

Approche territoriale de l'action de la gendarmerie

Par Jean-Marc Jaffré

“Par essence, la gendarmerie procède du territoire”,¹ et c’est une réalité incontournable, comme l’atteste le qualificatif de “territoriales” qui s’attache aux brigades de gendarmerie. L’Histoire montre que c’est le pas du cheval qui a organisé leur maillage du territoire. Dès 1720, le secrétaire d’État à la Guerre, Claude Le Blanc, fort de son expérience en tant qu’Intendant d’Auvergne, en organise le quadrillage sur la base de la brigade, *“de telle sorte qu’elle ait quatre à cinq lieux à garder d’un côté et de l’autre sur une grande route”*. Cette organisation nationale annonce la mise en place *“d’un système de surveillance continu dans l’espace et le temps”*.² Rien là de particulier à notre pays : le choix de l’organisation territoriale des forces de sécurité publique révèle ailleurs aussi une recherche d’équilibre entre des logiques différentes, voire contradictoires.³ Le sujet est de nouveau d’actualité : c’est ce que souligne la Cour des comptes dans un récent rapport d’enquête⁴ sur l’accès aux services publics dans les espaces ruraux, où elle aborde la présence de la gendarmerie dans ces espaces.

Le maillage territorial français a été défini, dans une volonté de centralisation, en fonction des distances, des limites administratives et des frontières. Il est l’expression de la souveraineté de l’État et de son impérieux besoin d’assurer sa légitimité au travers de l’exercice de la force publique. Il n’est pourtant pas immuable, et il est clair que l’approche territoriale de la gendarmerie de 2020 ne pourra se confondre avec celle de 1720. En effet, les transformations sociétales, notamment leur accélération au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, ont développé le besoin de proximité des populations comme fondement de toute organisation territoriale au travers de la notion de service public, respectant les lois dites de Rolland.⁵

Le territoire d’aujourd’hui prend aussi en compte les échelles de temps, celle des grands projets, celle des migrations, qu’elles soient pendulaires ou saisonnières. Le territoire se bâtit également sur des cultures et des espaces d’activités humaines. La définition du territoire qui tiendrait compte des évolutions majeures du 20^e siècle, pourrait être celle *“d’espaces, supports de relations sociales fortes et puissamment intégrées dans ceux-ci”*.⁶ Le territoire pourrait être également *“l’espace de la vie quotidienne”*.⁷ Concise, cette définition ouvre sur des modernités, celles des mobilités, des flux et réseaux de communication qui y sont associés. Enfin, on peut évoquer les liens et chevauchements qui

¹ Guillaume, 2015, p.121.

² Besson & Rosière, 1982, p.44.

³ De Maillard, 2017, p.39.

⁴ Cour des comptes, 2019.

⁵ Il s’agit des principes de continuité, de mutabilité et d’égalité.

⁶ Piolle, 1998.

⁷ Di Méo, 1996, p.207.

se mettent en place entre l’espace public et l’espace privé, révélant des interactions de compétences entre des forces régaliennes, des collectivités territoriales et des entreprises.

Les réflexions sur l’approche territoriale ne sont pas l’apanage de la gendarmerie.⁸ Toute organisation est contrainte d’adapter ses structures et son organisation pour être au plus près de ceux et celles qu’elle sert, i.e. des administrés, des clients, voire des fidèles. Des réflexions comparatives⁹ mettent en évidence que...

l’État et l’Église sont donc agressés par les mêmes problèmes de territoire en mouvement, de gestion des nouveaux réseaux, de déracinement, de perte de transmission des héritages traditionnels, de changements dans les représentations collectives, d’usure des codes, des normes et des représentations unanimement partagés. Tous deux sont sommés d’inventer de nouvelles réponses.

Il est possible d’aborder l’approche territoriale de l’action de la gendarmerie en se référant à sa raison d’être, celle du sens du service. La gendarmerie a longtemps considéré la dimension territoriale en termes de préservation de la souveraineté de l’État et de ses institutions, avant de développer, au cours des dernières décennies, une approche territoriale de proximité (I). Cette évolution dans le temps permet de dégager le concept d’intelligence de sécurité territoriale. C’est une approche moderne qui s’inscrit dans les courants actuels des sciences policières. Sa mise en œuvre révèle des concepts divers qui illustrent la recherche d’équilibre entre souveraineté et proximité (II).

De la souveraineté à la proximité territoriale

Pendant plusieurs siècles, l’approche territoriale de la gendarmerie est demeurée surfacique. Il s’agissait de tenir et de contrôler un territoire par la présence et d’être en capacité d’agir en tout point du territoire sur la base d’un maillage aussi serré que possible. Les différents régimes politiques se sont appuyés sur la force du maillage pour affirmer et défendre leur souveraineté. Ce n’est qu’au cours 20^e siècle que l’approche territoriale, tout en restant souveraine, vise à développer une proximité avec la population. La gendarmerie au service de l’État se doit d’être un service public au service du public.

