



**HAL**  
open science

# Les politiques de prévention de la délinquance et de sécurité publique : enjeux locaux et partenariats institutionnels

Valérie Icard, Jacques de Maillard

## ► To cite this version:

Valérie Icard, Jacques de Maillard. Les politiques de prévention de la délinquance et de sécurité publique : enjeux locaux et partenariats institutionnels. CESDIP; Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur. 2022, <https://www.cesdip.fr/wp-content/uploads/2023/01/Rapport-IHEMI-2022-JdMaillard-VIcard-V3-01.09.22.pdf>. hal-04528533

**HAL Id: hal-04528533**

**<https://hal.science/hal-04528533v1>**

Submitted on 1 Apr 2024

**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.



**Les politiques de prévention de la délinquance et de  
sécurité publique :  
enjeux locaux et partenariats institutionnels**

**Rapport pour l'Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur  
Juin 2022**

*Jacques de Maillard*

(Professeur de science politique, Université de Versailles–Saint-Quentin en Yvelines,  
Centre de recherches sociologiques sur le droit et institutions pénales)

*Valérie Icard*

(Post-doctorante en science politique, Centre de recherches sociologiques sur  
le droit et institutions pénales)

## Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>4</b>
<b>Liste des acronymes utilisés</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>6</b>
1. Une logique de démonopolisation de la sécurité .....	8
2. Coproduire localement la prévention et la sécurité : les enjeux contemporains .....	13
3. Un terrain francilien.....	19
4. Organisation du rapport .....	21
Références de l'introduction .....	23
<b>Chapitre 1.</b>	
<b>La mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien : les Groupes de partenariat opérationnel. Partenariat local, stratégie de responsabilisation et réforme interne de la police</b> .....	<b>26</b>
1. La mise en place des GPO : les adaptations locales d'une impulsion nationale	31
1.1. Faire advenir des dispositifs dans un paysage organisationnel chargé.....	33
1.2. Organiser en interne : la difficile désignation d'un animateur .....	38
2. La mise en œuvre des GPO : des logiques de coopération locales variables ....	42
2.1. Entre ajustements et arrangements avec la règle .....	43
2.2. Échanger (ou pas) de l'information.....	47
2.3. Entre responsabilisation et donnant-donnant. L'exemple des bailleurs sociaux.....	51
3. Une transformation limitée des modes d'action de l'institution policière.....	56
3.1. Une logique de communication vers l'extérieur .....	56
3.2. Une responsabilisation des cadres territoriaux .....	63
3.3. Un changement limité des modes d'action de la PN.....	67
Conclusion.....	70
Références du chapitre 1.....	73

## **Chapitre 2.**

### **Glissement répressif et diversité des styles d'action des polices municipales..... 76**

1. Vers un registre répressif accentué .....	82
1.1. Le renforcement de l'équipement.....	83
1.2. Un glissement dans les transformations organisationnelles .....	88
2. Des trajectoires diverses : les polices municipales face aux enjeux locaux.....	92
2.1. Des styles d'action contrastés.....	93
2.2. Police nationale et police municipale : échanges d'informations, opérations communes et coopération conflictuelle.....	100
Conclusion.....	110
Références du chapitre 2.....	114

### **Chapitre 3. Bailleurs sociaux et insécurité : les enjeux de la coproduction ..... 117**

1. La tranquillité résidentielle comme domaine d'action : les logiques d'implication des bailleurs.....	123
1.1. Les bailleurs sociaux contraints d'agir .....	123
1.2. L'émergence d'une spécialisation « sûreté » au sein du logement social : la montée de la prévention situationnelle.....	129
1.3. Des variations dans les logiques d'engagement entre les organismes.....	133
2. La coproduction de la sécurité entre bailleurs, police et justice : échanges d'informations et opérations communes .....	137
2.1. « Mais que fait la police ? » : un partenariat jugé indispensable .....	138
2.2. La formalisation du partenariat <i>via</i> des conventions .....	142
2.3. Les enjeux de la coopération : temporalités, territoires prioritaires et coordination opérationnelle.....	146
Conclusion.....	155
Références du chapitre 3.....	158

### **Conclusion générale ..... 161**

### **Annexe : présentation des entretiens et des observations..... 165**

## Remerciements

Cette recherche doit d'abord beaucoup à Hélène Cazaux-Charles qui en a été à l'origine. Ses encouragements et son enthousiasme contagieux ont été pour beaucoup dans l'initiation et la réalisation de ce travail. Elle doit beaucoup également aux équipes successives de l'INHESJ puis de l'IHEMI, dirigées successivement par Hélène Cazaux-Charles, Frédéric Desautettes et Éric Freysselinard, que nous remercions.

Que nos plus chaleureux remerciements soient rendus à Nacer Lalam et Anne Wuilleumier. Au-delà de leur patience, leur bienveillance a été absolument extraordinaire. Leurs conseils, leur souplesse et leur soutien nous ont incontestablement aidés à mener jusqu'à son terme ce rapport. Cela a été un réel plaisir de travailler au sein de cette équipe de recherche !

La réalisation du terrain a été favorisée par les nombreux contacts entretenus dans les formations de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye ou encore l'Université Paris-Saclay. Enseignement et recherche se rencontrent, et c'est heureux. Un immense remerciement pour la sagacité et pour la réflexivité de nos anciens étudiants et étudiantes.

Enfin, nous sommes parfaitement conscients que ces travaux de recherche ne pourraient exister sans la confiance et le temps que nous ont accordé les professionnels et professionnelles rencontrés. La recherche est parfois éloignée des exigences pratiques qui font les vies professionnelles. Nous avons eu la chance de rencontrer des personnes réflexives, curieuses et pleines d'humilité. Nous tenons donc à les remercier chaleureusement. Les contraintes de l'anonymisation nous empêchent de les citer, mais chacun des entretiens nous a immensément appris. Nous ne pouvons que leur dire un grand merci général, et, nous l'espérons, à de futurs échanges !

## Liste des acronymes utilisés

CLSDP : Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

DCSP : Direction centrale de la sécurité publique

DDSP : Direction départementale de la sécurité publique

DGPN : Direction générale de la police nationale

DTSP : Direction territoriale de la sécurité de proximité

GPIS : Groupement parisien inter bailleurs de surveillance

GPO : Groupe de partenariat opérationnel

GSPT : Groupe de sécurité de proximité territoriale

HLM : Habitation à loyer modéré

OPH : Organisme public de l'habitat

PM : Police municipale

PN : Police nationale

PSQ : Police de sécurité du quotidien

QRR : Quartier de reconquête républicaine

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

USH : Union Sociale de l'Habitat

ZSP : Zone de sécurité prioritaire

## Introduction générale

Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, les États occidentaux ont progressivement monopolisé les ressources en matière de gestion de la sécurité intérieure. La surveillance, l'arrestation, l'investigation, la sanction, l'emprisonnement deviennent des compétences détenues par les autorités publiques. Des polices publiques, formées et recrutées selon des règles spécifiques, ont émergé. La consolidation du droit pénal a de son côté incarné une normativité étatique. Au cours du 20<sup>e</sup> siècle, en lien avec la formation des États sociaux, les gouvernements ont élaboré des dispositifs de prise en charge des personnes commettant des infractions, ne limitant pas leurs interventions au seul registre de la sanction. Au croisement entre étatisation, c'est-à-dire la prise en charge publique de la gestion de la sécurité intérieure, professionnalisation, c'est-à-dire la montée en puissance de savoirs experts dans la gestion des politiques de sécurité, et ce que l'on peut appeler – faute de mieux –, préoccupation sociale, c'est-à-dire la mise en place de politiques conduites au nom de la réhabilitation et de la correction des inégalités socio-économiques, se sont formés des *penal welfare states* (Garland, 2001) ou « États sociaux de sécurité » (Robert, 2002), assurant un monopole dans la sécurité des personnes et des biens, tout en insérant cette mission dans un ensemble plus vaste de protections sociales (voir Maillard, 2010).

Cette configuration historique s'est trouvée confrontée à des turbulences depuis le début des années 1970. L'augmentation du nombre de faits de délinquance enregistrés, l'apparition d'un sentiment d'insécurité au sein de la population, les tensions entre polices et minorités ethniques, la politisation de cet enjeu dans les campagnes électorales ont contribué à redéfinir le rôle des États nations dans la gestion de la sécurité intérieure. La sécurité devient une question politique – alors qu'elle était périphérique dans les années 1950 et 1960, objet de mobilisations partisans, de commissions expertes diverses et de réformes institutionnelles d'ampleur.

Dans ce cadre, plusieurs évolutions ont marqué le traitement de la sécurité au niveau local. D'un côté, l'investissement accru des collectivités territoriales dans la gestion des enjeux publics de sécurité, de l'autre, la mise en place de procédures de concertation visant une appréhension plus globale de problèmes qui ne se laissent pas aisément découper en secteurs. Ces deux aspects se croisent : le renforcement des compétences municipales – qui est le niveau de gouvernement local le plus directement concerné par les enjeux de sécurité – est lié à une intensification du recours à des dispositifs partenariaux. Le maire devient - ou plutôt redevient, eu égard à son rôle au cours de la IIIe République - garant de la sécurité de ses concitoyens (Le Goff, 2008). Cette mobilisation des collectivités territoriales a été multiforme : renforcement des polices municipales, adoption d'arrêtés municipaux limitant la liberté de circulation, recrutement d'agents de médiation, mise en place de dispositifs de vidéosurveillance, organisation de services de prévention-sécurité. Elle s'est accompagnée d'une rhétorique plus offensive de la part des municipalités autour de ces questions, les maires utilisant ce registre pour affirmer leur rôle de garant de la sécurité de leurs concitoyens<sup>1</sup>.

Dans cette introduction, nous reviendrons sur les principales évolutions en matière de sécurité et de prévention (1.), avant de spécifier plus précisément les questionnements qui guideront ce rapport (2.), ainsi que la méthodologie qui a présidé à notre enquête (3.) et les différents chapitres qui constitueront le cœur de ce rapport (4.).

---

<sup>1</sup> La règle grammaticale du masculin dominant sera appliquée dans ce rapport afin d'en faciliter la lecture. Les substantifs utilisés devront s'entendre sous leurs déclinaisons masculine et féminine.



## 1. Une logique de démonopolisation de la sécurité

Le sociologue Dominique Monjardet (1999) a parlé d'administration républicaine de la sécurité pour désigner le système de sécurité intérieure français jusqu'au milieu des années 1970, caractérisé par la domination des administrations d'État et le rôle marginal des collectivités territoriales dans une société où la délinquance n'est pas vraiment sur l'agenda politique. Les esquisses de changement commencent alors à survenir. Les principales dynamiques d'un tel processus sont connues : mobilisation des collectivités territoriales sur les questions de sécurité ; diffusion des outils contractuels dans la gestion des questions de sécurité et de prévention ; montée en puissance des forces de sécurité privée ; diffusion de nouveaux métiers ; entrecroisement entre prévention et répression (notamment Maillard, 2005 ; Le Goff, 2008). Aussi bien en matière de décisions légales productrices de sécurité (marquées par un éclatement entre niveaux municipal, national et européen) qu'en ce qui concerne la mise en œuvre des actions de sécurité (qui peuvent être le fait d'associations, d'organismes de transport, d'entreprises privées, etc.), on assiste à un « mouvement de démonopolisation de l'usage légitime de la force » (Roché, 2004, p. 65). On note dès lors dans la production de la sécurité locale une configuration marquée par les caractéristiques suivantes (voir Maillard, 2009) :

- **Élargissement du nombre d'acteurs impliqués** : la sécurité n'est plus un monopole d'État. Ce sont désormais une pluralité d'intervenants, collectivités locales, organisations semi-publiques, sociétés de gardiennage, associations, voire même habitants, qui se trouvent mobilisés. Les professions socio-éducatives traditionnelles sont relayées, mais également concurrencées, par de nouveaux métiers chargés de missions de coordination (à l'instar des chefs de projet ou des coordonnateurs de sécurité) ou de missions de médiation avec la population (à l'instar des emplois-jeunes, aux dénominations diverses, chargés de missions de « proximité »).

- **Prégnance des logiques de négociation** : malgré des points d'inflexion différents, les années 1980 puis 1990 ont été marquées par la diffusion d'instruments

juridiques témoignant de la montée en puissance des logiques de négociation. Accords-cadres, conventions d'objectifs, conventions de développement d'activités ou protocoles de partenariat constituent les différentes facettes de cette contractualisation multiforme. Les acteurs doivent désormais s'entendre pour développer des actions en commun.

- **Approches transversales** : ce sont désormais des approches plurielles des problèmes socio-urbains qui prévalent. Les questions de sécurité ne sont pas isolées des enjeux socio-économiques, mais également articulées à des dimensions sanitaires et d'animation. Les actions en matière de prévention ne sont plus exclusives de projets de nature plus répressive.

Il paraît dès lors légitime de parler de gouvernance locale de la sécurité publique pour désigner une telle situation. La gouvernance désigne un processus de coordination de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs collectifs. Plus précisément, l'usage d'une telle notion attire l'attention sur « *la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. [La notion] permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs* » (Le Galès, 1995). Les travaux contemporains situés dans une perspective de gouvernance insistent sur la multiplication des interactions horizontales entre acteurs publics, mais également entre acteurs privés et publics, la prégnance des logiques de réseaux dans lesquels l'État n'est qu'un acteur parmi d'autres (Pierre, 2000). La gouvernance suggère ici l'idée selon laquelle se serait développé un nouveau mode de gouvernement, fondé sur la négociation entre une multiplicité d'acteurs aux intérêts et origines institutionnelles différenciés.

Aujourd'hui, la sécurité publique est produite par une multiplicité d'interrelations entre des acteurs pluriels, publics et privés, disposant de ressources différenciées. Au cœur de la production de l'action publique en matière de sécurité, on trouve donc l'enjeu de la fabrique d'une action concertée et coordonnée.

Commissions interservices, conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD<sup>2</sup>), coordinations sécurité et/ou prévention, cellules de tranquillité publique constituent désormais les enceintes rassemblant différents opérateurs censés traduire les formes d'action conjointe dans le domaine de la sécurité. La diffusion de la contractualisation et de ses formes associées – coordination, cellules de travail – se traduit en effet par l'institutionnalisation d'espaces de négociation localisés.

Ces nouveaux espaces d'action sont liés à l'émergence de nouveaux professionnels jouant un rôle de coordination. C'est ainsi que, ces dernières années, se sont multipliés les coordonnateurs, aux intitulés divers (chargé de mission en charge des contrats locaux de sécurité, coordonnateur prévention-sécurité, etc.) dont les missions reposent sur l'activité de coordination des différents services impliqués dans la conduite des politiques de sécurité (Faget et Maillard, 2005). Ces acteurs jouent bien souvent un rôle d'intermédiaire entre plusieurs univers professionnels et institutionnels (travail social, prévention, logement, sécurité), en tentant de mettre en relation des acteurs aux langages et modes d'action différenciés.

Particulièrement symptomatique de ce souci d'assurer une intermédiation entre institutions est le recrutement par les municipalités d'anciens policiers nationaux ou de policiers nationaux en détachement. Ils partagent un langage commun avec la police nationale et disposent également de ressources relationnelles au sein de l'institution policière. On peut effectivement observer un certain nombre d'échanges et de partages entre différents types d'acteurs, là où traditionnellement dominait l'isolement, voire l'affrontement. Ces échanges se déroulent à quatre niveaux différents :

(i) **Au niveau de l'accès à l'information** : les informations statistiques, d'abord, contenues dans « l'état 4001 » de la délinquance circulent nettement plus facilement, les services de police les transmettant plus facilement aux autres acteurs. Plus

---

<sup>2</sup> Nous conserverons tout au long du rapport cette appellation (CLSPD) et non celle de « conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et de la radicalisation », adoptée par certaines municipalités depuis le décret du 16 mai 2016.

largement, policiers, chargés de mission ou bailleurs échangent des informations relatives aux incidents, à la nature des problèmes rencontrés, à leur localisation. Cette mutualisation de l'information a abouti dans certaines agglomérations à la mise en place d'observatoires locaux de la sécurité (ou de la tranquillité publique) au sein desquels les institutions mettent en commun leurs différentes sources d'informations. Ces échanges d'informations ont signifié à un assouplissement du principe de secret professionnel, régissant traditionnellement les relations entre les protagonistes de l'action publique.

