*⁶. Un travail de socialisation à la nouvelle doctrine occupa en conséquence le ministère. Il multiplia les canaux de communication à destination des forces de l'ordre et du public pour désencastrier la PSQ naissante des réminiscences du passé. Partant, une rupture cognitive essentielle à l'établissement de cette réforme fut rappelée : la fin du modèle vertical d'une stricte police d'intervention au quotidien orientée vers la recherche permanente du « résultat » ou de la « bonne statistique ». La satisfaction du besoin de sécurité de la population dans une démarche qualitative et personnalisée s'inscrit alors comme un des fils conducteurs de la PSQ.

Des avancées continues entre dispositifs concrets et pénétration symbolique

Le déploiement de la PSQ observe une trajectoire progressive depuis 2018, à rebours d'une réforme figée appliquant verticalement une doctrine rigide. La PSQ est une réforme qui se veut construite et refaçonnée en partant du terrain dans une différenciation locale de l'activité policière. La formalisation de dispositifs concrets (notamment des GPO), tant sur la mise en œuvre que le suivi du déploiement de la réforme, permet à la PSQ de s'affirmer comme un nouveau répertoire de pratiques policières en constante construction. La relative plasticité de la PSQ confère une autonomie essentielle aux policiers doublée d'une responsabilisation accrue des échelons locaux pour se saisir de la réforme.

La progressive déconcentration de l'activité policrière comme premier progrès « culturel »

Déconcentrer l'activité policière dans un État centralisateur s'apparenterait à un véritable changement paradigmatique, sans évoquer une quelconque décentralisation. La progressive déconcentration de l'action des responsables policiers, qu'il conviendra de mesurer objectivement dans quelques années, représente surtout un « pas de côté » plutôt qu'un véritable changement même si, dans le contexte français, celui-ci n'est pas négligeable. *« Ce que le ministère de l'Intérieur savait faire avec les préfets, il fallait faire la même chose avec les appareils de police et de gendarmerie »*⁷. Une logique centrale s'affirme : déconcentrer et (re)localiser l'activité policière. Cette dernière notion est classiquement identifiée comme un trait essentiel d'une police orientée vers la prise en compte du besoin de sécurité exprimé par une population et, à grands traits, d'une police de voisinage ou de « communauté ». En effet, le « découpage de zones d'intervention plus réduites, correspondant aux espaces de vie de la population, permettant une meilleure identification des agents par la population » [De Maillard, 2009, p. 1201] est le préalable à toute police capable de prendre en charge des problématiques locales spécifiques. Dans le cadre de la PSQ, un échelon « ultra localisé » est venu sous-découper les circonscriptions de sécurité publique avec aujourd'hui 939 « secteurs SQ » pour, en moyenne, 26 000 habitants⁸. Une note de service de la DCSP, datée du 15 avril 2019, énonçait que « chaque circonscription

(6) Entretien avec un haut fonctionnaire ayant suivi la PSQ depuis 2017, février 2021.

(7) Entretien avec un haut fonctionnaire ayant participé aux arbitrages sur la « doctrine PSQ », avril 2021.

(8) Courrier JMS/RD/N°SP-2019-02842-D du directeur central de la Sécurité publique au directeur général de la Police nationale, sur la généralisation du dispositif de sécurité du quotidien sur le territoire de la DCSP, 28 mai 2019.

de sécurité publique fait l'objet d'une sectorisation reposant sur ses bassins de vie et de délinquances [et qu'il] appartient aux chefs des services territoriaux de réaliser ce découpage en fonction des caractéristiques territoriales et sociologiques locales⁹ ». La pierre angulaire de la « SQ » qui permettra de répondre aux demandes de sécurité des populations de ces nouveaux secteurs sera les GPO.

Le progrès « culturel » de la déconcentration dans la police est à replacer dans la perspective d'une présence d'élites policières socialisées et prédisposées à mettre en œuvre une telle politique. Par conséquent, la (P)SQ devra faire face aux défis des prochaines alternances gouvernementales. Il semble nécessaire, pour la pérennité de cette réforme, de pouvoir quantifier ses bienfaits – ce qui constitue une difficulté en soi pour une politique orientée vers le « qualitatif ». Limiter les effets de « stop and go » des pratiques légitimes en sécurité publique est un point crucial pour l'implémentation durable de l'« esprit PSQ ». Partant, pour devenir une institution, les méthodes de travail prônées par la PSQ devront se pérenniser dans des ensembles de règles spécifiques reconnues pour dépasser leur état de pratiques professionnelles ponctuelles.

De la PSQ à la « sécurité du quotidien » (SQ) : la généralisation des groupes de partenariat opérationnel (GPO)

Plus qu'un tournant sémantique, la requalification de la réforme en « sécurité du quotidien » (SQ) sous l'impulsion du précédent directeur central de la Sécurité publique renforce la dimension partenariale à l'œuvre avec la (P)SQ.