Une approche territoriale surfacique

Le maillage actuel de la gendarmerie est profondément ancré dans les territoires et l’Histoire. La gendarmerie marque son empreinte dans les lieux les plus reculés et jouit, notamment au 19^e siècle, d’une assise dans les campagnes qui lui permet de se préserver¹⁰ tout en servant la Nation. Cette période illustre d’ailleurs un double sens de l’approche territoriale. D’un côté, elle sert l’État et, de l’autre, elle sert la gendarmerie qui fait partie du paysage des campagnes françaises sur un territoire qui compte plus de 75% de sa population hors des villes. L’approche territoriale de la gendarmerie est aussi celle qui l’engage dans les conflits pour défendre les intérêts de la France. Elle montre dans

⁸ Jaffré, 2018.

⁹ Chamussy, 2002.

¹⁰ Miquel, 1990, p.114.

l'exercice de ses missions militaires sa capacité à s'implanter rapidement sur de nouveaux espaces. La transposition du modèle métropolitain aux territoires conquis et les plus éloignés assure, en effet, un maillage efficace.

Cette approche surfacique du territoire repose sur un “système d'armes”, celui de la présence du gendarme et de sa famille au sein de la population, certes dans les murs d'une caserne. Le gendarme, qui est un militaire, est ainsi mêlé, avec ses proches, à la vie quotidienne des Français, ce que traduisait Napoléon en définissant la gendarmerie comme...

une organisation à part. C'est la manière la plus efficace de maintenir la tranquillité d'un pays, c'est une surveillance moitié civile, moitié militaire, répandue sur toute la surface, qui donne les rapports les plus précis.¹¹

C'est probablement là que se noue, d'une part le lien entre le gendarme et l'État pour le bien du service et, d'autre part, le lien entre le gendarme et le territoire. Cette approche territoriale qui repose sur la brigade et la famille du gendarme, est un premier calque à la fois organisationnel et sociologique.¹² Cette approche connaît deux évolutions majeures qui reposent sur la technicisation des moyens. Il s'agit, tout d'abord, du développement des moyens de transport des gendarmes. Ces moyens renforcent l'approche territoriale en octroyant une capacité de contrôle quasi permanente du territoire. Elle s'inscrit d'ailleurs dans l'organisation du service de “surveillance générale” au niveau de chaque brigade territoriale. La mission de surveillance générale est l'élément opérationnel¹³ de l'approche territoriale de la gendarmerie, même dans les endroits les plus inaccessibles, comme en montagne ou dans la forêt vierge amazonienne.

En outre, mais de façon moins visible, se met en place un autre “système d'armes” qui complète celui de la brigade. Il s'agit du réseau des systèmes d'information et de communication (SIC). La présence physique du gendarme est enrichie par la capacité de communiquer efficacement sur ce territoire. L'introduction des SIC participe donc à la maîtrise et au contrôle du terrain, à l'instar de la brigade de gendarmerie. Plus que les créations de caserne, les réseaux de télécommunication structurent, aujourd'hui, l'approche territoriale de l'action de la gendarmerie. Le maillage des brigades et les réseaux de communication révèlent une approche surfacique, propre à la gendarmerie.

L'approche territoriale de l'action de la gendarmerie est aussi celle qu'impose l'organisation administrative et judiciaire de la France. Les habilitations en police judiciaire l'illustrent parfaitement.¹⁴ Dans la mission de répression et de recherche des auteurs d'infractions, les compétences territoriales sont contraignantes. Toutefois, pour être plus efficace, la gendarmerie s'adapte en créant, dès 1975, des Sections de Recherches, et en participant à la mise en place d'Offices centraux spécialisés dans divers contentieux. La gendarmerie affecte à ces entités respectivement 1 500 et 200 officiers de police judiciaire (OPJ), contre 38 000 dans les brigades territoriales et de recherche. Dans le cadre des

¹¹ Lettre au Roi de Naples, 16 mai 1806.

¹² On compte aujourd'hui près de 3775 casernes de gendarmerie, dont 3111 pour les unités territoriales.

¹³ Dieu, 2002, p.20.

¹⁴ Article R.14 du Code de procédure pénale.

missions de police administrative, l’approche territoriale reste surfacique également. Elle est strictement partagée avec la police nationale. Les zones de police d’État et les zones exclusives gendarmerie sont clairement définies et évoluent périodiquement, au gré de la démographie dans le cadre de redéploiements des forces de police et de gendarmerie. Cette répartition conditionne l’exercice des compétences de police administrative, notamment en cas de gestion de crise ou de catastrophe. La gendarmerie exerce ainsi ses compétences sur 95% du territoire national, ce qui représente près de 55% de la population.