(ii) **Au niveau de la co-construction d'actions en commun** : on compte un certain nombre d'actions, plus ou moins formalisées (par exemple dans les fiches actions des Contrats locaux de sécurité) qui témoignent de la mise en commun de ressources pour conduire des actions en commun. Que l'on songe aux actions de réparation pénale, impliquant institution judiciaire et municipalités, actions d'informations autour des drogues associant municipalités, police nationale et école ou interventions conjointes police municipale et police nationale sur certains territoires, on a ici une multiplicité d'illustrations de cette dynamique. On peut ici suivre S. Thiévant (2002), qui, à partir de l'exemple des relations entre police et acteurs locaux, distingue entre trois types de partenariats : (a) diagnostic partagé et actions séparées : les acteurs développent une perception commune des situations, mais développent des actions spécifiques, ils cherchent ici principalement à éviter les effets négatifs de leurs actions ; (b) intelligence commune et actions combinées : les acteurs locaux identifient un problème commun et mobilisent des moyens divers pour le régler ; (c) mutualisation de moyens et actions conjointes : les acteurs engagent des relations d'échange sur la durée.

(iii) **Au niveau des financements croisés** : différentes actions traduisent la mise en commun de financements pour produire des innovations institutionnelles. C'est le cas notamment pour des projets portés par des administrations déconcentrées (souvent désargentées), soutenus par les collectivités territoriales, à l'instar des

antennes de police de quartier ou des maisons de justice et du droit (Le Goff, Maillard, 2006).

(iv) **Au niveau de la reconnaissance symbolique** : ces dynamiques d'échanges entre une multiplicité d'acteurs ne consistent pas simplement en des logiques instrumentales (échanges de ressources monétaires, d'informations), mais comportent une dimension plus symbolique. « Hommages » réciproques rendus en réunions publiques ou interventions croisées dans des formations spécialisées permettent de mettre en scène ces nouvelles formes d'action partagée dans la production de l'action publique en matière de sécurité publique.

On peut y voir un ensemble de variations sur un même thème, puisque le nouveau style d'action publique qui a émergé au tournant des années 1980 a depuis manifesté une certaine constance, autour de quatre logiques :

- le rôle grandissant des municipalités (en lien avec logiques de décentralisation) en matière de prévention de la délinquance ;
- des logiques partenariales par la mise en place de lieux de rencontres, de groupes de travail rassemblant des professionnels/institutions travaillant jusque-là de façon indépendante (caricaturalement le policier et le travailleur social), voire même impliquant des habitants ;
- des approches globales incluant prévention, répression, solidarité, avec pour idée que ces différents registres ne s'opposent pas nécessairement, mais sont complémentaires et doivent être appréhendés dans une approche holistique ;
- enfin, une approche territoriale (très liée aux précédentes), les problèmes d'insécurité (et de prévention) se posant à l'échelle de territoires (c'est-à-dire de lieux de vie, d'interactions entre des populations diverses du point de vue socio-économique, générationnel ou d'origine).

## 2. Coproduire localement la prévention et la sécurité : les enjeux contemporains

Les transformations de l'action publique évoquées ci-dessous, notamment celles ayant trait à la dynamique partenariale, sont fondamentalement incertaines. D'abord, les logiques partenariales d'un côté, et celles politiques de l'autre, peuvent entrer en contradiction. On peut ici reprendre les analyses de Bobbio qui parle de dissociation entre le monde de la concertation fondé sur le partenariat et le compromis, et celui de la décision majoritaire axée sur la visibilité médiatique et la compétition partisane, mondes qui « *poursuivent des orientations opposées, adoptent des langages incompatibles et mettent en œuvre des praxis totalement irréconciliables* » (2003, p. 64). Discours offensifs des maires ou affirmation de l'autorité régaliennne par certains représentants de l'État traduisent cette politisation constante des questions de sécurité, qui peut entraver la logique partenariale.

Ensuite, l'analyse de ces dispositifs partenariaux montre des résultats éminemment variables : il n'y a pas une dynamique unilatérale et mécanique vers plus d'action conjointe et concertée. Trois types d'interprétations des partenariats en matière de prévention et sécurité ont été proposés. Un premier type insiste sur les propriétés consensualistes de ces partenariats. Leur mise en œuvre induirait des formes de coopération autour d'intérêts communs et de valeurs partagées entre les protagonistes. Ainsi, certaines analyses insistent sur les logiques de mutualisation entre des institutions confrontées à des problèmes communs (Donzelot, Wyvekens, 2004). Par ailleurs, des travaux inspirés par les analyses de Michel Foucault soutiennent que ces partenariats donnent lieu à de nouvelles formes de gouvernementalité, où des professionnels divers mettent en commun leurs savoirs pour construire de nouvelles formes de contrôle social sur les populations. Dans cette perspective, les partenariats seraient avant tout encouragés par les acteurs répressifs, ce qui leur permettrait d'imposer leurs problématiques et d'orienter les systèmes d'alliances (Gilling, 2005). Un deuxième type d'analyse souligne les conflits et rivalités

entre différents groupes d'acteurs aux rationalités différentes, mettant en évidence la nature agonistique des partenariats contemporains. Des travaux relèvent ainsi les oppositions cognitives et normatives dont ces partenariats sont l'objet : ils mettent en coprésence des acteurs aux statuts, objectifs et identités fortement différenciés, ce qui se traduit par des conflits récurrents ou des logiques d'évitement (Crawford, 1999). Enfin, une troisième série de travaux souligne les réticences des acteurs face aux instances partenariales, tout en signalant l'existence de coopérations hors de ces dispositifs : les partenariats entre acteurs de la sécurité ne sont pas nécessairement conformes aux objectifs prescrits et ne s'inscrivent pas toujours dans les cadres prédéfinis (Gautron, 2010 ; Douillet, Maillard, 2008). Si réseaux d'action il y a, ils reposent alors sur des structures d'interdépendance et des réseaux personnels plus que sur des injonctions institutionnelles.

Il n'y a pas nécessairement contradiction entre ces différentes analyses. Dans la mesure où elles ne portent pas toujours sur les mêmes dispositifs, elles soulignent la diversité des configurations. C'est dans la continuité de ces travaux que s'inscrit la présente recherche, qui vise à comprendre *comment les acteurs coproduisent (ou non) de l'action commune autour des questions de prévention et sécurité au niveau local*.

Plus précisément, deux champs de questionnement retiennent l'attention dans ce rapport. Le premier est plutôt centré sur les acteurs impliqués dans les partenariats, le second sur les contours de la prévention de la délinquance et les formes de gouvernement des conduites qu'elle implique.

Le premier questionnement concerne *le pilotage de ces dispositifs partenariaux, et les relations que nouent les acteurs en leur sein*. En effet, ces espaces peuvent être abordés comme des « *scènes d'action [...] qui offrent des positions d'échange et d'ajustement* » (Duran, Thoenig, 1996, p. 601-602). De ce point de vue, les échanges qui s'y déploient viennent questionner le traditionnel monopole de l'État dans la production locale de la sécurité (voir *supra*). Dans le cadre de ces différents dispositifs, les acteurs sont

conduits à échanger de l'information, à monter ensemble des projets, voire à conduire ensemble des actions. Les municipalités ont, on le sait, considérablement investi ce champ (des polices municipales aux coordonnateurs prévention-sécurité en passant par la vidéosurveillance). On peut alors se demander dans quelle mesure ces dispositifs traduisent une redistribution des rôles entre les collectivités territoriales et l'État, et si, en définitive, on n'assiste pas à un décentrement de l'État par rapport à la production locale de la sécurité publique. La question – classique - a alimenté de nombreuses discussions autour des « maires nouveaux patrons de la sécurité locale » (Le Goff, 2008), et ressurgit notamment lors du lancement de nouveaux dispositifs par les ministères de l'Intérieur et de la Justice.

La création des zones de sécurité prioritaire n'a ainsi pas manqué de susciter des questionnements quant au repositionnement des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie et, à un degré moindre, justice), alors que les municipalités restaient principalement cantonnées au seul registre des actions préventives (Darley, Gauthier, 2018). La question se pose à nouveau frais dans le contexte de la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien lancée en 2018. D'un côté, une telle politique est annoncée comme partenariale, demandant aux services de police et gendarmerie de s'engager dans des relations de coopération continue avec les acteurs locaux (et plus précisément avec les élus locaux), ce qui pourrait se traduire par une implication accrue dans les dispositifs de concertation existants. Dans le même sens, une telle police étant censée répondre à la demande de sécurité locale, cette réforme peut nourrir une écoute renforcée vis-à-vis de l'expression des besoins exprimés dans les territoires. De l'autre côté, on peut faire l'hypothèse que ce réinvestissement local par les forces de sécurité intérieure se traduise par une reprise en main étatique des dispositifs de concertation. Les propositions évoquées par le Rapport Fauvergue-Thourot<sup>3</sup> laissent clairement augurer d'une telle orientation, puisqu'il y est clairement

---

<sup>3</sup> Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue, *Rapport de la mission parlementaire. D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, septembre 2018 (URL : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport\\_de\\_m](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_m)



affirmé la prééminence de l'État (et les groupes de partenariat opérationnel lancés par le ministère de l'Intérieur semblent aller dans un sens identique). La question n'est cependant pas confinée aux seules forces de police, tant le positionnement des différents acteurs du monde judiciaire interpelle également. Traditionnellement, on sait que cette implication dans les dispositifs de concertation est pour le moins ambivalente : en dépit des incitations au partenariat, les relations entre acteurs de l'institution judiciaire et municipalités sont restées marquées par l'éloignement, voire l'évitement (Douillet et Maillard, 2008). Cependant, dans certains ressorts de tribunaux judiciaires, à l'instar de celui de Bobigny, le parquet a pu contribuer à mettre en place des dispositifs partenariaux (avec les bailleurs par exemple) et s'est impliqué activement dans les différents dispositifs de concertation au niveau local.

Bref, se pose ici une question : quelles sont les formes de réorganisation des relations interinstitutionnelles que donnent à voir les partenariats locaux autour de la prévention de la délinquance et la sécurité locale ? On peut ici faire l'hypothèse d'une différenciation partielle du rôle de l'État. D'un côté, il détient un monopole à peine atténué dans le domaine de l'administration des effectifs de sécurité publique, ce qui lui permet de conserver des ressources étendues et une très large responsabilité dans la gestion de la sécurité. De l'autre côté, pour ce qui relève des formes plus larges de contrôle et de prévention, l'État est un acteur parmi d'autres des processus de négociation localisée.

Le deuxième questionnement concerne *le sens donné à la prévention de la délinquance*. Cette dernière est une notion aux contours flous et aux contenus variables, un mot valise utile pour les acteurs, compte tenu de cette richesse sémantique. Pour reprendre une discussion bien connue, on aurait observé depuis la fin des années 1990 un déplacement de la nature de la prévention, tendant vers une approche plus

---

[me alice thourot et m. jean-michel fauergue deutes -  
dun continuum de securite vers une securite globale - 11.09.2018.pdf](#)).

situationnelle et moins sociale. La prévention sociale s'est en effet vue critiquée pour ses objectifs flous et ses effets non démontrés, tandis que les villes, mais aussi les bailleurs et transporteurs ont eu recours à des dispositifs visant à prévenir la commission d'actes de délinquance par un ensemble disparate de dispositifs techniques, allant de la vidéosurveillance à la résidentialisation ou encore à l'accès sécurisé des sites sensibles ou des établissements scolaires.

Cette dichotomie entre prévention sociale et prévention situationnelle (on entre les différentes formes de prévention, primaire – les actions visant des publics larges -, secondaire – les actions visant « les jeunes exposés à un premier passage à l'acte délinquant »<sup>4</sup> -, tertiaire – les actions de prévention de la récidive) est cependant trop réductrice. Il convient ici de dépasser ces oppositions, afin d'interroger le développement d'actions hybrides, telles que la médiation sociale, qui empruntent différents registres de prévention. En outre, certains nouveaux dispositifs, comme les comités de rappel aux règles de vie par exemple, combinent registres de contrainte et d'accompagnement des personnes, mêlant recours à la contrainte et logique préventive. Quand on examine la stratégie nationale de prévention de la délinquance<sup>5</sup>, cette diversité est également bien présente : prévention de la délinquance des jeunes (responsabilisation des parents, action en milieu scolaire pour la prévention des violences, action de prévention contre le décrochage scolaire, actions de promotion de la citoyenneté ; action de prévention et de lutte contre la récidive, accompagnement de sorties de prison, alternatives aux poursuites et à l'incarcération), prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes ;

---

<sup>4</sup> D'après la définition institutionnelle que l'on trouve sur le site du SG-CIPDR : <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-delinquance/#:~:text=Elle%20se%20traduit%20par%20des,de%20pr%C3%A9vention%20de%20la%20r%C3%A9cidive.>

<sup>5</sup> La dernière version est la stratégie nationale de la prévention de la délinquance 2020-2024 (pour plus de détails, se reporter à <https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-delinquance/20202024-2/>).

amélioration de la tranquillité publique (vidéoprotection, médiation sociale, actions de prévention spécialisée, sécurisation des logements et transports).

L'item « prévention de la délinquance » est donc capteurs d'enjeux larges. Comment cet objet aux contours flous se décline-t-il dans les politiques publiques de prévention de la délinquance ? Des actions relatives à la question de la propreté (articulant hygiénisme et sécurité, également associée à la lutte contre les incivilités), ou encore des actions de sécurité routière sont inscrites dans les missions des services de prévention de la délinquance. La gestion de l'espace public et de son occupation revient également très souvent comme un enjeu central pour ces services. La recherche de pacification et de tranquillité est aussi au cœur des priorités dans plusieurs villes. Mais le sens qui est mis derrière ces objectifs diverge selon les contextes locaux : cela peut relever de stratégies d'évitement de violences urbaines ou de stratégies visant à réduire les nuisances pour les habitants et obtenir une forme de paix sociale sur le territoire. La thématique de la prévention de la radicalisation peut également parfois être intégrée dans les actions de prévention de la délinquance de certaines communes, par une connexion entre des faits de délinquance, des enjeux de gestion de l'espace public et de prévention de la radicalisation. Elle est aussi investie dans le cadre de la formation des agents municipaux, afin de rendre « plus efficace » la remontée d'informations.

Autrement dit, afin de saisir toute l'épaisseur du sens donné à la prévention de la délinquance, il convient d'analyser le déploiement d'actions au croisement entre prévention et sécurité, en s'attachant à comprendre finement la nature des actions conduites localement et les orientations prioritaires retenues. Il nous faut également identifier les recouvrements possibles, les orientations contradictoires, afin d'identifier les effets sur les populations et les reconfigurations des formes de gouvernement local de la sécurité qui en découlent.

Afin d'analyser ces transformations et de saisir le sens des évolutions contemporaines de la prévention de la délinquance, nous proposons de porter notre

attention sur la façon dont les acteurs coproduisent (ou non) de l'action commune autour des questions de prévention et sécurité au niveau local. Pour cela, nous proposons de dépasser les focales et les cadrages proposés par les agendas politique et médiatique en faisant un pas de côté. Il s'agira d'analyser ces politiques à partir des scènes locales et des pratiques concrètes de partenariat (pluralité des configurations partenariales observées), en s'intéressant aux relations entre les acteurs, aux structures d'interdépendance qui les lient, aux formes et aux degrés de coopération et aux éventuelles résistances (professionnelles, organisationnelles et/ou institutionnelles) qui s'y opposent.

### **3. Un terrain francilien**

Pour la conduite du terrain, nous nous sommes principalement appuyés sur des entretiens croisés avec les différents protagonistes de l'action publique locale en Ile-de-France.