Le « partenariat SQ », comme le rappelle l'ensemble des acteurs rencontrés, n'est pas une révolution puisqu'il rassemble des partenaires déjà présents au sein des différents dispositifs qu'a connus la sécurité publique depuis des décennies. Cependant, à rebours d'instances prospectives, les GPO sont guidés par la responsabilisation de tous les acteurs engagés, le caractère opérationnel et proactif de l'instance. Le rôle des GPO évolua depuis leur présentation au sein de l'instruction de la direction générale de la Police nationale (DGPN) d'avril 2018. Leur vocation première était éphémère, en fonction de la résolution des problèmes rapportés en leur sein. Pourtant, dès avril 2019, une instruction de la DCSP énonce que « le GPO se réunit à échéances très régulières, à date fixe,

tous les quinze jours (ou tous les mois au maximum) afin de garantir l'effectivité et la réactivité des réponses¹⁰ », devenant la véritable « clé de voute » de la SQ tout en tendant à l'unification de la plupart des instances partenariales ponctuelles créées au fil du temps. En outre, en mai 2019, la DCSP édicta un échéancier strict pour le déploiement des GPO dans les territoires (première réunion de l'instance en date du 26 juin 2019, au plus tard). Les GPO sont ainsi un maillon fondamental du continuum de sécurité au sein de chaque secteur SQ. L'action de la police nationale reste primordiale, mais la réussite de la sécurité du quotidien dépend de l'engagement de l'ensemble des partenaires locaux associés, publics comme privés. À cette fin, le suivi des GPO peut renvoyer à la quantification de la résolution des problèmes rapportés entre ses différents acteurs. Par exemple, « pour l'année 2020, sur les 939 secteurs identifiés, on recense 7 742 réunions des GPO au cours desquelles 13 921 problématiques [ont été] identifiées dont 95 % ont été prises en compte et 58 % résolues¹¹ ».

Du reste, en matière de contact avec la population, élément central de la SQ, l'emploi des DCPP se voit progressivement renforcé. Celui-ci se concentra d'abord au sein des QRR où le lien entre la police et la population a pu se distendre ces dernières années. Depuis février 2018, 221 DCPP furent recrutés par le ministère de l'Intérieur. Ce dispositif constitue un moyen de recueillir les attentes des populations ou de (re)faire du lien police-population, deux éléments fondamentaux de l'« esprit SQ ». Par conséquent, chaque « secteur SQ » pourrait accueillir un DCPP, ne se limitant plus à des quartiers prioritaires, puisque la réforme lancée en février 2018 doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire national.

L'évaluation continue de la réforme par le prisme du « Lab'PSQ »

Lorsqu'on évoque l'évaluation en continue de la PSQ, une orientation assumée dès son lancement, le « Lab'PSQ » s'affirme comme un outil des plus pertinents. L'ambition de cette instance, inaugurée en avril 2019, est d'abattre une triple cloison qui, pendant plusieurs années, nourrit les reproches à l'encontre du ministère – la culture du chiffre, la faible inclusion des partenaires de l'écosystème sécuritaire dans la réflexion et l'évaluation des politiques publiques concernées ainsi qu'une relative ouverture aux apports du monde universitaire. En l'espèce, le Lab'PSQ est à l'initiative de l'« enquête nationale sur la qualité du lien

(9) DCSP, Note de service sur la déclinaison opérationnelle du dispositif de police de sécurité du quotidien, 15 avril 2019, p. 2.

(10) *Ibidem.*, p. 3.

(11) Entretien avec un responsable policier au sein de la DCSP, avril 2021.

entre la population et les forces de sécurité intérieure » (EQP) et de travaux coopératifs avec, parmi d'autres acteurs, les bailleurs sociaux ou les associations d'élus locaux.

Pour en revenir à EQP, une enquête annuelle menée en partenariat avec l'université Savoie Mont Blanc, cette initiative observe un double intérêt quelles que soient ses imperfections et limites : managérial, par l'inclusion des policiers à l'évaluation de la SQ en les associant au recueil des données auprès des usagers du service public de la sécurité intérieure ; évaluatif, pour mesurer les effets sur le terrain de la SQ. Par exemple, pour ce qui est des données mobilisées et des résultats d'EQP 19, l'enquête sur l'année 2019 se base sur un total de 12 822 répondants¹² (sur 48 134 inscrits, soit 26,64 % de participation) et, parmi les données produites, nous pouvons relever que « les retours donnent, une image positive ou très positive pour 84,9 % des personnes qui se sont exprimées¹³ » ou que « 82 % des répondants jugent le comportement des FSI professionnel lors de leurs interventions avec 3,5 % personnes qui ne se prononcent pas¹⁴ ». Aussi, une des dimensions intéressantes d'EQP est de comparer les résultats obtenus en fonction de la localisation de la population ou non en QRR et en fonction de l'âge. Ainsi, si l'image globale des forces de sécurité intérieure auprès de la population « hors QRR » recueille la note de « 6,46 sur 10 » chez les 18-24 ans, celle-ci chute à « 5,71 » pour la même tranche d'âge située en « QRR ». La mesure des effets de la SQ devra faire l'objet d'un travail partenarial approfondi avec l'ensemble des acteurs concernés, à des échéances précises, afin d'entretenir la dynamique enclenchée par la réforme elle-même et poursuivre un continuel travail introspectif et mélioratif.