Cette approche surfacique du territoire est exploitée par l’État et par la gendarmerie pour faire face à des évolutions particulières. Ainsi, à la fin des années 1920 et dans un contexte sensible lié aux violences routières, la police de la route est confiée à la gendarmerie et non aux départements. Partant d’une unité motorisée spéciale, la gendarmerie développe ses capacités pendant les années 1930 en s’appuyant, certes, sur le droit qui autorise certains de ses “agents” à percevoir des amendes,¹⁵ mais surtout sur les brigades qui tiennent le terrain et en contrôlent les axes. L’État est conscient de l’approche territoriale de la gendarmerie et de la verticalité de sa chaîne de commandement. Le contrôle des flux est ainsi possible sur un territoire que les mobilités, induites par les nouveaux moyens de transport, ont perturbé (exode rural, rurbanisation, migrations pendulaires et saisonnières). L’impact des flux et réseaux sur l’approche territoriale est complexe à prendre en compte mais doit être étudié dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité.¹⁶ Pour y répondre, la gendarmerie a créé, en 2017, le Centre national de la sécurité des mobilités au profit des transports de personnes, de fret et des convois sensibles sur les différents types de réseau de communication.¹⁷

Le bénéfice de l’approche surfacique se retrouve également dans la prise en compte des risques en matière terroriste avec l’implantation d’antennes du Groupe d’intervention de la gendarmerie nationale¹⁸ ou la création de Pelotons de surveillance et d’intervention de la gendarmerie de type Sabre.¹⁹ De même, l’espace maritime est devenu au cours de la dernière décennie un enjeu territorial de sécurité dont s’est emparée la gendarmerie en créant notamment des Pelotons de sûreté maritime et portuaire. Enfin, pour maîtriser les espaces, la gendarmerie a pris en compte la troisième dimension dès 1952 et adapte sa flotte d’hélicoptères en la complétant par une doctrine d’emploi des drones multi-missions dont elle a fait récemment l’acquisition.

Cette conception de l’action territoriale contribue au caractère résilient de la gendarmerie, sur laquelle compte l’État. Le maillage est décentralisé dans la chaîne de commandement, et sur le terrain son caractère est distributif. Confrontée à une crise, la

¹⁵ Décret du 6 décembre 1928 relatif à la police spéciale de la route, pris en exécution du décret-loi du 28 décembre 1926 (JORF du 28 décembre) et du règlement d’administration publique du 30 septembre 1928 (JORF du 12 décembre).

¹⁶ Watin-Augouard, 2007.

¹⁷ Cela représente 90% du réseau ferré, 85% du réseau routier et 19% des ports maritimes.

¹⁸ Instruction n°50 031/GEND/DOE/SDDOPP du 17 octobre 2017 relative à l’organisation et à l’emploi des Antennes métropolitaines du Groupe d’Intervention de la Gendarmerie Nationale (AGIGN).

¹⁹ Circulaire n°95 000 du 17 septembre 2007 relative à l’organisation et à l’emploi des pelotons de surveillance et d’intervention de la gendarmerie (PSIG).

gendarmerie est donc en capacité de faire face et de se réarticuler pour déployer les moyens adéquats.

La proximité comme outil de l’approche territoriale

Dans toute démocratie, l’exercice des missions régaliennes ne peut se réaliser qu’à la condition de disposer de la légitimité et de la confiance de ceux auprès de qui ces missions s’exercent. Les évolutions récentes de la société française ont souligné l’engagement de nouveaux acteurs dans les réflexions sur la sécurité publique. Elle est devenue un enjeu politique. Dans le même temps, la technicisation de l’exercice des missions de sécurité publique avait pu éloigner le gendarme de la population. L’utilisation des véhicules à moteur permet de se déplacer et de contrôler des espaces physiques, sans pour autant entrer en contact avec la population. De même, le développement de l’outil informatique fixait le gendarme à son unité, obligeant les personnes à se déplacer à la brigade.

Le besoin de proximité de la population s’impose pour répondre aux exigences qualitatives d’un service public. Forte de son maillage et de son ancrage, la gendarmerie construit une nouvelle approche territoriale en tenant compte des évolutions de la société qui touchent les militaires de la gendarmerie tout comme leurs familles.

Deux réorganisations s’inscrivent dans cette approche nouvelle. En 1989 sont mis en place les Centres opérationnels gendarmerie qui ont pour mission de gérer l’intervention nocturne des unités et de la rationaliser. Ce concept va se développer et se renforcer pour accroître l’efficacité des unités. L’échelon départemental coordonne ainsi l’action des brigades. L’échelon intermédiaire, au niveau de l’arrondissement, prend également sa part dans le contrôle et l’animation des unités territoriales. En 2002, la création des communautés de brigades répond aussi à l’exigence d’un service public mieux rendu, dans une recherche, il faut le reconnaître, de rationalisation des ressources. La proximité en sécurité publique devient pour l’État un enjeu politique et la condition *sine qua non* pour que ses forces de sécurité disposent de la légitimité et de la confiance de la population. La tentative, à la fin des années 1990, de mise en œuvre de la “police de proximité” illustre ce tournant. La police de sécurité du quotidien (PSQ), lancée en février 2018, reprend les fondamentaux de cette proximité voulue entre la population et les forces de sécurité que sont la gendarmerie et la police. Elle insiste sur “*l’élaboration d’un sur-mesure territorial à même de renforcer ses relations avec la population [...]*”.²⁰ L’initiative des quartiers de reconquête républicaine répond à cet objectif.

La proximité permet de faire de la force de sécurité “*une force publique au service du public*”.²¹ La proximité s’appuie sur un service rendu et privilégie la prévention à l’intervention. La pratique et la littérature permettent d’en dégager quatre principes.