Les entretiens sont particulièrement utiles pour identifier les univers de représentation (les types de vocabulaire, les représentations de l'action, les schémas cognitifs), ainsi que les rapports de pouvoir entre les acteurs (plus ou moins négociés, plus ou moins asymétriques). Nous avons conduit un total de 60 entretiens, répartis entre municipalités (élus, responsables prévention-sécurité et polices municipales), acteurs étatiques (préfecture, police, éducation et justice) et bailleurs sociaux<sup>6</sup>. Les entretiens ont commencé en janvier 2020 et se sont terminés en juin 2021<sup>7</sup>. La recherche a donc été impactée par les mouvements sociaux dans les transports, puis, et surtout, par les différentes restrictions liées à la Covid, ce qui nous a demandé d'adapter le

---

<sup>6</sup> Il n'y a pas forcément de correspondance entre le nombre d'entretiens et celui de personnes rencontrées, parce que nous avons pu faire des entretiens à plusieurs ou rencontrer plusieurs fois une même personne.

<sup>7</sup> Pour une présentation détaillée des entretiens réalisés, on pourra se reporter à l'annexe en fin de document.

dispositif de recherche. Beaucoup d'entretiens ont été suspendus, reportés, annulés. Un nombre non négligeable s'est déroulé sur Zoom. Le fait de conduire la plupart d'entre eux en binôme a cependant considérablement aidé à la bonne réalisation de ceux-ci, malgré les conditions incertaines. Nous avons promis l'anonymat à tous nos interlocuteurs et avons fait donc le choix d'anonymiser l'ensemble des villes (mais précisons toutefois les départements dans lesquels nous avons conduit l'enquête).

Au sein des municipalités, nous avons principalement rencontré des encadrants intermédiaires, responsables prévention-sécurité, coordonnateurs ou responsables de police municipale (les intitulés et le niveau d'encadrement peuvent varier, nous en rendons compte dans les parenthèses) : un entretien (directrice prévention et lutte contre les incivilités) dans le Val de Marne ; quatre entretiens (directeur prévention-sécurité, psychologue, directrice tranquillité publique, chargé de mission lutte contre l'extrémisme violent) dans le Val d'Oise ; deux entretiens (directeur prévention, coordonnatrice Conseil local de sécurité - CLSPD) dans les Hauts-de-Seine ; onze entretiens (directrice prévention-sécurité, responsable prévention, aide aux victimes et interventions publiques, correspondantes ville-justice, cheffe du service prévention de la délinquance, ancienne coordonnatrice CLSPD, directrice prévention, coordonnatrice CLSPD) en Seine-Saint-Denis, treize entretiens (directeur prévention urbaine, directrice prévention-sécurité, chef et chef adjoint de police municipale, directeur et directrice sécurité, coordonnatrice et coordonnateur CLSPD, directeur police municipale, chef et cheffe de police municipale, chef adjoint de police municipale) dans les Yvelines. Nous avons réalisé trois entretiens avec deux élus (deux fois avec un ancien maire, et un entretien avec une adjointe). Nous avons également réalisé deux entretiens (une cheffe d'unité prévention, un coordonnateur administration budget, un coordonnateur de territoire) au sein d'un conseil départemental.

Côté acteurs étatiques, l'essentiel des rencontres a été réalisé avec des membres de la police nationale. Grâce au soutien de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) des Yvelines, nous avons pu rencontrer les chefs de circonscription

de chacune des agglomérations et/ou leurs adjoints (cinq entretiens avec sept personnes), ainsi que les officiers et/ou gradés (six entretiens avec sept personnes) qui animaient ces dispositifs et/ou étaient engagés dans les partenariats locaux. Nous avons également rencontré des policiers dans d'autres DDSP (un entretien) ou au sein de la Direction centrale de la sécurité publique (un entretien). Par ailleurs, nous avons conduit des entretiens avec quatre membres du ministère de la Justice (trois du parquet, une cheffe de service de la Protection judiciaire de la jeunesse [PJJ]).

Enfin, nous avons mené huit entretiens avec des bailleurs ou organismes de représentation des bailleurs et un entretien avec un syndic de copropriété. Parmi les bailleurs, six entretiens ont été conduits au niveau départemental ou régional (service d'ingénierie et pilotage, Projets de proximité, sûreté et tranquillité résidentielles, direction de la gestion du patrimoine) et deux au niveau local (manager de proximité, chef de secteur). Dans deux des villes, nous avons pu également conduire des observations de réunions de Groupes de partenariat opérationnel (cinq au total, pour un total de huit heures), ce qui nous a permis de compléter les entretiens en observant les échanges.

#### **4. Organisation du rapport**

La suite du rapport s'organise en trois chapitres qui, chacun, couvre l'un des aspects des dynamiques actuelles<sup>8</sup>.

Fondé sur des analyses conduites dans quatre villes des Yvelines, le premier est consacré aux groupes de partenariat opérationnel (GPO) : ces dispositifs, créés à partir de 2019 par la direction centrale de la sécurité publique dans le cadre de la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien, sont censés favoriser des échanges entre

---

<sup>8</sup> Nous avons prévu d'inclure un quatrième chapitre sur les dénommés « groupes mineurs », dispositifs partenariaux d'échanges d'informations nominatives mis en place sous l'égide du parquet. Les conditions n'étant pas réunies pour rendre un travail abouti sur le sujet, les éléments de terrain relatifs à cette thématique ne sont pas mobilisés dans le présent rapport.

police nationale et différents partenaires locaux (municipalités, bailleurs sociaux, etc.) dans une logique de résolution de problèmes. Pour la police, ces GPO s'inscrivent dans une logique du « faire avec » ou du « faire faire » plutôt que du « faire » : dans quelle mesure, alors, les services de la police orientent-ils et façonnent-ils les actions des autres acteurs présents sur la scène locale ? Nous verrons ainsi que c'est à partir de compromis que se construit l'action publique locale en matière de sécurité, facilitée il est vrai par le fait que ces dispositifs rassemblent des acteurs partageant des croyances et normes communes. Si ces dispositifs cristallisent des différends relatifs à la temporalité d'action ou à la nature des engagements réciproques des uns et des autres, ils impliquent une redéfinition des relations de la police nationale avec les acteurs locaux sur un registre de donnant-donnant.

À partir des mêmes quatre villes des Yvelines, le deuxième chapitre porte sur les transformations des styles d'action des polices municipales, c'est-à-dire les tâches prioritaires, les moyens mis en œuvre et la nature des interactions avec la population. Rejoignant les travaux qui ont souligné l'alignement sur la police nationale, nous avons repéré un renforcement de la logique répressive des polices municipales de deux points de vue : les armes utilisées et les missions exercées. Le glissement se fait par le « haut » (demandes de la police nationale, décisions prises par les maires), mais aussi par le « bas », par les aspirations professionnelles des policiers municipaux dans un marché éminemment concurrentiel. Cette tendance générale n'interdit pas des modulations importantes en fonction des configurations locales : choix de l'armement, priorités politiques municipales, moyens et effectifs de la police municipale, orientations favorisées par les responsables de la police municipale, dessinent des priorités et modes d'action différents.

Enfin, le troisième chapitre est consacré aux modalités multiformes de l'implication des bailleurs sur les questions de tranquillité et sécurité (nous reviendrons d'ailleurs sur les dénominations), allant de la sécurisation des parties communes à l'engagement d'un service de sécurité privée ou au recrutement d'un référent « tranquillité-sûreté ». Nous analysons comment cet engagement s'est traduit

par la constitution de savoirs professionnels, de formats organisationnels, mais également d'un vocabulaire et d'un ensemble de technologies, souvent utilisées dans une logique de prévention situationnelle (visant la réduction des possibilités d'infraction). Une telle tendance, qui concerne l'ensemble des organismes, quels que soient les statuts publics ou privés, se trouve encouragée à la fois par la pression des problèmes que rencontrent les organismes et par une logique de délégation impulsée par l'État. Ces dynamiques suggèrent de nouvelles relations nouées notamment avec les forces de police et les acteurs judiciaires : là où l'indifférence dominait, des relations partenariales se mettent en place. Ce sont alors les conventions, les échanges d'informations, voire les opérations communes, qu'il nous faut analyser. Pour cela, nous nous centrons principalement sur le département de Seine-Saint-Denis qui est celui dans lequel nous avons conduit le plus grand nombre d'entretiens avec des bailleurs, mais aussi avec les services de l'État.

### **Références de l'introduction**

Bobbio, L., 2003, La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation, *Pôle Sud*, 19, 63-78.

Crawford, A., 1999, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Oxford University Press.

Darley, M. et Gauthier, J., 2018, Le travail policier face à la réforme. Une ethnographie de la mise en œuvre des « Zones de Sécurité Prioritaires », *Politix*, 124, 59-84.

Douillet, A.-C., Maillard (de), J., 2008, Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles, *Revue française de sociologie*, 49 (4), 793-818.

Donzelot, J., Wyvekens, A., 2004, *La magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française.

Duran, P. et Thoenig, J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue*



*française de science politique*, 46(4), 580-623.

Garland, D., 2001, *The Culture of Control*, Chicago (Ill.), Chicago University Press.

Faget, J., Maillard (de), J., 2005, Les chargés de mission prévention-sécurité en action, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 58, 269-295.

Gautron, V., 2010, La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient, *Champ pénal/ Penal field*, Vol. VII, DOI : <https://doi-org.inshs.bib.cnrs.fr/10.4000/champpenal.7719>.

Gilling, D., 2005, Partnership and crime prevention, in Tilley, N. (ed). *Handbook of crime prevention and community safety*, Cullompton, Willan, 734-756.

Le Galès, P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, 45 (1), 56-95.

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

Le Goff, T., Maillard (de), J., 2006, Le financement de la sécurité dans les villes, *Revue d'économie financière*, n° 86, 251-266.

Maillard (de), J., 2005, Les politiques de sécurité. Réorientations politiques et différenciations, *Sciences de la société*, n° 65, 105-122.

Maillard (de), J., 2009, De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité, *Cahiers de la sécurité*, n° 8, 14-20.

Maillard (de), J., 2010, Les politiques publiques de sécurité, in Borraz, O. et Guiraudon, V. (dir.), *Les politiques publiques*. 2, Paris, Presses de Sciences Po, 57-77.

Monjardet, D., 1996, *Ce que fait la police*, Paris, La Découverte.

Monjardet, D., 1999, Réinventer la police urbaine : Le travail policier à la question dans les quartiers, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83, 14-22.

Pierre, J., 2000 (ed.), *Debating governance*, Oxford, Oxford University Press.

Robert, P., 2002, L'évolution des politiques de sécurité, in Mucchielli, L. et Robert, P. (dir.), *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 42-52.

Roché, S., 2004, Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes, *Revue française de science politique*, 54 (1), 43-70.

Thiévant, S., 2002, Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 48, 149-170.

## Chapitre 1.

### La mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien : les

#### Groupes de partenariat opérationnel.

### Partenariat local, stratégie de responsabilisation et réforme

#### interne de la police

*« La police voulait montrer qu'elle peut reprendre du terrain, remonter qu'on était présent... et qu'on pouvait gérer les choses... Remonter que les chefs c'est nous, sur le terrain... Je crois que c'est un peu ça, l'idée de la SQ, avec les PM qui prennent de plus en plus de poids. » (Capitaine, cheffe GPO, Saboville, janvier 2021).*

Les groupes de partenariat opérationnel (GPO) s'inscrivent dans la réforme de la police de sécurité du quotidien (PSQ) lancée en 2018, et qui repose, selon les documents du ministère de l'Intérieur, sur « une approche globale qui vise à identifier avec précision les attentes de sécurité exprimées par la population et les élus, et à y répondre de manière adaptée au moyen d'actions concrètes et 'sur mesure'<sup>9</sup>. Adossés à des « secteurs de proximité » (941 ont été définis sur l'ensemble du territoire de la direction centrale de la sécurité publique), ces groupes constituent « le cœur de la police de sécurité du quotidien », « le lieu de contact, d'échange des informations, de définition collective des solutions concrètes à apporter aux problèmes révélés et d'évaluation collégiale de leur efficacité avec les représentants de la population et les partenaires. Le GPO est animé par un référent du secteur, désigné parmi les officiers ou les gradés. Ce policier de terrain, spécialement formé pour cette mission, a pour mission de recueillir les demandes de sécurité, d'élaborer des réponses transversales et collégiales et d'évaluer les actions mises en place »<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ministère de l'intérieur, *Police de sécurité du quotidien, la mise en œuvre des groupes de partenariat opérationnel (GPO)*, février 2021, p. 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 1.

Ces GPO s'inscrivent dans le sillage des nombreux dispositifs partenariaux qui ont essaimé depuis le début des années 1980, des Conseils communaux de prévention de la délinquance au conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) en passant par les groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) et autres zones de sécurité prioritaires. Nous le verrons d'ailleurs : cette similitude est également une redondance : les GPO viennent prendre place là où des dispositifs existent déjà, ce qui pose des questions de recouvrement des espaces d'action spécifiques et de concurrences organisationnelles (les CLSPD étant présidés par les maires et animés par les services des municipalités, alors que les GPO le sont par des policiers). C'est justement une des spécificités qui rend l'intérêt d'analyser ces GPO : alors que l'animation des dispositifs précédents avait été confiée aux municipalités (CLSPD), voire aux parquets (Groupes locaux de traitement de la délinquance), ces GPO le sont aux policiers.

« Lieu de contact », « définition collective des solutions », « évaluation collégiale », « élaboration de réponses transversales » (voir *supra*) : ces dispositifs s'inscrivent bien dans ce que Pierre Lascoumes (1994) a pu qualifier de politiques processuelles<sup>11</sup>, c'est-à-dire ces politiques définissent des cadres d'interprétation des problèmes, des ensembles de ressources et procédures pour y répondre, plus qu'elles n'arrêtent a priori les objectifs et les rôles respectifs des acteurs mobilisés. La sécurité n'a donc pas échappé à ce mouvement général de l'action publique consistant à recomposer les modes d'action de la puissance publique, désormais appelée à coproduire localement l'action en matière de sécurité<sup>12</sup>. Ces GPO s'inscrivent dans une logique du « faire avec » ou du « faire faire » plutôt que du « faire ». On peut y voir d'un côté une logique horizontale, où l'État (et en l'occurrence les services de police

---

<sup>11</sup> Voir aussi la notion de « politique constitutive » construite par Theodore Lowi, adaptée par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996).

<sup>12</sup> *Police de sécurité du quotidien, la mise en œuvre des groupes de partenariat opérationnel (GPO)*, février 2021, p. 2.

nationale) entre dans une logique de négociation constante avec les autres acteurs pour définir les rôles réciproques et des actions conjointes, arrêter des stratégies communes. Mais, de l'autre côté, il peut s'agir d'une tentative d'imposer, selon un mode plus vertical, une distribution des missions, définissant ce que la police peut (ou ne peut pas) faire et attribuant les missions pour les autres acteurs locaux. C'est dès lors une question de gouvernement indirect qui se trouve posée : dans quelle mesure, les services de la police orientent-ils et façonnent-ils l'action des autres acteurs présents sur la scène locale ? De tels questionnements résonnent avec les propositions avancées par David Garland il y a maintenant 20 ans. Analysant les transformations de l'action de l'État en matière de lutte contre la délinquance, il soulignait ainsi que l'une des réponses avait consisté en une stratégie de responsabilisation : prenant acte de son incapacité à produire seul la sécurité, l'État choisit de « déplacer la responsabilité du contrôle de la délinquance : vers la municipalité, vers d'autres services ministériels (l'éducation, le planning urbain, le travail social, le trafic routier, etc.). La responsabilisation des individus, de l'entourage, des chefs d'entreprise, des commerçants, etc., fait partie de cette stratégie. Ce mouvement repousse l'idée que la justice pénale de l'État doit avoir le monopole du contrôle de la délinquance. À la place, l'État s'engage de plus en plus dans des stratégies d'alliance contre la délinquance » (Garland, 2007, p. 398). C'est le sens de cette responsabilisation qui doit dès lors se trouver interrogé.