Vers une institutionnalisation de la (P)SQ ?

La SQ, en tant que doctrine d'action (entre autres guidée par la méthode de résolution de problème) et dispositifs concrets (comme les groupes de partenariat opérationnel ou les quartiers de reconquête républicaine), va se retrouver face aux difficultés de son institutionnalisation dans le temps long. La synthèse prônée entre le contact, la prévention et la répression dans une logique partenariale

et inclusive perdurera à au moins deux conditions : un contexte politico-administratif favorable à l'« esprit SQ », comme il le fut jusqu'à présent¹⁵, ainsi qu'une socialisation globale de l'appareil sécuritaire aux logiques actives et symboliques de la réforme.

En définitive, l'institutionnalisation de la SQ, soit le « processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation sociale [...] de pratiques, de courants de pensée, d'idéologie, de discours¹⁶ » [Ndengutse, Sylin, 2013, p. 87], s'impose comme le principal défi à venir pour cette « nouvelle manière de pratiquer le métier de policier ». La place importante accordée à la (P)SQ et à son corpus de principes au sein du *Livre blanc de la sécurité intérieure* (novembre 2020) pourrait être davantage consacrée dans les mois et années à venir par la voie législative, à travers une future loi d'orientation de programmation de la sécurité intérieure. Ces voies de durcissement de l'institution SQ renvoient finalement à différents ressorts – essentiellement pratiques, cognitifs, politico-administratifs et légaux – qui pourraient transformer la « *refolution* » en véritable révolution.

En somme, prenant le contrepoint des analyses dichotomiques qui opposent des visions figées de l'activité policière entre « répression » et « prévention », ou celles opposant une énième réforme à une véritable révolution, la (P)SQ s'affirme comme une politique publique pragmatique et ambitieuse. Les inspirations passées comme la recherche d'innovations composent la dynamique réformatrice enclenchée par la SQ. Sa mise en œuvre progressive témoigne d'un tournant cognitif au sein de l'appareil policier. Celui-ci vient conforter la déconcentration de l'activité policière, jusque-là prudemment engagée, tout en consacrant en pratique la coproduction de la sécurité dans une démarche partenariale renouvelée.

Depuis son lancement en février 2018, la (P)SQ connaît une consolidation doctrinale, une concrétisation par des dispositifs et une graduelle imprégnation dans un contexte politico-administratif propice à son développement. La progressive succession de mesures et d'outils propres à la SQ permet de résorber les premières difficultés de réception de la réforme par les échelons policiers locaux.

(12) Lab'PSQ, Université Savoie Mont Blanc, « EQP 19 », 31 mars 2020, p. 6.

(13) *Ibidem.*, p. 14.

(14) *Ibidem.*, p. 15.

(15) D'ailleurs, la classification de la (P)SQ comme un « objet de la vie quotidienne » (circulaire n° 6117/SG du 3 octobre 2019) consolide son statut de réforme prioritaire pour le gouvernement – notamment au sujet de la présence sur la voie publique, indispensable au maintien du contact entre police et population.

(16) *Ibidem.*, p. 87.

Du reste, la (P)SQ véhicule des préceptes qui, par le passé, ont pu faire l'objet de réformes promouvant aussi la recherche de contact privilégié entre police et population, la territorialisation de l'activité policière ou encore le renforcement du partenariat. Dès lors, serions-nous face à « *une idée dont le temps est venu* » [Kingdon, 2003, p. 77] ? En empruntant notre ultime réflexion à Émile Zola, la (P)SQ permettrait-elle l'avènement d'un corpus doctrinal

« *qui germait lentement dans les sillons, grandissant pour les récoltes du siècle futur, et dont la germination allait faire bientôt éclater la terre* » de la sécurité publique [Zola, 1973, p. 503] ? Jusqu'en 2017, celle-ci n'avait laissé à ce même corpus qu'une culture objective erratique et, depuis, un terrain presque en friche. Alors, comme Paul Sabatier le préconise [Surel, 2018 p. 998], rendez-vous dans dix ans pour mesurer les effets de la Sécurité du Quotidien ■

Bibliographie

GARTON ASH (T.), 1989 «“Refolution“: The Springtime of Two Nations», *New York Review of Books*, 15, p.. 3-10, juin.

KINGDON (J.), 2003, *Agendas, alternatives, and public policies* (2^e éd.), New York, Longman, 280 p.

MAILLARD (J. de), 2009, « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, vol. 59, no. 6, p. 1197-1230.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 316 p.

NDENGUTSE (P.), SYLIN (M.), 2013, « Double institutionnalisation du discours sur la gouvernance des organisations : les entreprises belges, peuvent-elles s'adapter ? Quelques pistes », *Gestion 2000*, vol. 30, n° 3, p. 87-111.

SUREL (Y.), 2018, « La mécanique de l'action publique. Le *process tracing* dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 68, n° 6, p. 991-1014.

ZOLA (É.), 1973 (1885) *Germinal*, Paris, Le Livre de poche, Fasquelle, 503 p.