Le premier est celui d’une déconcentration du niveau d’action. La priorité opérationnelle est accordée à l’unité la plus proche des problèmes que rencontrent les

²⁰ Vives-Servera, 2019.

²¹ Dieu, Latour & Vallar, 2016.

populations. Ce principe s’illustre aujourd’hui dans le contrat opérationnel²² que construisent et proposent les différents échelons de commandement dans le cadre de la PSQ.

Le deuxième principe est celui du partenariat. Il est devenu consubstantiel de la mission du gendarme.

Le troisième est celui de la participation de la population ou de ses représentants (élus, associations, institutions, entreprises). Les opérations “participation citoyenne”,²³ “tranquillité vacances” en sont des exemples. Tout comme l’ élu,²⁴ le citoyen est acteur de la sécurité publique. Le développement de la Réserve opérationnelle et citoyenne²⁵ illustre parfaitement l’engagement de la population et sa proximité avec la gendarmerie.

Enfin, le quatrième principe, apparu bien plus tardivement dans les pratiques et réflexions, est le corollaire des trois précédents : il s’agit de la notion de responsabilité. Cette proximité exige d’être en capacité de rendre des comptes, au moins sur les moyens, voire sur les résultats.

Ces quatre principes s’articulent différemment d’un territoire à un autre. La construction de la proximité repose sur l’Histoire et la négociation au niveau local. Les problématiques du milieu urbain ne sont pas celles du milieu rural, de même que les entités impliquées ont des poids et des organisations variables d’un territoire à l’autre. La proximité n’est pas, pour autant, en contradiction avec les modèles standards de la mission de sécurité publique.²⁶ Elle facilite leur mise en œuvre par la profondeur de la connaissance territoriale qu’elle apporte. Toutefois, les principes et processus attachés à la proximité ne peuvent être réalisés sans que les parties prenantes se connaissent, se rencontrent et échangent. Le gendarme est contraint d’aller au contact,²⁷ de créer et de participer à des réseaux en lien avec la sécurité publique. La création des brigades territoriales de contact²⁸ et leur déclinaison sous différentes formes illustrent un changement qui a commencé à s’opérer en 2017 dans ce domaine de l’approche territoriale.

Les SIC, comme “système d’armes”, participent également à la proximité. En effet, le déploiement de l’outil *Néogend*²⁹ s’appuie sur le réseau de télécommunications, afin de faire en sorte que le gendarme dispose des outils informatiques sur le terrain au plus près des citoyens sans avoir à les convoquer ou à retourner sur le réseau de la brigade. La proximité est donc également numérique. Dans ce territoire virtuel, la gendarmerie s’est

²² Lettre du Directeur général de la gendarmerie aux préfets n°13199 du 20 février 2018 sur la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien.

²³ Cf. <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Nos-conseils2/Pour-les-collectivites/Participation-citoyenne-devenir-acteur-de-sa-securite>.

²⁴ Loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

²⁵ Loi n°99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.

²⁶ Les modèles standards ont été développés pour répondre au besoin de contrôle sur un territoire, ils se déclinent autour du principe des patrouilles aléatoires, de l’intervention immédiate et de l’enquête.

²⁷ Jaffré, 2017.

²⁸ Instruction interministérielle K1701921J relative à l’expérimentation des brigades territoriales de contact, 31 janvier 2017.

²⁹ Anonyme, Dossier Néogend, 2016.

également adaptée. D’une part, elle a développé les capacités à intervenir dans le cadre de la police judiciaire sur cet espace virtuel en créant une unité dédiée, le Centre contre les criminalités numériques (C3N). D’autre part, en créant une brigade numérique³⁰ en 2017, la gendarmerie propose un service d’accueil et d’orientation en adéquation avec les évolutions de la société. Il faut néanmoins éviter l’écueil de l’utopie des technologies de l’information et de la communication, celui de sur-numériser les relations humaines : “*le gendarme se numérise mais ne doit jamais devenir virtuel*”.³¹

L’approche territoriale de la gendarmerie a évolué et s’appuie désormais sur deux piliers complémentaires, le premier au service de la souveraineté et d’une centralisation de l’action, le second au service de la proximité, qui illustre la décentralisation de l’action dans l’approche territoriale. Il est intéressant de poursuivre l’analyse de l’approche territoriale en approfondissant les conditions de son évolution pour en dégager une approche territoriale particulière.

L’intelligence de sécurité territoriale

Les observations faites par le milieu de la recherche soulignent que l’approche territoriale de la gendarmerie s’est complexifiée en développant sa proximité avec ses territoires et sa population. En effet, la proximité a inscrit la gendarmerie dans le courant des évolutions des forces de sécurité publique, qui s’est mis en place dès la fin des années 60 aux États-Unis. Le contexte sécuritaire est actuellement très tendu, que ce soit dans le cadre de l’ordre public ou au regard des risques terroristes qui pèsent sur la sécurité intérieure. Le grand écart est réel entre deux postures opérationnelles, celle du temps de crise qui relève du principe de souveraineté et celle de la sécurité du quotidien qui relève de la proximité. Ces postures semblent ne faire qu’une aujourd’hui autour du concept d’intelligence de sécurité territoriale. Dès 2007, le général d’armée Marc Watin-Augouard, commandant alors la région de gendarmerie du Nord Pas-de-Calais, pose le concept “*d’appropriation territoriale*” dans une étude³² qui annonce les transformations actuelles quant à l’approche territoriale de la gendarmerie.