Ces dispositifs soulèvent une seconde question : dans quelle mesure la mise en œuvre de ces dispositifs vient-elle transformer les modes d'action de la police nationale dans les territoires ? Animés par des référents de secteurs, ces GPO prévoient la remontée de demande en matière de sécurité, définissent des priorités et des actions spécifiques (envoi de patrouilles, lancement d'enquêtes, etc.) qui viennent donc interroger les modes d'action traditionnels de la police nationale. On sait en effet que l'action de la police nationale est dominée par un modèle d'intervention : l'envoi de patrouilles en réponse à des appels en urgence, et un rapport distancié par rapport aux territoires (dans une littérature large, voir notamment Roché, 2016). Elle est également

caractérisée par une forte segmentation entre des brigades différentes en tenue ou en civil (et ce, bien au-delà de l'opposition classique entre Police Secours et Brigade anticriminalité, avec l'existence de groupements de sécurité de proximité, d'unités de jour, etc., unités dont les dénominations varient en fonction des territoires, voir Maillard, Zagrodzki, 2017). Ces caractéristiques traditionnelles demandent de comprendre ce que font ces référents, quelles sont les capacités d'action dont ils disposent au sein d'un commissariat ou encore quels types d'action ils favorisent au sein de ces GPO.

Nous défendrons ici la thèse d'une stratégie de responsabilisation contrariée. Si les acteurs de la police nationale peuvent être tentés de fixer le cadre, les objectifs et les rôles de chacun, ces propensions sont contrecarrées par des logiques qui leur échappent pour partie. C'est à partir de compromis ou de logiques du donnant-donnant que se construit l'action publique locale en matière de sécurité, facilitée il est vrai par le fait que ces dispositifs rassemblent d'abord des acteurs partageant des croyances et normes semblables sur les questions de sécurité. Ce partage n'empêche cependant pas des tensions et différends relatifs tant à la temporalité de l'action qu'aux engagements réciproques des uns et des autres. Cette logique négociée se comprend d'autant mieux compte tenu de la difficulté de l'institution policière à se transformer en interne : si ces dispositifs favorisent une logique de communication renouvelée vis-à-vis des partenaires, une responsabilisation de cadres territoriaux ou encore une adaptation des patrouilles, ils ne traduisent pas pour autant une transformation des modes d'action (l'envoi des patrouilles reste favorisé), ainsi que des relations organisationnelles (marquées par la spécialisation et l'empreinte des grades dans la capacité à mobiliser les différentes unités et brigades).

### **Note méthodologique**

Comme pour l'analyse des polices municipales, nous avons choisi de nous centrer sur quatre villes moyennes des Yvelines qui ont l'avantage de présenter des caractéristiques sociodémographiques (deux villes marquées par l'importance des

catégories sociales supérieures, deux villes plus populaires) et des majorités politiques (deux villes de droite, deux villes de gauche) différentes. Pour la conduite du terrain, nous nous sommes principalement fondés sur des entretiens croisés avec les partenaires. Ces entretiens sont particulièrement utiles pour identifier les univers de représentation (les types de vocabulaires, les représentations de l'action, les schémas cognitifs), ainsi que les types de rapport de pouvoir entre les acteurs (plus ou moins négociés, plus ou moins asymétriques). Grâce au soutien de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) des Yvelines<sup>13</sup>, nous avons pu rencontrer les chefs de circonscription de chacune des villes (et/ou leurs adjoints), ainsi que les officiers et/ou gradés qui animaient ces dispositifs. Dans chacune des villes, nous avons également pu nous entretenir avec les responsables municipaux engagés dans les GPO (direction prévention-sécurité, responsables des polices municipales, voire, plus rarement élus), ainsi qu'avec plusieurs des partenaires (notamment les bailleurs sociaux). Dans deux des villes (Valentine et Saboville), nous avons pu également conduire des observations de réunions de GPO (cinq au total), ce qui nous a permis de compléter les entretiens en observant les échanges<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Cet appui a été essentiel, et nous souhaitons remercier les responsables de la DDSP, ainsi que les gradés, officiers et commissaires qui ont accepté de participer à l'étude.

<sup>14</sup> Si le fait de se centrer sur ces villes moyennes, qui sont aussi les villes centres a eu le mérite de circonscrire l'objet en évitant de démultiplier les sites d'observation, ce choix nous conduit également à analyser un certain type de configurations, qui d'ailleurs suscitait une forme de déception chez certains chefs de circonscriptions de la police nationale : nous avons privilégié des GPO qui prenaient dans des villes déjà dotées de dispositifs partenariaux antérieurs, là où visiblement ces dispositifs « marchaient mieux » dans les petites communes non traditionnellement couvertes par les instances partenariales. « *Dans GPO des petites communes. Ses interlocuteurs sont les maires, très souvent pas de PM... Pas souvent les bailleurs, car pas de problématiques.... Communes impactées par les cambriolages, les questions de dépôt d'encombrant. Moi, je me suis présenté à chaque GPO. Ils s'enrichissent les uns les autres (en parlant des maires) dans ces réunions. Avec une parole qui circule entre tout le monde* » (chef de circonscription Louisville, novembre 2020).

## 1. La mise en place des GPO : les adaptations locales d'une impulsion nationale

Si les questions d'insécurité n'étaient pas centrales dans le programme d'Emmanuel Macron, une idée de police de sécurité du quotidien y a été développée, dans laquelle on retrouve un certain nombre de thèmes s'inscrivant dans la philosophie de la police de proximité : intégration des policiers dans les quartiers, partenariats locaux dits « innovants », formation des policiers à la gestion de conflits et au dialogue, déconcentration des décisions et autonomie, idées qui ont été inscrites dans la réforme de la « police de sécurité du quotidien » annoncée officiellement en février 2018<sup>15</sup>. Une instruction de la Direction générale de la police nationale (DGPN) d'avril 2018 encourageait la construction d'une activité policière locale « sur mesure » et favorisant une « méthode de résolution de problèmes », et évoquait des contrats opérationnels<sup>16</sup>, mais dont les lignes restent floues (voir Barré, 2021). Pendant un temps, la PSQ finit même par se résumer dans l'esprit de nombreux acteurs aux Quartiers de reconquête républicaine (QRR), qui assez rapidement après les annonces ministérielles, traduisent des orientations tangibles avec l'affectation d'effectifs supplémentaires<sup>17</sup>. C'est à partir du printemps 2019 que les demandes du niveau central se précisent avec une note de service de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) d'avril 2019, qui fait des Groupes de partenariat opérationnel les clés de voute de la mise en œuvre de la PSQ (qui a été entretemps renommée par de nombreux acteurs en SQ, pour « Sécurité du quotidien »). Instances éphémères dans l'instruction DGPN de 2018, les GPO deviennent, dans la note de service de la DCSP, des instances qui se réunissent de façon régulière : « *le GPO se réunit tous les quinze jours (ou tous les mois maximum) afin de*

---

<sup>15</sup> « Lancement de la Police de Sécurité du Quotidien », ministère de l'Intérieur, 8 février 2018.

<sup>16</sup> Instruction DGPN n°2018-1300D portant doctrine de la police de sécurité du quotidien, 6 avril 2018.

<sup>17</sup> L'un des hauts fonctionnaires ayant suivi la PSQ indique : « On a beaucoup 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 » (cité dans Barré, 2021, p. 10).



*garantir l'effectivité et la réactivité des réponses* »<sup>18</sup>. Cette note en appelle à la définition de secteurs pour l'installation de ces GPO, dont la délimitation doit être opérée par les chefs de circonscription en fonction des caractéristiques territoriales et sociologiques locales. Après cette note d'avril, le calendrier s'accélère, le directeur central de la sécurité publique<sup>19</sup> fixant au cours du mois de mai un échéancier très précis pour le déploiement des GPO, avec une première réunion des différents GPO fixée pour le 26 juin 2019 au plus tard (Barré, 2021, p. 11).

Ce sont donc des GPO qu'il faut définir, organiser, présenter aux élus et lancer en quelques semaines, travail dont vont se charger les chefs et cheffes de circonscription. Comme l'ont analysé Mathilde Darley et Jérémie Gauthier (2018) pour les zones de sécurité prioritaire lancées en 2012, il s'agit alors pour les cadres policiers de faire exister un territoire d'action publique, en définissant un périmètre, en donnant du sens au territoire d'intervention et en le présentant aux élus. Ce travail d'acclimatation locale est d'autant plus nécessaire que ces GPO ne viennent pas dans un terrain vide : il existe déjà un certain nombre de dispositifs partenariaux, à commencer par les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, dont les missions sont proches. En effet, si ces GPO constituent des dispositifs reposant sur le partage de l'information et la construction de solutions collectives, au point d'ailleurs que la Stratégie nationale de prévention de la délinquance en fait (à tort) des dispositifs copilotés par police nationale et ville<sup>20</sup>, il s'agit d'une initiative interne au ministère de l'Intérieur, dont la genèse, la définition et le cadrage sont d'abord et avant

---

<sup>18</sup> DCSP, Note de service sur la déclinaison opérationnelle du dispositif de police de sécurité du quotidien, 15 avril 2019, p. 3.

<sup>19</sup> Il s'agit de Jean-Marie Salanova, directeur central de la sécurité publique de janvier 2019 à septembre 2021, ancien directeur départemental de la sécurité publique des Yvelines de 2011 à 2016.

<sup>20</sup> Il s'agit de la fiche n°31 de la Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024 (tome 2), selon laquelle « le GPO est une instance partenariale opérationnelle animée par le chef de secteur de la police nationale et les représentants des maires qui, de manière collégiale, recueillent les besoins de sécurité, élaborent les réponses transversales et procèdent à l'évaluation de ces dernières ».

tout l'objet de notes produites par les directions du ministère de l'Intérieur, et en l'occurrence la direction centrale de la sécurité publique. C'est cette logique contradictoire que nous nous proposons d'analyser maintenant.

### **1.1. Faire advenir des dispositifs dans un paysage organisationnel chargé**

Les chefs de circonscription sont donc confrontés au printemps 2019 à une tâche qu'il faut réaliser de façon imminente : définir les périmètres des GPO. Pour ce faire, la note DCSP d'avril 2019 ne fixe qu'un horizon assez vague (« les caractéristiques territoriales et sociologiques »). Dans ce contexte, deux questions sont rapidement apparues : procéder à un découpage d'un territoire d'action acceptable par les élites locales (ou tout au moins ne générant pas d'oppositions locales mettant en difficulté les commissaires), lancer le nouveau dispositif tout en tenant compte de l'existence d'instances déjà existantes.

Pour ce qui est de la délimitation des GPO, les chefs de service ont fait en fonction de leurs connaissances de la circonscription, sans avoir le temps de produire un diagnostic approfondi. À côté des variables territoriales et sociologiques, ce sont les réalités politiques et l'existence préalable de dispositifs de concertation portés par la police nationale, à l'instar des zones de sécurité prioritaires (ZSP), qui ont été déterminantes :

*« C'est une ZSP de 10 communes, 70 000 habitants, avec 5 GPO. Mon prédécesseur est resté quatre ans sur le poste. Il les a créés de manière intelligente, de façon assez logique et cohérente, en se facilitant la vie. Au début, chaque commune voulait son GPO. À Louisville, on crée un GPO sur QRR. C'est un gros, gros GPO avec les quartiers les plus problématiques. Louisville autres quartiers. Zone A et zone B : particularité grosse zone commerciale, même bassin de ville, un peu éloignées des autres villes. Et de l'autre côté, rive droite, secteur Vexin, ville de moyenne importance (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).*

« Nous, on avait dit ; il ne faut pas les multiplier... compte tenu du territoire, 4 GPO... Trouville, très isolé... Quand vous voyez la situation socio-économique, c'est aussi très spécifique... Le QRR mars 2018, fin 2018 le GPO. Normal d'avoir un GPO sur la ZSP. Ils ont leur collègue, leur lycée, une vraie ville de 35 000 habitants » (commissaire divisionnaire, cheffe de circonscription, décembre 2020).

La délimitation des GPO a donc été conduite de façon pragmatique, sur la base de savoirs faiblement objectivés, où la connaissance des rapports de force politique locaux et des écarts entre villes-centres et communes de l'agglomération s'avère cruciale. Dans les choix, l'existence (ou non) de QRR a été centrale : dans les deux villes qui comptaient un QRR, l'un des GPO s'est mis en place sur ce périmètre, en raison du suivi spécifique de ces territoires qui en outre bénéficient de ressources supplémentaires. Si les territoires retenus ne suscitent que peu d'oppositions (tout au moins dans nos quatre villes<sup>21</sup>), en revanche le lancement de ces nouveaux dispositifs ne se fait pas dans une ambiance parfaitement consensuelle où les mairies acquiesceraient sans la moindre réserve à cette initiative du ministère de l'Intérieur. Le poids du contexte politique local façonne les conditions de la réception :

« C'est particulier quand même à Valentine... ça a été vécu un peu comme imposé. Des questions d'égo et on avait nos petites réunions mensuelles... C'est pas évident d'être sous le regard des autres. Ça a été un peu ressenti comme ça à Valentine... Mais Valentine, c'est la ville où c'est le plus compliqué. Avec Monsieur F, c'est fluide, on a la même culture... Après, il y a des enjeux qui nous échappent sur Valentine. Ils mettent de la distance, pour pas dire autre chose, avec la police... » (commissaire divisionnaire, cheffe de la circonscription de Valentine, décembre 2020).

---

<sup>21</sup> Ce sera moins le cas dans un certain nombre de villes des agglomérations estimant devoir bénéficier de leur propre GPO.

L'une des questions centrales est l'articulation avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, présents dans les quatre communes. Là où les représentants de la police nationale plaident pour l'originalité des GPO, plus ancrés opérationnellement que les autres dispositifs, les animateurs des CLSPD soulignent les risques de redondance. Sur fond de rivalités institutionnelles, pointe alors le spectre d'une reprise en main des questions de coproduction de la sécurité locale par les services de l'État. D'un côté, les cadres policiers revendiquent une dimension opérationnelle forte (« les GPO c'est pour résoudre des problèmes concrets ») qu'ils s'emploient à distinguer de la nature plus officielle et « théorique » des réunions CLSPD :

*« Lors de ces réunions, la police fait un bilan, qui prend le tiers du temps, les autres partenaires n'ont rien à dire, et à la fin tout le monde se réjouit... En espérant que ça ira mieux... Quelques communes, avec plus de volontarisme, avec des groupes de travail... avec des problématiques concrètes... »* (commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de Saboville, décembre 2020).

*« C'est quoi la sécurité du quotidien ? On fait du bon partenariat... Pas du partenariat théorique... Moi, je dis au maire, bon là c'est du off, les CLSPD ne servent à rien... Avec des gens qu'on ne voit jamais... »* (commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de Saboville, décembre 2020).

*« Avant, il y a avait une cellule de veille, j'y suis allé deux fois... C'était tenu par la mairie... Et c'est là que je me suis dit que jamais le GPO, je pourrais le faire comme ça, les gens ne se parlaient pas... Aucune efficacité... Peut-être une efficacité niveau mairie ou haute sphère politique, et pas moi... »* (brigadier-chef, chef GPO QRR, Louisville, janvier 2021).

Si l'on écoute les cadres de la police nationale, on aurait donc des partenariats opérationnels et efficaces portés par eux-mêmes, et des partenariats plus officiels et cérémonieux portés par les villes. Mais cette revendication d'opérationnalité revendiquée par les policiers est vue avec plus de distance côté municipalités :

*« Un peu des sujets de chats crevés ou errants... Un niveau de débat... Plutôt de la police de proximité. Alors, dans le CLSPD, on est plus sur une vision stratégique. Pas vraiment de recoupe... » (direction sécurité Valentine, octobre 2020).*

Surtout, la multiplication des réunions rend chacun des partenaires soucieux de la maîtrise de son emploi du temps (voir Malochet, 2021, p. 32-33). Dans certaines villes, ont été lancées des réunions avec les bailleurs (généralement appelées « groupe bailleurs ») ou des cellules de veille territorialisées (impliquant notamment les bailleurs) dans le cadre des CLSPD, mais l'insistance avec laquelle la police nationale cherche à attirer les bailleurs dans ses propres réunions suscite un trouble, surtout dans des villes qui ont justement au même moment cherché à relancer leurs propres dispositifs :

*« Et pour moi, c'est compliqué entre le GPO et les groupes de travail. Avec des réunions qui peuvent se redoubler par rapport à nos groupes de travail CLSPD. Avec un risque de perdre des acteurs... Comme les bailleurs, qui peuvent être à deux types de réunions. En septembre, réunion du CLSPD, mais ils avaient déjà participé au GPO en janvier dernier. Alors on essaye d'adapter les choses, de faire différemment. Dans nos réunions, on fait d'abord un état des lieux puis on essaye de leur présenter les choses intéressantes. Nous, dans nos groupes de travail, on peut avoir une intervention de la directrice CCAS qui parle des pour personnes avec des troubles psychiques... Ou le conseil départemental qui pilote un réseau sur les violences conjugales. Sur le logement, toutes ces questions, ça peut avoir des répercussions. On essaie de faire des réunions avec une réunion et temps de diffusion de l'information, et qu'eux nous fassent part de leur problème et nous des thématiques. Qu'on soit pas sur un modèle identique au GPO... » (Direction sécurité Valentine, février 2020).*

Pour certaines villes, l'idée de se voir dicter ses priorités par la police nationale n'est pas acceptée :

*« Coordonnatrice (C) : C'est un danger, cette bestiole, ces GPO. Bon je sais pas si c'est le bon terme.*

*La police, ils disent « on n'est pas là pour donner des ordres aux maires », mais c'est un peu « Dites-nous ce qu'il se passe chez vous et on va vous dire quoi faire ».*

*Directeur sécurité (DS) : Pour moi, c'est hors de question que d'autres personnes de la ville que moi ou C y participent. Nous qui représentons. Qui paye commande ici.*

*C : Dès le premier GPO, on avait senti que les choses glissaient très vite. Sur J., nous qui avions monté un groupe et la nationale qui nous appelle et qui nous dit : "ça vous embête pas si on fait un GPO ?".*

*DS : On n'a pas vu la bestiole venir, mais ça glissait. Au départ, on dit très bien quand la nationale nous parle d'un GPO sur J... On est pour le partenariat, donc, oui pas de problème.*

*C : Et lors de la 2e, on l'a vu glisser. C'est des choses politiques et pas techniques, ; surtout que la période électorale qui se préparait...*

*DS : Le GPO, on y va, on participe, mais il est pas question que le ministère de l'Intérieur nous dise quoi faire... » (Échanges direction sécurité, Valentine, février 2020).*

Dans ce cadre conflictuel, fait d'équilibres instables où se croisent logiques politiques et techniques, la mise à disposition de moyens dans le cadre des QRR joue un rôle non négligeable. Ainsi dans les villes dotées d'un QRR, l'acceptation des GPO s'opère plus facilement, en raison de la contrepartie en moyens supplémentaires :

*« Le QRR arrive, le maire a été à la demande... La contrepartie était... que la PN prenne la main... Il y a eu une discussion très serrée avec le commissaire et l'adjointe à la sécurité et à la tranquillité publique... cette adjointe était pas très professionnellement spécialisée... c'était confortable pour moi, sauf qu'à un moment y'a la parole du commissaire, et elle finit par considérer que c'est une source d'expertise, il est tout de même commissaire... J'ai tout de même réussi à faire entendre cette nécessité des cellules de veille territorialisées (CVT)... et pas laisser quelque chose qui se décline au niveau des Yvelines... J'ai fait des concessions... Coexistence pacifique, si je puis me permettre entre GPO et CVT... » (directeur prévention urbaine, Louisville, octobre 2020).*

Toutefois, malgré les réticences, les villes ont dû s'adapter face à la mise en œuvre de ces GPO qui se déploient sur l'ensemble du territoire :

« *Le GPO qui nous a pompé notre ressource bailleurs, qui nous disent qui ne veulent plus faire de réunion. Alors, on profite des GPO pour le faire, pour échanger... soit directement dans le GPO, soit on profite de la fin de la réunion pour discuter avec eux d'un certain nombre de cas individuels...* » (direction sécurité Valentine, février 2020).

Dans les différents cas, c'est la question du pilotage qui se trouve posée, tant pour certaines municipalités, il est hors de question de se retrouver sous le contrôle de la police nationale dans la distribution des missions. « *La police, ils disent 'on n'est pas là pour donner des ordres aux maires', mais c'est un peu 'Dites-nous ce qu'il se passe chez vous et on va vous dire quoi faire'* » (direction sécurité Valentine, février 2020). C'est une question sur laquelle nous reviendrons. Mais cette question du pilotage se pose aussi en interne à la police nationale pour la désignation des animateurs de ces dispositifs.

## **1.2. Organiser en interne : la difficile désignation d'un animateur**

L'une des orientations de ces GPO est d'opérer une double déconcentration : d'abord, au sein de la direction centrale de la sécurité publique pour laisser aux chefs de service la définition des orientations (voir Barré, 2021), ensuite au sein même des circonscriptions pour favoriser la diffusion des responsabilités à l'intérieur des commissariats. En effet, traditionnellement, la participation aux partenariats est confiée principalement aux commissaires, surtout quand ces relations avec l'extérieur revêtent un caractère institutionnel. C'est ainsi eux qui sont en charge de la participation aux instances telles que les CLSPD ou qui, habituellement, représentent la police dans les réunions publiques. Or, une des orientations fortes portées par les règles nationales encadrant ces GPO est que justement la responsabilité doit être assumée par des officiers ou des gradés, et non par des commissaires. Dans certaines villes, cette situation n'a pas été facile à accepter, les commissaires s'estimant

dépositaires de ces relations partenariales et soucieux de les contrôler. À Louisville ou à Saboville, ce sont les commissaires, qui tentent de prendre la main, en particulier dans GPO qu'ils estiment sensibles (comme par exemple un GPO sur un QRR, car il a de bonnes chances de faire l'objet d'une attention institutionnelle forte), jusqu'à ce que les directives nationales, qualifiées de comminatoires par les intéressés, les rattrapent :

« C'est M. B et Mme S (qui était commissaire SIAP) qui s'étaient mis chefs GPO sur le GPO QRR sur la première période. C'est à la discrétion du chef de service. Puis, ils n'ont pas pu le faire... » (Major, Chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)

« On a reçu des instructions comminatoires pour que ce soit apporté en dessous du chef de circonscription... Et c'est des réunions où on peut parler de plus gros sujets... Dans quelques circonscriptions, il a fallu tordre un peu le bras... pour faire comprendre que ce n'était pas le cas... » (commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de Saboville, décembre 2020).

Dès lors, il a fallu désigner les responsables, opération où plusieurs paramètres interviennent : savoir-faire relationnel, aptitude à s'adresser à une diversité de partenaires, mais aussi connaissance des territoires et des problématiques qu'ils recèlent ou encore capacité à mobiliser les services. La dimension du grade, entre officiers et gradés, est également une dimension, tant du point de vue du prestige, que du rapport au terrain ou encore de la capacité à mobiliser des unités. Les choix n'ont pas été simples : « On manque de combattants de valeur... Faire du partenariat, c'est pas quelque chose de simple... avoir quelqu'un qui sait faire du relationnel... qui sait mettre en œuvre... » (Commissaire, Saboville, décembre 2020)

Ce sont des profils variés qui ont été retenus, en fonction des configurations locales. À Valentine, c'est un commandant responsable des unités de voie publique qui est retenu pour assurer la responsabilité du GPO Valentine-Ouest, alors que celui de Valentine-Est est confié à un brigadier-chef, habitué du travail opérationnel et chef d'un groupe de sécurité de proximité territoriale (GSPT). À Louisville hors QRR, la



responsabilité du GPO est donnée à un brigadier-major habitué des partenariats (chef du service de prévention et communication), mais sans responsabilité opérationnelle, tandis que dans la même ville la responsabilité dans la zone QRR est confiée à un brigadier-chef, responsable du groupe de GSPT. Les dilemmes sont assez bien rendus dans les différents entretiens, connaissance du terrain et responsabilité opérationnelle d'un côté, connaissance du tissu partenarial et vision globale de l'autre :

*« L'avantage de M. X, c'est qu'il est sur le terrain, il peut régler les problèmes directement et il sait de quoi on lui parle vraiment, contrairement à moi. Il sait tout : il sait de quoi il s'agit, le n°4, derrière le buisson, il peut dire, ils viennent de là, parce qu'on les avait délogés... (...) Après, la difficulté, M. X, c'est quelqu'un qui a toujours été sur la voie publique... C'est quelqu'un qui a pas l'habitude au départ... Il le fait très bien, il communique beaucoup, mais il doit aussi gérer son groupe. Donc c'est pas évident pour lui : il m'a déjà fait part de ses difficultés... Et c'est pas facile de dégager des créneaux... et il a un nombre beaucoup de partenaires plutôt important avec tous les bailleurs, foyers... » (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021)*

*« Entre parenthèses, l'avantage de mettre des anciens dans les GPO, des gens qui connaissent la politique de la ville, qui ont une vision globale, la connaissance de la PM, qui peuvent connaître les bailleurs... C'est la différence avec mon collègue, qui lui, fait un travail d'ilotage obligatoire et il est sur le terrain... Je connais pas le travail de la DGSI, mais le travail est un peu le même... » (major, Chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021).*

Cette diversité est faiblement corrigée par un accompagnement en termes de formation puisqu'aucun des chefs GPO que nous avons rencontrés n'a été formé. L'essentiel du travail de préparation sera réalisé par les chefs de circonscription qui vont accompagner leurs premiers pas en les présentant aux partenaires et leur donnant les premiers conseils :

*« Y'avait une formation où personne ne voulait aller. C'était à Vincennes au lieu de nous faire venir des formateurs ici. Moi... Je sais pas... Je pense qu'il faudrait refaire toute la formation et depuis rien. Ils ne sont formés à la conduite de réunions. Dans certains GPO, il y*

*a des maires qui veulent venir comme à X ou à Y. Le GPO de mon brigadier-chef F, pour les premières réunions, j'y suis allée avec lui, je débrieife avec lui... Ouais, ça demande un peu un accompagnement, on est habitué, faut prendre par la main... Mais c'est sûr que les y envoyer sans formation, c'est tout de même étrange... ça se dit pas comme ça, mais ils apprennent aussi... Quand je leur ai annoncé, je les ai réunis » (commissaire divisionnaire, cheffe de circonscription, Valentine, décembre 2020).*

Dans un premier temps, cette délégation à des subordonnés a pu se voir critiquée par les cadres des municipalités de deux façons différentes. D'un côté, certaines équipes municipales attachées à voir des dispositifs de concertation d'abord pilotés par des chefs de service ont pu y voir une relégation :

*« Il y a eu une descente de l'Inspection générale de l'administration récemment où je leur ai dit que ça posait problème... J'ai fait part de ces difficultés-là, des ressentis des GPO sur le terrain.*

Question : Et qui participe ?

*C'est même pas des commissaires ! » (direction sécurité Valentine, février 2020)*

Autre critique, le manque de connaissance des dispositifs locaux par les chefs de GPO :

*« DS : Mais moi, j'ai marqué mon territoire, ça a été un peu violent au commissariat, mais j'ai dit si c'est comme ça, on n'y va plus. J'ai posé mes conditions. On a marqué notre territoire, on va dire. Ils découvrent la police de proximité quand le ministère de l'Intérieur leur dit d'en faire. Mais nous on en faisait avant !*

*C : Oui, on dirait qu'ils découvrent comment marchent les structures administratives sur un territoire. Il y a un manque de formation » (échanges direction sécurité Valentine, février 2020).*

La localisation des GPO fait donc l'objet de plusieurs controverses, qui traduisent le caractère paradoxal de l'initiative. D'un côté, il s'agit d'un dispositif qui

visé à mieux répondre aux demandes des habitants et à adapter la réponse policière aux territoires. De l'autre côté, c'est une instance impulsée par le ministère de l'Intérieur de façon descendante, et censé s'imposer, quelles que soient les situations locales. Si les chefs de service disposent d'une marge de négociation (définition des territoires, choix des animateurs), ils doivent s'inscrire dans un cadre fixé par des orientations nationales. Autrement dit, la négociation doit s'inscrire dans le cadre vertical fixé par direction centrale de la sécurité publique. Voyons alors ce qu'il en est de la mise en œuvre concrète de ces initiatives une fois qu'elles ont été installées.

## **2. La mise en œuvre des GPO : des logiques de coopération locales variables**

On l'a dit : ces GPO viennent s'implanter alors qu'il existe déjà des réseaux d'acteurs constitués autour de la mise en œuvre des politiques de prévention et sécurité. L'une des questions est alors leur acceptation par les acteurs locaux, dont les passages cités plus haut soulignent, chez certains, le faible enthousiasme à l'égard de dispositifs dont la plus-value ne leur paraît guère évidente. Nous montrerons ici que la mise en œuvre de ces dispositifs suppose un constant ajustement qui permet de les rendre compatibles avec les contraintes locales, mais aussi qu'ils sont l'objet de controverses plus ou moins explicites. Pour comprendre ce travail de réinterprétation des textes de la DCSP et leur adaptation aux situations concrètes, on peut avoir recours à la notion de norme secondaire d'application développée par P. Lascoumes (1990, 2019) : la qualification juridique et les voies de règlement dépendent des contextes d'action plutôt que d'un cadre formel extérieur (1990, p. 54)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ces normes sont de trois types : normes d'interprétation (qui visent l'opérationnalisation des dispositions abstraites du cadre juridique de référence), normes de négociation (qui visent l'adaptation des règles générales aux contextes locaux) et normes de règlement des conflits (destinées à cadrer les situations éventuellement conflictuelles).

## 2.1. Entre ajustements et arrangements avec la règle

« Les GPO, ce qui est intéressant, c'est la marge de liberté. Cette souplesse et adaptabilité à chaque situation. À l'intérieur on y met ce que l'on veut... C'est quelque chose de très pragmatique, pas une doctrine. On a des partenaires, on est sur quelque chose de très pragmatique et pas dans un truc très bureaucratique, et on n'est pas dans l'hyper-lourdeur des comptes rendus... S'ils devaient me faire un CR [comptes-rendus] tous les quatre mois, ce serait pas très utile peut-être, et ça ferait perdre du temps à tout le monde... » (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

Une fois le GPO créé et le référent désigné (voir *supra*), ce qui frappe tant dans l'organisation des réunions que dans la temporalité, le choix des sujets abordés, voire même les façons de rendre compte, ce sont les multiples modes d'adaptation laissés à la main des animateurs. Ce qui domine ici, c'est une très large souplesse laissée aux acteurs locaux. Après avoir rappelé quelques-unes des régularités, nous soulignerons les flexibilités permises par les règles de droit, voire même des arrangements de ces règles.