Une approche territoriale moderne

L’intelligence de sécurité territoriale (IST) est la capacité pour une force de sécurité et ses agents d’appréhender et comprendre leur environnement. Elle résulte d’une démarche d’analyse. Thierry Delpeuch, chercheur au CNRS, a mis en évidence les éléments constitutifs, les processus et une matrice de l’IST dans le cadre du projet de recherche de l’Agence nationale de la recherche CODISP³³ (Création de concepts et outils pour le développement de l’intelligence de sécurité publique). Ce travail de recherche sur les pratiques des forces de sécurité publique a permis de dégager certaines spécificités des

³⁰ Jardillier, 2016.

³¹ Général d’armée Richard Lizurey, Centre des hautes études du ministère de l’Intérieur, journée d’études et de réflexion gendarmerie nationale sur la transformation numérique, 15 mai 2019.

³² Watin-Augouard, 2008.

³³ Cf. <https://anr.fr/Projet-ANR-11-SECU-0001>.

fonctions policières,³⁴ notamment celles qui relèvent de la sécurité publique et de l’élaboration de stratégies locales et du partenariat. Ces deux spécificités sont, dans la pratique quotidienne, particulièrement dépendantes du territoire.

L’IST est essentiellement tournée vers le service à la population. Pour autant, la recherche met en évidence que les spécificités et cultures métiers de la police judiciaire et du renseignement d’ordre public déploient des processus identiques aux deux spécificités *supra* et s’en nourrissent.

À titre de comparaison, l’IST se rapproche sensiblement du concept d’*intelligence-led policing* qu’ont développé les pays anglo-saxons et que Jerry Ratcliffe définit comme

...a business model and managerial philosophy where data analysis and crime intelligence are pivotal to an objective, decision-making framework that facilitates crime and problem reduction, disruption and prevention through both strategic management and effective enforcement strategies.³⁵

L’outil principal sur lequel s’appuie l’IST est le diagnostic territorial. À l’instar de ce qu’est la Préparation en renseignement de l’espace opérationnel pour les armées engagées en opérations extérieures, les échelons de commandement territoriaux élaborent un contrat opérationnel sur la base d’une analyse du territoire. Cette analyse est celle des données et informations collectées en source ouverte et qui ont pu être croisées avec les données déjà connues en interne et celles des partenaires. Ce travail de diagnostic est propre à chaque territoire. Le contrat opérationnel mis en place dans le cadre de la PSQ illustre cette approche territoriale.

Le diagnostic ne s’arrête pas à une description de la géographie physique. Il comprend la démographie, l’économie, les projets de territoires et l’histoire. Ces calques se superposent et laissent apparaître non seulement les mobilités, les réseaux, mais également les points de préoccupation en matière de sécurité. Par exemple, dans l’étude de la délinquance, et même si elle n’a pas encore atteint le niveau de professionnalisation présenté par Rachel Boba Santos,³⁶ l’analyse territoriale que pratiquent les unités de gendarmerie³⁷ répond à la définition qu’elle en donne :

[C]rime analysis is the systematic study of crime and disorder problems as well as other police-related issues – including sociodemographic, spatial and temporal factors – to assist the police in criminal apprehension, crime and disorder reduction, crime prevention and evaluation.

Le plan Champagne,³⁸ mis en œuvre en 2012 par la région de gendarmerie de Champagne-Ardenne, illustre cette capacité à réaliser un diagnostic pour comprendre

³⁴ Delpeuch, Jaffré & Ross, 2017.

³⁵ Ratcliffe, 2008.

³⁶ Boba Santos, 2009.

³⁷ Annexe II de la circulaire 100 000 DEF/GEND/SOE/SDSPS/BSP du 16 juin 2009, relative à l’emploi et à l’organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes de la gendarmerie nationale.

³⁸ Bolot, 2013.

l'enjeu majeur d'un territoire. En l'espèce, il s'agit d'un secteur économique stratégique, le champagne, qui prépare sa candidature à l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le secteur doit être pris dans sa globalité pour donner la cohérence utile aux actions des forces de sécurité dans le domaine de la prévention et de l'interconnaissance. Ce plan particulier révèle la modernité de la réflexion en ce que la force de sécurité s'engage dans l'anticipation des faits qu'elle aura à traiter. Le diagnostic et le réseau que la gendarmerie a tissés sur ce secteur économique territorialement délimité sont les leviers de son action au profit d'acteurs économiques, mais également d'un écosystème qui inclut la population dans sa vie quotidienne.