Au cours d'un tour de table, lors d'une réunion animée par un représentant de la police nationale, des problématiques spécifiques liées à des lieux sont abordées. En début de séance est effectué un retour sur les problématiques de la séance précédente. La composition compte en général, outre la police nationale, la police municipale et des représentants des bailleurs. Généralement, l'Éducation nationale n'y est pas représentée. D'autres groupes sociaux ou professionnels y sont présents, tels que les commerçants, les associations de quartier ou les services sociaux (quand une problématique est particulièrement prégnante, comme les sans-domicile fixe dans l'espace public). La question de l'Éducation nationale revient ponctuellement, et on retrouve la question évoquée précédemment de l'adaptation locale :

« Après, nous, on a fait le choix de pas mettre l'éducation nationale dans nos GPO. Éducation nationale : on a une adjointe de la SU (sûreté urbaine), Mme R, elle anime le réseau EN toute l'année, avec collègues et lycées, une réunion par an... Toujours se présenter. Et on a

*fait le choix de ne pas casser ce qui marchait bien et ne pas les faire venir sur un GPO. Ce qui marchait bien, mon prédécesseur a préféré le garder. Pour éviter de brouiller le message et ne pas noyer leurs problématiques dans les problématiques des autres. Avec la multiplication des référents, il y a un risque de perdre le fil »* (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

Dans le même commissariat, le chef GPO hors QRR le regrette :

*« Moi, ce qui est problématique, j'aimerais les établissements scolaires avec les chefs d'établissement. Y'a un LEP, avec une certaine omerta. À plusieurs reprises, j'essaie d'intervenir en tant que PFAD, on me dit non et je ne peux pas exiger qu'on me sollicite quand y'a pas de problèmes... »* (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)

À Louisville, les transporteurs suscitent une question semblable : *« la DDSP nous a sollicités pour les associer aux GPO... Mais le problème, c'est que ça dépasse un territoire, et où il y a déjà de l'existant. Là, pareil, on a déjà des partenariats et des échanges, avec un référent qui s'occupe de toute la thématique transport. Et là on s'est dit si on divise, et qu'on demande à la cheffe de gare de la zone A, on perdrait les réunions... et on n'a pas la matière pour organiser un GPO transports... Y'a des discussions pour faire un GPO transport départemental »* (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

En d'autres termes, c'est une incontestable marge de manœuvre qui est laissée aux agents dans la définition des contours des personnes invitées. Ainsi, le chef GPO QRR de Louisville souhaite éviter la présence des associations de quartier qu'il estime peu fiables, tandis qu'à Valentine Ouest, le chef GPO a souhaité inviter des groupes tels que les voisins vigilants. Les règles édictées nationalement ne cadrent que très peu le choix des intervenants. Cette très forte flexibilité s'entend aussi quand on examine la façon d'organiser les réunions. Si dans la plupart des cas, ce sont des réunions mensuelles qui sont déployées, certains chefs GPO orientent l'échange de façon singulière, bénéficiant de l'autonomie conférée par leur chef de service :

*« Mon organisation pour gérer les GPO est complètement différente des autres, c'est pas une critique, mais c'est très différent... Chaque GPO a ses partenaires sociaux, et pas que*

*sociaux d'ailleurs. Eux, c'est une réunion tous les mois... Moi, je suis d'abord un flic de terrain, et je suis là sur place, et de trois mes partenaires sociaux se parlent très peu... Mes partenaires sociaux ont du mal autour d'une table... Rien qui en découle... Mon GPO, ça fonctionne vraiment en catimini... Je fonctionne beaucoup par email. Quand il y a une problématique à gérer, c'est des réunions à un ou deux partenaires... Et là, les langues se délient pas mal, et on a de très bons résultats par rapport au point de départ... Dans les autres GPO, ils sont demandeurs (les partenaires), là, c'est moi qui vais les chercher... Une quinzaine de partenaires, mais pas en même temps » (brigadier-chef, chef du GSPT, chef GPO QRR, Louisville, janvier 2021).*

On le comprend, les styles d'animation entre les GPO sont susceptibles de fortes variations : plus ou moins centrés sur des problèmes spécifiques (certains se centrent sur un seul problème, d'autres sur plusieurs), avec des chefs GPO ayant une connaissance plus ou moins précise des problématiques et des responsabilités opérationnelles variables. Les contrastes sont particulièrement nets dans les deux villes comptant deux GPO. À Louisville, comme on l'a vu, le chef du GPO QRR, brigadier-chef peu habitué aux réunions partenariales, après quelques réunions n'ayant pas fonctionné, s'est tourné vers des relations exclusivement bilatérales. Son collègue, brigadier-major, engagé depuis longtemps dans les actions de prévention et communication, privilégie quant à lui des réunions multilatérales. À Valentine, les contrastes sont aussi forts entre un GPO animé par un commandant de police, chef des unités de voie publique, et un brigadier-chef, chef d'un GPST. Là où le premier s'attache à partager l'information, à donner la parole à tout le monde, mais aussi à utiliser les GPO comme un moyen d'expliquer et de défendre l'action policière (voir *infra*), le second est d'abord et avant tout centré sur une logique opérationnelle et sur des réunions courtes.

Outre les styles d'animation, les réunions peuvent varier dans les lieux et le choix des thèmes. Les lieux de réunion, dont on sait qu'ils peuvent être symboliques de l'exercice du pouvoir ne sont automatiquement dans les services de police. À Valentine,

certaines réunions ont ainsi pu se tenir en mairie. À Saboville, la cheffe du GPO l'indique :

*« Les réunions peuvent se tenir à la PM ou à la mairie. Nous on n'a pas de salle, on en a une, mais qui fait salle de repos... Pas les locaux adaptés. Pour les autres GPO, on le fait dans les mairies à tour de rôle »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville).

Quant aux choix des problématiques, il n'est pas déterminé de façon unilatérale par les services de police. À Saboville, dans le cadre d'une bonne relation avec la police municipale, la cheffe GPO laisse largement les thèmes être avancés par celle-ci :

*« Dans le quartier du Z, il y a eu un gardien qui avait accepté de venir, il peut dire quelle problématique, quelle heure, qui balance des infos, un tel, un tel... parfois, la PM me dit j'ai eu des trucs, et moi j'ai rien... Parce qu'ils appellent vraiment la PM. »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville)

Le choix des thèmes retenus offre lui-même une très large variété. À la question « faut-il s'attaquer à la question des stupéfiants dans le cadre des GPO ? », les acteurs répondent de façon différente. Central à Louisville, fréquente à Trouville, cet enjeu est très rarement abordé à Valentine et est exclu à Saboville où sont privilégiées des actions pouvant se dérouler sur un temps court :

*« Le but aussi c'est que ces sujets soient réglés dans un délai court... Et donc on va pas traiter le trafic de stupéfiants c'est trop long... Pas que ça dure 3, 6, 9 mois... Pareil dans la doctrine d'emploi... L'idée, c'est des actions et des réponses réalisables dans le mois. Des réponses immédiates, c'est un peu l'idée... »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville).

Enfin, la périodicité elle-même est sujette à adaptation : si les deux semaines préconisées dans la note de service ne sont jamais tenues, la régularité d'un mois a également connu des modulations, notamment dans les périodes de confinement, mais aussi parce que les thèmes n'émergent pas de façon évidente :

*« Parce que faut trouver des idées... Faut inviter les gens quand bien même y'a pas de problème ! Du coup... Des fois obligé de biaiser le système un peu... ! » (capitaine, cheffe GPO, Saboville)*

En l'occurrence, plutôt que d'aborder des thèmes identiques dans réunions différentes, avec les risques de recouvrement, les services de police municipale et police nationale ont pu opérer ensemble, se contentant de labelliser la réunion différemment dans chacune de leurs institutions :

*« Pour le GPO... C'est même eux lui qui me trouvent des problématiques pour le GPO. Après, on les labellise comme on veut : mon collègue appelle ça CLSPDR peut-être, moi, je peux appeler ça GPO... Chacun met le terme qu'il veut. Nous, on peut très bien faire une réunion et faire que ça rentre dans un GPO. On s'était dit, au moins, comme ça, le GPO, comme ça il est fait...*

*« En fait elle se greffe à certaines cellules de veille CLS, elle m'appelle quand elle a pas vraiment de sujet, elle se greffe à la ville... Et on co-anime ensemble... Et à la fin, elle, elle en rend compte comme d'une réunion GPO » (police municipale, Saboville, novembre 2020).*

Ce dernier exemple résout le problème de la cohabitation entre CLSPDR et GPO : les deux fusionnent officieusement, et reçoivent simplement des noms différents pour rendre compte auprès des responsables institutionnels, illustrant ici de façon particulièrement emblématique les aménagements de la règle auxquels les acteurs peuvent procéder. Ces relations croisées permettent d'illustrer les logiques de coproduction qui traversent ces dispositifs, entre coopération et rivalité, actions conjointes et mises à distance.

## **2.2. Échanger (ou pas) de l'information**

L'un des ressorts des GPO repose sur le partage de l'information. Les réunions sont organisées autour de tours de table où les différents acteurs expriment leurs



problématiques successivement. C'est là l'un des ressorts traditionnels de ces modes de gouvernement partagé de la sécurité locale (Maillard, 2009 ; Germain, 2013). Le fait qu'il y ait une diversité d'acteurs permet une circulation immédiate de l'information :

*« Dans ces GPO, tout le monde a la même information au même moment et chacun peut profiter des questions que les autres posent... Pour des problèmes basiques... Un petit problème tout seul... Un petit exemple. Mon dernier GPO, on avait un directeur d'école, qui signale une recrudescence de vols de vélo dans la cour de son établissement, on en parle. En discutant, le commandant lui recommande un type de cadenas, moi je lui ai parlé d'un système de gravage de vélo... Des petits problèmes qu'on peut résoudre comme ça. En 10 minutes, on a pu l'aborder dans ce cadre... »* (cheffe police municipale, Valentine, mars 2021)

Plus qu'un simple échange d'information, les GPO sont aussi des lieux où les différents acteurs disent pouvoir prendre du recul par rapport à leurs problématiques personnelles, y compris d'ailleurs les responsables des services de police :

*« Moi c'est important, ces réunions, parce que c'est important de comprendre ce qui est fait par d'autres acteurs, par exemple Mme O du CCAS, ça élargit la vision pour nous... Et puis d'entendre le président des commerçants dire la détresse de certains, c'est important aussi, parce que ça peut nous permettre d'adapter nos interventions : si on les voit s'énerver, eh ben, c'est pas nécessairement à nous qu'il en veut ! »* (discussion informelle, à la sortie du GPO Valentine-Ouest, janvier 2021)

Pour autant, l'échange n'apparaît pas toujours d'une grande fluidité. On a vu plus haut que dans le GPO QRR de Louisville, partager sur ses situations à problème était vu comme fondamentalement problématique pour les acteurs. Mais cette question se retrouve dans plusieurs villes :

*« On fonctionne par bailleur, parce qu'ils n'aiment pas évoquer les problèmes devant les autres, et on réunit le bailleur avec ses gardiens... À la première réunion, y'avait tous les bailleurs et les gardiens, et on s'est rendu compte que les bailleurs n'aimaient pas évoquer les*

*problèmes devant les autres... et des gardiens qui hésitent à parler s'il y a les collègues... »*  
(police municipale, Saboville, novembre 2021)

Cette question des obstacles à l'échange d'information trouve une expression particulièrement prégnante dans les échanges d'informations nominatives. En principe, ceux-ci doivent s'opérer dans le cadre de réunions spécifiques, accompagnées d'une charte de confidentialité. Pour autant, il s'avère que de nombreux échanges se déroulant dans les GPO s'affranchissent de cette règle :

*« Dans la doctrine, on doit pas traiter des cas individuels... si une personne pose souci, on peut pas la traiter en GPO. Tutelle, curatelle : Personne en particulier, un peu agressive, qui fait de la mendicité un peu agressive... Cette personne-là en particulier... C'est la doctrine... Faut que ça soit plus global, que ça traite de l'ensemble d'un sujet et pas que d'un cas spécifique. »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville, janvier 2021)

*« Le gardien accepte de venir, parce qu'il a de bons contacts avec la PM... Et s'il y a des noms, moi je peux faire le relais s'il y a des procédures judiciaires... Il faut pas non plus les mettre en difficulté... »*

Question : Comment on fait ?

*On fait comme on peut... Ils nous donnent des horaires, des endroits de squats... Pour ce mois-ci, au Bel Air, ce ne sont pas des gens de mes immeubles, mais je ne peux pas vous dire où... Ce gardien-là, il nous donne des noms aussi parce qu'il n'a pas peur. Et le bailleur social, il a ses locaux juste à côté... »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville, janvier 2021).

Dans plusieurs des GPO auxquels nous avons assisté, des échanges d'informations nominatives ont pu se produire, de façon plus ou moins directe :

*« Chef GPO : oui, oui, on a eu un dépôt de plainte.*

*DCPP. D'ailleurs, comment il s'appelle, ce jeune... ?*

*Bailleur social : oui [donne le nom], c'est quelqu'un impliqué dans un vol avec réunion, avec des couteaux et tout ça, je crois.*

*Bailleur social : Oui, lui et son frère, je les vois souvent chez le coiffeur. Je crois qu'ils font du trafic dans le coiffeur. Si vous voulez, je vous donne le nom et l'adresse.*

*Chef GPO : Oui, envoyez-moi un mail ou un texto. Oui, oui, ça m'intéresse* (Observation GPO Valentine-Ouest, octobre 2020).

Mais l'existence de tels échanges fait l'objet de critiques vives par certains acteurs, plus souvent dans le cadre des entretiens que dans le déroulement des réunions d'ailleurs :

*« DS : Mais le GPO partait déjà très mal... Sans charte. Nous, notre groupe de travail a une charte (sur l'échange d'infos nominatives). Et là, ils étaient prêts à évoquer des cas individuels sans charte... et devant des habitants en plus. C'est très problématique.*

*C : C'est le pire ça...*

*DS : C'est un point très problématique »* (Direction sécurité Valentine, février 2020).

*« Tout d'abord, les GPO, dès le départ, moi, ça m'a posé problème, car on traitait de dossiers nominatifs alors qu'il y a la présence d'habitants ! Pour moi, c'est hors de question, des bailleurs, pas de charte déontologique... Ça, moi, je l'ai fait remonter à la préfecture. On l'a dit. Il faut l'accord du procureur pour faire des échanges nominatifs »* (direction sécurité Valentine, octobre 2020).

Ce qui se joue ici, ce sont des conceptions professionnelles et du rapport aux règles de droit : aux uns qui, au nom du pragmatisme, considèrent que donner des noms en réunions permet d'avancer plus rapidement, d'autres opposent une conception plus soucieuse des droits individuels, insistant sur la diversité des personnes qui se trouvent rassemblées autour de la table (et donc des risques de mésusage de l'information) :

*« Dans le GPO, tout le monde n'a pas besoin de tout savoir... Ils n'ont pas forcément à savoir comment se règlent les problèmes. Même si charte de confidentialité... Le bailleur de tel quartier n'a pas besoin de savoir... Des sujets qui sont abordés en GPO, mais qui doivent être*

*traités entre partenaires opérationnels... Moi, j'ai des sujets au temps ça peut concerner l'élu, le commandant V., mais ça ne concerne pas M. X ou encore Mme Y bailleur de tel quartier... Ça ne les concerne pas et ça ne les intéresse pas !* » (chef police municipale Valentine, mars 2021).

### **2.3. Entre responsabilisation et donnant-donnant. L'exemple des bailleurs sociaux**

Les représentants de la police nationale se sont employés à définir les conditions de cette participation des bailleurs, ce qu'un commissaire qualifie la « pédagogie du partenariat », autrement dit les règles de l'échange, ce qui peut être demandé ou non :

*« Au début, les gens arrivaient avec leur liste de course... Il a fallu leur expliquer que l'approche c'était pas celle-là... Mais leur dire qu'on était dans une logique de coproduction... Mais pas seulement la PN... »* (commissaire divisionnaire, chef de circonscription, Saboville, décembre 2020).