Indiscutablement, l'orientation du service dans son organisation et la participation aux stratégies locales de politiques publiques de sécurité sont désormais tournées vers la population et son territoire, celui de sa vie quotidienne. Ce nouveau paradigme de la sécurité oblige le gendarme à s'engager dans les partenariats qui deviennent consubstantiels de la raison d'être de la gendarmerie. C'est bien ce que prône, depuis 2009, la doctrine d'organisation et d'emploi³⁹ des unités territoriales de gendarmerie. Le partenariat est réfléchi à différents échelons territoriaux : il concerne tant les collectivités territoriales que les administrations, le monde de l'entreprise et le milieu associatif. Le gendarme intègre des réseaux territoriaux en lien avec la sécurité et qui revêtent un caractère souvent thématique. Les formes de ce partenariat sont très diverses. Elles relèvent de conventions ou protocoles signés à l'échelon central et déclinés aux échelons locaux. Ces accords peuvent ainsi être liés au milieu scolaire,⁴⁰ à l'économie locale ou à certains phénomènes comme celui des violences familiales. Concrètement, le développement de ces réseaux se réalise à partir des liens interpersonnels. Ils donnent une force à l'efficacité du fonctionnement, au point de développer des savoirs idiosyncratiques propres à chaque territoire. Le gendarme, dans ce cadre, et avec ses partenaires, développe des méthodes de travail, participe à des processus décisionnels qui sont propres à ces réseaux territoriaux, certains pouvant s'exporter ou être transposés sur d'autres territoires. La gendarmerie a formalisé cette capacité à s'insérer dans les partenariats au niveau de la communauté de brigades. Ainsi, au sein de chacune de ces entités, un gendarme prend les fonctions de conseiller territorial prévention.⁴¹ Dans une approche plus spécialisée, le cadre d'emploi des référents sécurité économique et protection des entreprises fait référence explicitement à l'approche territoriale de la gendarmerie :

Le maillage territorial de la gendarmerie et sa proximité avec le tissu économique et social déterminent en grande partie la cible de son action en matière d'intelligence économique, à savoir les petites et moyennes entreprises (PME) implantées sur son territoire.⁴²

³⁹ Circulaire 100000 DEF/GEND/SOE/SDSPS/BSP du 16 juin 2009, relative à l'emploi et à l'organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes de la gendarmerie nationale.

⁴⁰ Wuillemier & Debarbieux, 2016.

⁴¹ Instruction 18 000 GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 20/04/2016 relative à la mission de prévention de la délinquance.

⁴² Note-express 11960/GEND/DOE du 30 novembre 2018, Cadre d'emploi des référents sécurité économique et protection des entreprises (SecoPE).

Ces référents mettent en application les conseils en matière de prévention technique de la malveillance, propres aux lieux voire à certains territoires, considérant des caractéristiques économiques.

L’intelligence de sécurité territoriale, dans sa mise en œuvre, met en évidence certains concepts qui tendent principalement à la satisfaction de la population, sans négliger pour autant la capacité à faire respecter l’État de droit, tant du point de vue administratif que judiciaire.

IST : des concepts et processus de mise en œuvre variés

L’IST se décline sur différents modes opératoires ou processus. Certains vont viser plus particulièrement un milieu délinquant, en s’attachant ainsi à des approches judiciaires, d’autres vont privilégier une approche par les lieux, en combinant les polices judiciaire et administrative. Enfin, certains processus vont s’attacher aux phénomènes ou situations qui posent des problèmes à la population sur un territoire ou un type de territoire.

Le renseignement criminel, porté par le service central du renseignement criminel du pôle judiciaire de la gendarmerie, propose des analyses qui reposent sur des faits qui relèvent de la police judiciaire. Ces analyses sont systématiquement cartographiées et sont construites sur la base de données judiciaires, géographiques et de contextes particuliers. Destinées à des enquêteurs d’unités spécialisées (offices centraux, unités régionales ou locales), leur exploitation doit s’intégrer dans les schémas de la procédure pénale et sur la base de stratégies d’enquêtes qui visent l’efficacité (cessation de l’infraction, voire celle du phénomène délinquant et interpellation des auteurs) en lien avec une autorité judiciaire.

L’approche par les lieux est une pratique ancienne. Elle dispose aujourd’hui d’un nom, celui du “*crime mapping*”, la cartographie de la délinquance. Cette approche s’est spécialisée et reprend, du moins dans l’effet final recherché, les objectifs visés par l’*intelligence-led policing*. D’un point de vue opérationnel, ce concept se traduit par des opérations sur des “points chauds” d’un territoire (les *hot spots*).⁴³ Ces lieux sont généralement ceux qui, par nature et souvent sur un laps de temps donné, génèrent du désordre ou attirent des formes de délinquance particulières. Il s’agit alors de tenir et contrôler un terrain en maîtrisant des phénomènes de déplacement de la délinquance. La réflexion sur les lieux est également développée de façon plus analytique dans le cadre de la mise en œuvre de la théorie de la vitre cassée.⁴⁴ En effet, cette approche permet de développer une action au niveau micro sur le territoire, celui d’espaces que les populations ne fréquentent plus du fait d’un manque d’entretien et/ou d’abandon par les autorités locales. Cet espace, en friche d’occupation, génère un sentiment d’insécurité dont profite de nouveaux occupants pour y développer des activités en marge de la légalité et délimiter ainsi “leur” territoire. Sauf à devoir les reconquérir, une approche territoriale partenariale invite à les identifier pour les rendre disponibles, sous “contrôle” de ceux qui en ont légalement la garde (collectivités territoriales, bailleurs sociaux, entreprises, particuliers, administrations, etc.).