Pour illustrer cette question des échanges, il nous semble que le cas des relations avec les bailleurs est particulièrement significatif, tant bailleurs et police sont dans une position de dépendance mutuelle : réponses aux problèmes d'insécurité sur leur territoire pour les premiers, besoin d'informations et des moyens d'action des bailleurs pour la seconde (Germain, 2013, p. 3). Comme on a déjà pu le voir autour des controverses auxquelles ont donné lieu les GPO entre police et municipalités, la question des bailleurs sociaux est au centre de ces dispositifs. Dans tous les GPO auxquels nous avons assisté, ils étaient présents. Et ils reviennent régulièrement au centre des récits qui sont effectués :

*« Je prends le cas des bailleurs sociaux, qui est intéressant... J'ai eu un échange avec un bailleur social... on a des remontées de trafic dans tel endroit... que faites-vous ? D'abord c'est un lieu privé... Ensuite, ils sont tout de même garants de la tranquillité de leurs locataires... Premièrement les parkings, ré-encodages, lumière, caméras... Ce n'est pas à nous de*

*faire... C'est un problème qu'on n'a pas chez tous les bailleurs... » (commissaire divisionnaire, chef de circonscription, Saboville, décembre 2020).*

Ce qui revient régulièrement dans le discours des responsables de la police, et notamment des chefs de service, c'est qu'on ne se laisse pas imposer l'agenda par d'autres acteurs, et en l'occurrence par les bailleurs :

*« Nous, la démarche, c'est pas la police qui appelle au secours... Mais la PN qui convoque des réunions pour répondre aux demandes... Avant qu'on intervienne, il faudrait que vous mettiez des caméras, réengagiez vos digicodes, etc. » (Commissaire, chef des unités de voie publique, Trouville, décembre 2020).*

*« On cherche à le développer, on cherche à les mettre devant leurs propres responsabilités les bailleurs et les copro... » (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).*

Deux registres sont alors mobilisés : d'un côté, une logique de responsabilisation (que faites-vous pour votre propre sécurisation ?), de l'autre, l'appui policier par l'envoi de patrouilles, la réalisation de contrôles, voire du travail d'enquête. Plusieurs opérations illustrent cette logique d'engagement réciproque, à l'instar de la résidence de la Sangle en bord de seine (sur chemin de halage), où les jeunes viennent se retrouver, faire du rodéo. Se rendant compte qu'il y a des boxes cachés des regards, ils les ont utilisés pour faire du trafic (notamment du recel de biens volés). C'est l'une des problématiques qui apparaît dans l'un des GPO :

*« Nous, on dit : qu'est-ce que vous comptez faire ? Ben on sait pas... Les autres partenaires font des suggestions, disent pourquoi pas vidéo, etc. Et nous, on amène d'autres idées et moi, je dis que je vais essayer d'amener des moyens humains, avec le passage plus fréquent de patrouilles de telle heure à telle heure... Mais en fonction des problématiques et des urgences. Et la PM met ses moyens aussi, elle dira de telle heure à telle heure (...). Ensuite, quand on a la remontée de toutes ces infos, nous, on monte une équipe et on met en place un plan d'attaque, avec le chef de service, pour surveiller les points de deal, on met en place une*

*équipe... Je communique l'information à mon chef SU (Sûreté urbaine) et aller voir c'est important aussi... On va demander des réquisitions parquet, on va requérir la cinéphile, on monte un dispositif Codaf (comité opérationnel départemental antifraude : sur les prestations sociales). Tout ça, grâce à la remontée d'infos » (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021).*

Côté bailleur, ils ferment la résidence à la circulation, installent des caméras, renforcent l'éclairage, et mobilisent donc toute une série de moyens financiers. Police et bailleur ont procédé à des engagements progressifs, l'engagement de l'un conduisant à l'engagement de l'autre :

*« Sans GPO, on n'aurait pas eu ces résultats. Là, ils ont mis une pierre à l'édifice et là, c'est les moyens financiers. Et derrière, ils s'aperçoivent que la police intervient, y'a eu plusieurs interventions... » (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)*

Un autre exemple est celui de l'allée X. à Louisville : dans cet ensemble de logements, il existe un problème de stupéfiants, avec un réseau organisé, de l'occupation de halls, des gens qui n'osaient plus rentrer chez eux. Sollicité par le bailleur, le chef GPO le met à l'agenda d'un GPO :

*« Première réunion : j'ai décidé ce qui était urgent, il y avait plusieurs ilots, avec un parc et un banc, on a demandé à la mairie de supprimer la haie, pour avoir un meilleur visu... Les collègues de la BAC et de la brigade des stupés [stupéfiants] pouvaient avoir un visu sans être vus. Ensuite, problème du banc, avec des jeunes qui stagnaient sur le banc... On a demandé de supprimer les bancs, pour éviter les regroupements... On rentre dans l'immeuble, on vous laisse pas ressortir... On y est allés et j'ai fait remonter à mon chef de service, avec un rapport d'ambiance... Le bailleur avait pu intervenir auprès d'un propriétaire pour qu'on puisse accéder à un appartement pour faire une surveillance. Au total, on a pu mener l'enquête, et il y a eu sept individus interpellés (et deux déferrements), on en a parlé dans le Parisien... » (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)*

Ce qui est intéressant ici, c'est que la police conduit des enquêtes, et sans réduire son action à de la présence sur la voie publique, tandis que les bailleurs facilitent l'accès aux appartements. Comme on le verra ensuite, ces logiques d'échange sont cependant rendues difficiles dans un contexte où les acteurs se connaissent peu et où ils peinent à trouver du soutien auprès des résidents. En effet, il faut bien tenir compte du fait que ces partenariats recèlent tensions et logiques contradictoires, qui renvoient tant à l'organisation territoriale des différentes organisations, qu'aux temporalités d'action ou encore aux moyens dégagés par les bailleurs, comme condition du donnant-donnant.

La première question est celle du territoire couvert par les bailleurs. Participer aux réunions suppose de trouver des cadres qui peuvent représenter l'organisme tout en ayant une connaissance du terrain. Ce qui se traduit par une surcharge de certains acteurs devant la multiplication des réunions :

*« La difficulté du GPO, c'est vraiment ça : les bailleurs sont tous intéressés, mais ils couvrent trop de secteurs, et pas seulement sur la circonscription... Avec la problématique qui peut aller à 4 réunions »* (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021).

La question de la temporalité d'action constitue un deuxième paramètre. Les différentes organisations obéissent à différentes temporalités : les opérations de réaménagement du bailleur peuvent s'inscrire dans la durée (réaménagement d'un espace par exemple), tandis que certaines opérations policières peuvent être décidées immédiatement. Inversement, alors qu'un bailleur peut avoir installé des caméras, certaines des opérations d'investigation conduites par la police s'inscrivent dans une temporalité longue. Ces décalages peuvent susciter des impatiences des deux côtés. Dans ces deux cas, ce qui transparait également c'est une question de confiance entre les différents opérateurs, la coopération se trouvant mise à l'épreuve :

*« Dans la Résidence J, il y a beaucoup de travaux, ça prend du temps, faire tout en même temps, parce que besoin d'un maître-chien. Donc, ça va durer pendant deux ans les travaux... Nous au GPO, le problème de délinquance, il est réglé au bout de 6 mois... »* (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)

« Y'en a qui s'impatientent... Alors qu'il faut laisser le temps à l'enquête. [Nom d'un bailleur], par exemple, le régisseur venait plus... Parce qu'il pouvait penser que ça n'avancait pas... Il en a eu connaissance après... Avec la nécessité de l'enquête, on ne peut pas leur dire... On ne peut pas communiquer avant l'intervention évidemment. Des relations de confiance, mais il faut en même temps laisser le temps de faire l'enquête. Alors, nous, on passe sur le secteur pour donner des signes d'implication... » (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)

« Nous, au-delà des partenaires, avec difficulté que les actions soient coordonnées... on attend des travaux assez simples de la part de certains bailleurs, mais qui peuvent prendre plusieurs mois... Sachant que nous notre temps rapide, c'est ne pas laisser s'empirer des situations qui peuvent être réglées empiriquement... » (Commissaire, chef des unités de voie publique, Trouville, décembre 2020)

Enfin, la logique de donnant-donnant suppose une réciprocité que l'on ne retrouve pas toujours. C'est en fait une pluralité de pratiques qui apparaissent chez les bailleurs, en fonction des ressources disponibles, mais également des projets qu'ils nourrissent pour certaines résidences. Reviennent à plusieurs reprises dans les entretiens avec les chefs GPO les rapports très différenciés qu'ils entretiennent avec les bailleurs. L'enjeu est alors l'action de la police si un bailleur ne fait rien :

« Sur un autre secteur, le bailleur nous dit, moi j'ai pas les moyens, le chef de service va dire, je peux intervenir... Mais... Les patrouilles sont mises, mais c'est plus une priorité. On va là où il va y avoir du résultat. Parce que sinon... » (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)

Ce que traduit cette dernière remarque, c'est la logique différenciée de l'implication policière : celle-ci est susceptible de varier en fonction de l'engagement de ses interlocuteurs, impliquant donc une distribution des moyens à la carte en fonction de la qualité des partenariats et de l'implication des bailleurs, en fonction de l'appréciation par les cadres policiers.



### **3. Une transformation limitée des modes d'action de l'institution policière**

Les GPO interrogent en retour les transformations de l'institution policière dans les territoires. Cet enjeu concerne tant les rapports noués avec les partenaires locaux, que les relations internes à la police nationale, tant au sein des commissariats que dans les rapports avec la direction centrale. Les GPO permettent d'abord d'établir des relations plus régulières avec le monde extérieur. Ils se traduisent ensuite par une redistribution limitée des responsabilités au sein des services de police. Ils se concrétisent, enfin, par un changement modéré des modes d'action.

#### **3.1. Une logique de communication vers l'extérieur**

Dans les usages qui sont faits des GPO par les services de police, la question de la communication est cruciale. Pour en rendre compte, on peut partir des quatre fonctions identifiées par David Bayley (1994) à propos des réunions entre police et habitants : renseigner la police sur les besoins et problèmes locaux, aider la police à mobiliser la population et à les informer des contraintes liées à son travail, faciliter la critique directe à l'égard des prestations de la police, obtenir des retours sur ses interventions.

Le renseignement sur les problèmes locaux est une dimension récurrente : bailleurs sociaux, mais plus généralement caisses d'allocation familiale ou encore police municipale peuvent utiliser ces dispositifs pour faire part des problèmes d'insécurité sur le territoire. Plusieurs des illustrations précédemment citées en attestent : les services de police disposent d'informations très localisées sur les problématiques, et ce, au-delà des seules données de la délinquance enregistrée. C'est une ressource bien identifiée, qui permet de corriger la traditionnelle coupure entre les problématiques vécues par les habitants et les institutions, même si l'information est donnée par des intermédiaires :

« Le chef GPO peut être un facilitateur. Y'a des remontées d'informations avec les bailleurs et nous, on a beaucoup de difficultés avoir des remontées d'informations..., faire remonter une information que les autres n'ont pas, ou alors faire le lien avec le bailleur pour le contact sur l'utilisation d'un appartement... Les gens qui nous parlent ce sont plutôt des intermédiaires, la loi du silence du quartier n'est pas brisée... » (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

Comme l'indique la citation, cette collecte information est cependant limitée dans le rapport à certains quartiers : on va vers les interlocuteurs que l'on connaît déjà. À Louisville, par exemple, le chef du GPO QRR a fait le choix d'éviter de parler aux associations dans lesquelles il n'a pas confiance, alors même qu'il y a une DCCP sur ce territoire, mais très axée sur les violences faites aux femmes et peu associée au GPO.

La deuxième dimension est la plus importante. Les GPO constituent souvent une tribune pour demander aux participants (susceptibles ensuite de relayer leurs demandes, soit auprès de leurs résidents pour les bailleurs, soit après de leurs adhérents pour les associations) de communiquer des informations aux services de police. La question du « 17 » revient de façon récurrente. Souvent, ce que révèle les échanges dans le cadre des GPO est que la police n'est tout simplement pas informée d'un certain nombre d'incidents :

« Moi, ma philosophie des GPO, c'est qu'on peut amener toutes les problématiques sur le devant de la scène. L'idée première, c'est la coproduction de la sécurité. Après, la police ne peut pas intervenir sur tout. Il faut aussi que les gens se prennent en main, et ça, ça veut dire faire remonter les infos, faire le 17 quand y'a des choses choquantes. Nous, quand on fait des contrôles et qu'on tombe sur 300 personnes qui dansent sans masques, c'est sûr que là, le lendemain, c'est sur le bureau du préfet. Il faut vraiment pas hésiter, c'est pas de la délation, c'est pas Vichy. Il faut être proactif aussi. (...) Moi je le dis aux bailleurs, c'est un message que je leur martèle : dites aux gens qui habitent dans l'immeuble de nous appeler » (commandant de police, chef GPO, observation GPO, Valentine-Ouest, octobre 2020).

« Commandant : Oui, les affaires judiciaires, on les a pas abordées. Mais moi, je note qu'on a 95 % d'efficacité quand on appelle le 17. Pour les cambriolages, c'est essentiellement par des appels au 17 qu'on intervient. On va partager cette reconnaissance, parce qu'ils en ont besoin, les agents » (Observation, GPO Valentine-Ouest, 22 octobre 2020).

Cette question de l'appel du 17 doit se comprendre dans des contextes où les individus peuvent avoir peur d'appeler par crainte de représailles. Le travail des représentants de la police nationale consiste alors à convaincre, en rassurant sur le savoir-faire des opérateurs pour anonymiser les demandes ou en mettant en avant leur expérience :

« DCPP : Il y a des gens qui ont peur d'appeler le 17, par peur des représailles. Mais on n'est pas dans ce genre de situations ! J'ai jamais vu de représailles en 25 ans, quand quelqu'un a appelé le 17. En plus, on peut vraiment appeler le 17 sans donner son identité, si on a trop peur.

Bailleur social : Mais on n'a pas le droit de refuser si on nous la demande ?

Chef GPO : Vous savez, les opérateurs comprennent.

Bailleur social : Nous, le plus souvent, c'est vrai que nos résidents ont peur d'appeler la police. Et ensuite, ils viennent quand le bureau est ouvert.

Chef GPO : Oui, oui, je comprends bien le système. Ça marche comme ça depuis des années... La boucle est bouclée avec des problèmes qui persistent. Mais le message, c'est pas le bon pour les personnes. Moi, je travaille pas pour ça.

Bailleur social : L'anonymisation, c'est bien.

Chef GPO : Regardez, une équipe qui vient, alors oui des fois ça prend un petit peu de temps, mais on vient à chaque fois. J'ai l'impression que ça fonctionne tout de même parce qu'il y a une bonne coordination entre nous. Le gardien nous appelle tout de suite... Voilà, j'espère avoir été clair, on est policier et moi c'est pour aider les gens. Si vous voyez des collègues qui ne respectent pas, vous avez des canaux de remontées d'info » (observation GPO, Valentine-Ouest, octobre 2020).

« Le chef de la salle de commandement, je le connais bien. On s'est entendu pour qu'ils ne donnent pas le nom. (...) Dans la police, on n'est pas complètement bête non plus... On se garde bien de dire qui nous a appelés » (commandant de police, chef GPO, observation GPO, Valentine-Ouest, janvier 2021).

« DCPP : Oui, mais c'est pas des durs, ces gamins. Mais maintenant il faut faire le 17 ! Il faut que vous marteliez ça en permanence. Et les gardiens doivent faire le relais.

VH : Oui, mais les gens ont peur, vous savez...

Chef GPO : Mais il faut bien leur expliquer qu'on ne donne pas les noms. On va pas voir la victime, on va pas voir le requérant quand on passe. On va pas dire on vient parce que Monsieur Untel ou Madame Untel nous ont appelés. Après des collègues... est ce qu'ils vont le dire... » (Observations GPO, Valentine-Est, février 2021)

Ce discours, porté donc par les services de police, peut être relayé par certains participants :

« Moi, je parle en tant que voisins vigilants, mais je n'ai pas pu identifier qui était la personne... Mais la police avait déjà été saisie par quelqu'un qui les avait repérés... Et quelqu'un les a vus... il fait le 17. Et la police était là. Et j'ai fait ma super pub sur les VV. (...) Tout ça pour dire, plus on communique, plus les mecs vont se dire c'est un quartier pourri... Donc, vive le 17 » (Observation, GPO, Valentine-Ouest, janvier 2021).

Cette stratégie de communication sur le 17 est en fait plus ambivalente qu'il n'y paraît. Si les représentants de la police nationale encouragent à faire le 17, comme une façon de signaler les problèmes, et incitent même à le faire de façon répétée, ils soulignent les capacités de réponses limitées des services de police, et donc le risque que ces appels ne soient pas satisfaits, surtout que cette réforme se fait à moyens constants :

« Chef GPO : On va dire que l'union fait la force... Si tous les riverains appellent... Si on a 5/6 appels avec du bruit au même endroit...