⁴³ Braga, 2001.

⁴⁴ Wilson, 1982.

Au début des années 2000, les forces de police et de gendarmerie sont invitées à produire du “résultat” en réaction aux constats établis sur la base des faits de délinquance constatés. La statistique prend le pas sur la réflexion territoriale. Pour autant, cette approche chiffrée s’inspirait d’une stratégie de gestion des espaces, celle déployée en 1994 par la police new-yorkaise. Cependant, la transposition de cette pratique s’était arrêtée aux simples tableaux de bord, alors que les policiers de la ville de New-York s’appuyaient sur les statistiques pour entrer dans un travail d’analyse et de rapprochement de faits sur un territoire afin de proposer des modes d’action et d’en répondre. Cette stratégie, appelée *Compstat* (*Compare Statistics*), se focalise sur les auteurs de troubles et les délinquants en faisant effort sur le renseignement criminel. Dans une certaine mesure, en France, c’est une stratégie que l’on retrouve sur le terrain, au travers des groupes d’enquête de lutte anti-cambriolages propres à la gendarmerie, ou au travers des groupes locaux de traitement de la délinquance sous le contrôle du procureur de la République.

La démarche de résolution de problème (DRP) a été développée à la fin des années 1970 aux États-Unis.⁴⁵ Elle s’impose aujourd’hui dans le cadre du service au public. En effet, le public attend d’une force publique sa capacité d’intervention et de réaction en cas de crise ou de catastrophe. Pour autant, l’adhésion de la population à la force publique repose sur la confiance qu’elle lui accorde et la légitimité d’agir qu’elle lui attribue. C’est sur ces fondements que s’est développé, dans les démocraties occidentales, le principe du *community policing*,⁴⁶ dont la forme française est la police de proximité. Faire vivre cette approche territoriale impose que la force publique, à partir d’un diagnostic territorial, identifie les problèmes de sécurité qu’elle souhaite voir traités. La DRP s’appuie sur ce diagnostic qui ouvre sur une analyse du ou des problèmes identifiés en vue, dans un troisième temps, de proposer des solutions. La quatrième phase, dans ce processus, est celle de l’évaluation, tant celle de la mise en œuvre des solutions proposées que celle du ou des résultats obtenus. Dans les quatre phases de ce processus Diagnostic – Analyse – Réponse – Évaluation, le partenariat avec les différentes parties prenantes est essentiel. Les retours d’expérience⁴⁷ sur ce processus, notamment dans les pays anglo-saxons, soulignent à la fois l’enjeu de la qualité du diagnostic territorial et donc de l’analyse mais aussi celui de l’évaluation. Ce processus s’adapte à des problèmes qui couvrent des territoires de dimensions très variées, allant de problèmes identifiés au niveau national à des spécificités très locales. La DRP illustre les évolutions en cours et les rapports qui peuvent s’établir entre les différents partenaires autour d’un problème en lien avec la sécurité et la tranquillité publiques. Avec une certaine hauteur de vue et considérant la DRP, il est possible de distinguer, d’un point de vue du partage des espaces entre les acteurs, des chevauchements de compétences entre les forces de sécurité publique, celles des collectivités territoriales et celles des entreprises de sécurité privée. C’est un véritable débat qui se nourrit des évolutions normatives en matière de compétences et de pouvoirs

⁴⁵ Goldstein, 1990.

⁴⁶ Jobard & de Maillard, 2015, p.171-196.

⁴⁷ Anonyme, *Intersection*, Québec, mars 2004.

des polices municipales et des sociétés de sécurité privée sur l’espace public. Ces évolutions sont propres à des territoires, comme la création de polices intercommunales ou celle de polices des transports urbains qui est envisagée par certaines collectivités territoriales.

Conclusion

L’approche territoriale de l’action de la gendarmerie s’est traditionnellement appuyée sur un maillage, celui des unités territoriales et des SIC, comme réseau distributif et résilient pour faire face aux crises, dans le but de garantir la souveraineté de l’État et la protection des populations. Cette conception surfacique ancienne s’est récemment doublée d’une approche réticulaire, fondée sur la proximité et les liens que les gendarmes tissent avec leur environnement local pour apporter des solutions aux problèmes rencontrés par la population et leurs partenaires. Récente au regard de l’histoire de la gendarmerie, une telle innovation est structurante car elle conditionne l’accomplissement de l’ensemble des missions de la gendarmerie, renforce sa légitimité et la confiance qu’on lui témoigne. Le sens du service *au* public double désormais celui *du* service de l’État. L’intelligence de sécurité territoriale, qui réunit ces deux approches et caractérise l’action territoriale de la gendarmerie aujourd’hui, s’intègre dans les courants qui affectent les forces de police occidentales.

Ces pratiques ne sont pas figées. En effet, de nouveaux acteurs en matière de sécurité publique apparaissent sur les territoires. Ils proposent des services, payants pour certains, et une offre de sécurité que les forces de sécurité régaliennes ne peuvent ignorer. Aussi, l’approche territoriale de l’action de la gendarmerie nécessite de considérer ces évolutions de façon à composer au mieux avec elles, tout en garantissant l’exécution de ses missions et en préservant son identité. Il convient, au surplus, de considérer également les réorganisations de l’État et des collectivités territoriales. L’empilement des découpages territoriaux n’est pas sans influence sur les approches territoriales à déployer. Enfin, des plans nationaux, tels qu’Action publique 2022 (qui inclut la transformation numérique), sont tout aussi structurants pour adapter et faire évoluer l’approche territoriale de l’action de la gendarmerie notamment dans sa relation à la population pour lui rendre un meilleur service.

Bibliographie

ANONYME, *Intersection – Bulletin d’information et de liaison sur la pratique de la police communautaire*, n°25, consacré au thème : “Résolution de problèmes et pratiques policières”, Montréal, Québec, mars 2004.

ANONYME, “Dossier Néogend”, *Gend’Info*, n°384, février 2016, p.28-39.

BESSION, Jean & Pierre ROSIÈRE, *Gendarmerie Nationale*, Paris, Éditions Xavier Richer, 1982.

BOBA SANTOS, Rachel, *Crime Analysis with Crime Mapping*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2009.

BOLOT, Didier, “La genèse du plan Champagne”, *Revue de la Gendarmerie Nationale*, n°247, septembre 2013.

- BRAGA**, Anthony, “The Effects of Hot Spots Policing on Crime”, *Annals of the American Academy of Political & Social Science*, novembre 2001, pp.104-125.
- CHAMUSSY**, Henri, *Les stratégies spatiales de l'Église catholique*, Grenoble, Institut de géographie alpine, Université Joseph Fourier, octobre 2002.
- COUR DES COMPTES**, *Rapport d'enquête sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Paris, mars 2019 : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190320-acces-services-publics-territoires-ruraux.pdf>.
- DE MAILLARD**, Jacques, *Polices comparées*, Paris, L.G.D.J., 2017.
- DELPEUCH**, Thierry, Jean-Marc **JAFFRÉ** & Jacqueline **ROSS**, *Manuel d'intelligence de sécurité territoriale et démarche de résolution de problème*, Limoges, Service de Diffusion de la Gendarmerie, 2017.
- DI MÉO**, Guy, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, collection géographie sociale, 1996.
- DIEU**, François, *Policer la proximité*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- DIEU**, François, Xavier **LATOURET** & Christian **VALLAR**, *Gendarmerie, service public, service au public*, Paris, Éditions Mare et Martin, 2016.
- GOLDSTEIN**, Herman, *Problem-Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill, 1990.
- GUILLAUME**, Florence, *Gendarmerie et territoire(s)*, Paris, La Documentation française, coll. Inflexions, n°30, 2015.
- JAFFRÉ**, Jean-Marc, *Proximité et contact au cœur de la sécurité publique*, Note n°24 du Centre de Recherche de l'École des officiers de la Gendarmerie Nationale, Melun, juin 2017.
- JAFFRÉ**, Jean-Marc, *Territoires et populations : L'enjeu des mobilités*, Note n°31 du Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale, Melun, janvier 2018.
- JARDILLIER**, Morgane, “Brigade numérique : Interagir autrement”, *Gend'Info*, n°396, mai 2016, p.18-19.
- JOBARD**, Fabien & Jacques **DE MAILLARD**, *Sociologie de la police*, Paris, Armand Colin, 2015.
- MIQUEL**, Pierre, *Les gendarmes*, Paris, Olivier Orban, 1990.
- PIOLLE**, Xavier, “Le territoire, ou des dimensions spatiales des rapports sociaux”, in R.E. Hérin & C. Muller (ss.dir.), *Espaces et sociétés à la fin du XX^e siècle : Quelles géographies sociales ?*, Caen, Maison de la Recherche en Sciences Humaines, 1998, pp.76-86.
- RATCLIFFE**, Jerry, *Intelligence-Led Policing*, Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2008.
- VIVES SERVERA**, Elsa, “La sécurité du quotidien au cœur des territoires”, *Gend'Info*, hors-série, juin-juillet 2019, p.16-19.
- WATIN-AUGOUARD**, Marc, “Territoires, flux et réseaux”, *Revue de la Gendarmerie Nationale*, n°223, juin 2007, p.45-52.
- WATIN-AUGOUARD**, Marc, *Réflexion sur l'appropriation territoriale*, Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale, Melun, novembre 2008.
- WILSON**, J.-Q. & G. **KELLING**, “Broken Windows, the Police and Neighborhood Safety”, *Atlantic Monthly*, mars 1982, pp.29-38.
- WUILLEMIER**, Anne & Éric **DEBARBIEUX**, *Rapport final sur les interventions des policiers et des gendarmes en matière de sécurité scolaire*, Paris, Institut National des Hautes Études sur la Sécurité et la Justice, novembre 2016.