*DCPP : Après le gardien, c'est son rôle. Il faut qu'il explique aux habitants, vous ne risquez rien. Moi, je viens les voir, les gens, je viens les rassurer si besoin. Mais après, on n'a que 3 patrouilles pour 9 villes... » (Observation, GPO, Valentine-Est, février 2021)*

Les réunions donnent ponctuellement lieu à des échanges où le représentant de la police nationale est dans une situation où il tente d'expliquer les conditions d'intervention et les multiples sollicitations dont ils peuvent être l'objet :

*« Pour vous donner un autre exemple quand on est intervenus la dernière fois, toutes les forces de police étaient chez vous et pendant ce temps-là, nous, on n'est pas ailleurs. Là, on a eu de la chance, parce qu'on nous a pas appelés ailleurs » (commandant de police, Observation GPO Valentine-Ouest, 22 octobre 2020).*

Le travail sur les rumeurs est également une dimension importante. Dans certains quartiers, voire même au niveau de la ville ou du département, circulent un certain nombre d'informations qui, évoquées, lors de ces réunions, peuvent conduire le représentant de la police nationale à opérer une mise au point. En distillant une partie de l'information qu'il a en sa possession, il est ainsi susceptible d'indiquer que le problème est pris en charge. Par exemple, alors que les questions de radicalisation dans les collèges ont pris une très forte résonance dans le département des Yvelines, le chef GPO se trouve sollicité dans une réunion sur une situation dans un collège d'une agglomération voisine où des enseignants seraient l'objet de menaces :

*« Mme M. : sur un collège de G., il y a des enseignants qui sont visiblement menacés... et ne se sentent pas soutenus par la direction.*

*Chef GPO : je ne sais pas ce qu'il en est dans le collège en question, mais ce que je peux vous dire c'est qu'au niveau de la DDSP, on a connaissance de l'affaire et qu'on la prend très au sérieux (observation, GPO Valentine-Ouest, janvier 2021).*

Dimension intéressante, le troisième registre, la critique vis-à-vis des modes de travail policier s'exerce relativement peu, ce qui pose la question des intervenants

présents : ces dispositifs rassemblent des groupes invités par la police, pour lesquels la critique des interventions policières n'est pas apparue comme fondamentale. Mais ces scènes sont tout de même des espaces où la police peut expliquer ses modes d'intervention. Répondant à la question d'un représentant des bailleurs, dans des propos où pointe la dimension pédagogique, un chef GPO explique les modes d'intervention des services :

*« Bailleur social : et quand vous arrivez, vous êtes obligés de mettre les gyrophares ?*

*DCPP : Ben... ça dépend du degré d'intervention aussi [...] Les BAC les enlèvent à 500 mètres.*

*Chef GPO : Maintenant, c'est pas la même chose si vous franchissez une intersection et que vous mettez pas le bleu. On est dans les clous à 100 %. Après, si on est appelé pour des tirs de mortiers... On va pas arriver comme ça (rires) » (Observations GPO, Valentine-Est, février 2021).*

Les représentants de la police nationale utilisent également ces réunions pour désamorcer les critiques récurrentes sur le thème du « que fait la police ». Le chef de circonscription de Louisville commente : *« ça permet à nos interlocuteurs de se rendre compte de nos difficultés et de nos moyens... Sur Louisville, un véhicule PS et un BAC la nuit, et on leur fait passer cette réalité, on est 150 fonctionnaires pour communiquer... » (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021)*

Sur le quatrième registre (disséminer des informations à la police sur ses interventions), on peut aussi voir s'opérer un ajustement négocié, où le représentant de la police nationale fixe les conditions des appels, tout en explicitant les contraintes auxquelles font face les équipages. Sollicité de façon récurrente par un bailleur pour la présence régulière de squatteurs, le chef GPO précise :

*« Voilà ce que je vous propose, vers 22h/23h vous nous appelez et on vient... Il faut un petit peu donner une feuille de route à la police, parce que quand les gars, ils passent 3 fois, 4 fois et qu'ils ne constatent rien... ça les démotive un peu... Faut donner du sens au travail : on*

*sait qu'on va être utile, donc on intervient* » (commandant de police, Observation GPO Valentine-Ouest, 22 octobre 2020).

Aux catégories de Bayley, on peut ajouter une cinquième dimension, nettement plus symbolique : les représentants de la police nationale utilisent les GPO comme une tribune pour valoriser les réussites de l'action de la police nationale auprès des partenaires :

*« Moi, ça me plaît... ce qui me plaît, c'est des enquêtes qui aboutissent, et on le fait savoir aux partenaires... Quand on a de la réussite et qu'on le fait savoir. Et je leur dis n'hésitez pas à le faire remonter à vos résidents... »* (major, chef GPO hors QRR, Louisville, janvier 2021)

*« Chef GPO : Bon pour revenir sur ce qui est le cœur du GPO : la sécurité. Du lundi au vendredi à [nom de gare], la présence d'un équipage qui a un côté rassurant pour la population et les agents. On a mis aussi des policiers à côté du pôle recrutement, avec le drapeau français, vous voyez où il est à la gare ?*

*SNCF : Oui, oui, on a eu vraiment des bons retours ! »* (GPO, Valentine Ouest, octobre 2020)

Dans le même esprit, ces réunions sont aussi l'occasion de félicitations mutuelles, renforçant ainsi les solidarités à l'intérieur du groupe. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises dans les réunions des GPO de Valentine, le chef GPO revient sur les opérations réussies, qu'il s'agisse de l'intervention dans le cadre d'un Foyer Adoma ou en lien avec les Voisins vigilants. Certains projets communs sont ici annoncés, célébrant les actions conjointes ainsi portées :

*« Direction sécurité de Valentine : en coopération avec le commissariat, le CCAS, le Conseil Départemental, nous allons mettre en place une intervenante sociale en commissariat. Sachez-le, la commissaire a bien voulu nous mettre un local à disposition. Une personne salariée du CCAS, cofinancée par trois institutions : nous, le CD78, le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance »* (Observation GPO, Valentine-Ouest, janvier 2021).

Pour autant, cette stratégie de communication peut parfois susciter un peu d'agacement chez certains partenaires qui estiment que la valorisation des actions de la police nationale occupe trop de place :

*« C'est pas de la stratégie, c'est de la communication. La nationale agit, la nationale agit, la nationale agit. C'est une logique de réaction et pas de construction véritable »* (direction sécurité Valentine, février 2020).

En creux, il apparaît également que les habitants ordinaires sont très rarement sollicités dans les GPO (les seules associations invitées étaient les Voisins vigilants à Valentine), ce qui réduit l'ampleur de cette communication : elle reste d'abord et avant entre professionnels et organisations, et la police est souvent dans une posture de conduite indirecte des conduites : demander aux bailleurs et autres participants de faire passer le message. Cette question nous conduit à aborder l'animation des GPO, et la redistribution partielle des responsabilités qu'ils impliquent au sein des commissariats.

### **3.2. Une responsabilisation des cadres territoriaux**

L'une des originalités des GPO est de confier la mission d'animation à des officiers ou des gradés, généralement avec des responsabilités de voie publique. C'est donc une responsabilisation des cadres intermédiaires (mais excluant les commissaires) à l'intérieur du commissariat qui est visée, ce qui, comme on l'a vu, n'a pas toujours été accepté facilement par les chefs de service. On peut y voir une délégation partielle de responsabilités permettant des valorisations professionnelles et nuanciant les logiques verticales habituelles, mais générant des questions quant à la coordination des actions. Comme nous l'indiquons plus haut, si certains chefs de service se sont montrés quelque peu rétifs, notamment sur les GPO considérés comme sensibles (par exemple ceux comprenant un QRR), à l'expérience ils sont enclins à souligner les formes de valorisation que ces fonctions permettent. À l'instar des chefs



d'unité dans des petits groupes judiciaires spécialisés étudiés par E. Lemaire (2016), ces nouvelles fonctions permettent aux chefs de service de distribuer des responsabilités et les valorisations qui y sont associées :

*« Et aussi, tout ne repose plus sur le chef de circo[nscription]. Ça permet de responsabiliser, de les valoriser... et ces référents sont de grade différent, et ça les met en avant, ils sont associés à des sujets, et cette responsabilisation elle les tire vers le haut, elle les fait suivre certains sujets, ça crée du relais dans l'échange d'information avec les partenaires, et ça multiplie les points d'entrée... »* (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

*« C'est puissant en terme managérial, parce que j'ai des gradés et des officiers qui se sentent responsables de leurs territoires... Mais aussi parce que c'est pas moi qui leur dis... Là, c'est pas moi qui le dis »* (commissaire divisionnaire, cheffe de circonscription, Valentine, décembre 2020).

C'est cette dimension d'engagement dans les territoires, avec la nécessité de rendre compte régulièrement, qui est fréquemment soulignée par les chefs de service, ce qui a conduit à laisser de l'autonomie aux chefs GPO :

*« Il y a aussi une forme d'engagement collectif... Avec des gens qui disent 'je m'engage à'... Tous tenus par des engagements, avec obligation de rendre des comptes. Ce qui fait que les gens ont à cœur que ça fonctionne »* (commissaire divisionnaire, cheffe de circonscription, Valentine, décembre 2020).

*« Des gens choisis, castés et profilés pour être sur ces postes-là. Moi, ce dont je m'assure et ce que je vois, c'est qu'il y a vraiment de l'échange d'informations... Moi, plus ils sont responsables et autonomes, mieux c'est. Moi ce que j'essaie, c'est de les responsabiliser, au maximum, quelqu'un qui fait vivre son truc et qui me fait des bons retours... Et sur lesquels j'ai des bons retours... J'ai une confiance assez importante, donc je les marque pas à la culotte... Une décentralisation à notre échelle et une responsabilisation qui est très bénéfique pour tout le monde »* (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

Du côté des chefs GPO, l'appréciation est peut-être moins unilatéralement positive, dans la mesure où ils sont enclins également à souligner les contraintes associées à ces missions, mais on trouve la même idée d'un engagement territorial, avec ce qu'il comporte de redevabilité vis-à-vis des partenaires, tout comme d'une assez large autonomie laissée par les chefs de service :

*« Moi au début, gérer les deux (GPO et Groupe de sécurité de proximité territoriale), c'était super difficile... au final, ça se fait bien... Moi, je m'inscris pas du tout à être un homme de bureau, je suis vraiment sur le bitume. Et c'est important d'avoir envie de le faire... et qu'on me laisse un peu d'autonomie pour créer de le faire... Sans ça, ça n'aurait pas marché... Si on m'avait dit : 'tu fais des réunions comme les autres', ça m'aurait pas plus et ça n'aurait pas marché... »* (brigadier-chef, chef GPO, Louisville, janvier 2021)

Selon nos entretiens, il semblerait que cette valorisation interne soit plus sensible chez les gradés, les officiers ayant une habitude plus grande de l'autonomie et des relations directes vers les chefs de service. En revanche, ce positionnement intermédiaire des chefs GPO ne permet pas toujours d'apporter des réponses aux demandes qui leur sont faites par les partenaires. On retrouve ici la dissociation classique entre logiques fonctionnelle et territoriale. Sollicités par des demandes territoriales requérant des patrouilles renforcées ou des envois d'effectifs dans des lieux et à des heures spécifiques, les chefs GPO ne sont pas toujours en mesure d'activer les services pour des raisons fonctionnelles : ils n'ont tout simplement pas la main sur ces services, et doivent passer par le bureau d'ordre et d'emploi. Un chef GPO qui est en même temps responsable d'un GSPT peut s'appuyer sur ses effectifs qui travaillent en horaire de jour, mais doit faire appel à d'autres unités la nuit. Un chef GPO, qui n'a pas de responsabilité en termes d'effectifs, devra constamment faire appel à d'autres effectifs, dont la mobilisation est loin d'être automatique :

*« Le GPO de Monsieur X, pour y avoir participé, on voit qu'il sait vraiment de quoi il parle... En plus, il dispose d'une équipe, et énormément de problématiques sont réglées à son niveau... Mais pour M. Y, il faut le remettre plusieurs fois sur les consignes, on a dû insister*

à plusieurs reprises... La majorité des agents, des gens qui travaillent en hebdo... Mais le désavantage pour ceux qui sont sur la voie publique, c'est qu'ils sont en horaire décalé » (commissaire, chef de circonscription, Louisville, janvier 2021).

« Je ne peux pas imposer des choses aux brigades de nuit. Moi, j'ai une équipe sur le QRR... Même si on passe que la journée, comme je suis que chef, je passe à mes officiers pour la nuit... Ici, la doctrine a été de mettre en place dans le quartier pourri et le plus difficile à gérer, un simple chef... Si un quartier est géré par la hiérarchie, c'est difficile quand on est simple chef... Mais a contrario, c'est plus difficile pour les autres unités... Je suis obligé de passer par les officiers... » (brigadier-chef, chef GPO QRR, Louisville, janvier 2021).

« Avant, officiers qui avaient leurs outils... Mais pas d'autorité sur Bac jour et Bac nuit... Et nous quand ils nous ramènent la problématique. Quand c'était les chefs de division, ils n'avaient que leurs petits GSP qui travaillent de 10 à 20h. Ils ont besoin de venir nous demander des effectifs... » (commissaire, chef des unités de voie publique, Trouville, décembre 2020).

« On fait remonter, bureau d'ordre et d'emploi : les équipages, et les consignes particulières, et il faut que ça passe par message par notre chef SIAP, et le BOE, et ils l'inscrivent sur les missions... Mais c'est plus simple de s'organiser avec le GSP et la BAC, qu'avec police secours... Pour brigade de nuit aussi, on peut l'appeler, et lui dire en plus par un petit message... ou lui faire un email... parce qu'il a beaucoup de consignes » (capitaine, cheffe GPO, Saboville, janvier 2021)

Deux problématiques apparaissent dès lors dans le fonctionnement des GPO. La première est celle du grade : dans un univers qui demeure extrêmement hiérarchisé entre les trois corps (conception, commandement et encadrement), le fait d'être officier ou gradé quand on exerce la responsabilité de chef GPO est loin d'être anodin. La capacité à activer des effectifs supplémentaires dont on n'a pas la responsabilité directe est rendue plus difficile dans un univers bureaucratique très stratifié. C'est alors l'intervention des chefs de service qui peut être utilisée, mais celle-ci ne peut être que ponctuelle sinon elle risque de se banaliser. La seconde est celle de la responsabilité

fonctionnelle : la tendance de chacun des référents GPO est de faire appel à ses propres effectifs : GSPT pour les uns, police secours et BAC pour les autres (chefs de service de voie publique). De ce point de vue, les GPO, plutôt que favoriser des transversalités, viennent s'inscrire dans les logiques de silos qui font le quotidien des commissariats. Ceci nous conduit à examiner plus longuement les modes de changement des répertoires d'action policiers.

### **3.3. Un changement limité des modes d'action de la police nationale**

Dans quelle mesure, est-ce que le travail policier se modifie dans le cadre des GPO ? C'est ici la question des registres d'action mobilisés ainsi que des modes d'évaluation qui retient l'attention.

On a vu plus haut qu'une partie des actions conduites dans le cadre des GPO repose sur une logique de donnant-donnant : renforcement des patrouilles de la part des services de police, d'un côté, recours à la prévention situationnelle chez les bailleurs, de l'autre. Et c'est l'un des constats majeurs qui ressort : pour l'essentiel, la ressource principale associée aux GPO est l'envoi d'équipages. C'est donc un travail de programmation plus grand des patrouilles, quitte d'ailleurs à multiplier les cibles et à limiter l'autonomie opérationnelle des agents :

*« Pour le coup, avec le GPO, c'est vrai que les patrouilles sont impactées, elles sont plus sollicitées... Mais pour pouvoir constater, il faut y aller ! Eux, ils ont les consignes qui ont augmenté... Eux, ils voient que les consignes augmentent... (...) et quand vous avez une seule patrouille pour 13 communes, avec le pont du C. à passer... Et dès fois quand on n'a pas le retour, bon, on comprend... Ils nous disent, c'est bien, mais toute votre liste de course, j'ai pas pu la faire... »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville, janvier 2021).

Ces patrouilles ciblées, alimentées par les appels 17 (voir *supra*), peuvent conduire à des pratiques plus régulières de distribution des amendes auprès des publics à l'origine des sollicitations des partenaires, par exemple des attroupements en

bas des halls d'immeubles. Dans l'une des réunions, le chef GPO remerciant les bailleurs atteste de son action dans les termes suivants :

« *Chef GPO : Bon, du coup c'est très bien, on a le passe, merci beaucoup. Je vous le dis à chaque fois, quand on se déplace, on se déplace pas pour rien. On met des amendes, c'est vraiment notre philosophie, je vous le dis : taper dans le portefeuille* » (Observation, GPO Valentine-Est, octobre 2020).

Dans le travail des GPO, revient également la difficulté récurrente des problèmes seulement déplacés ou dont le règlement n'est que temporaire. Il en est ainsi pour les questions de squats et, surtout, pour les points de deals. Si certains d'entre eux ont pu paraître résolus à un moment donné, le problème est toujours susceptible de réapparaître, ce qui ne manque de susciter une certaine frustration :

« *Pour le point de deal, le bailleur a mis des caméras, suite aux réunions GPO, et ça s'est installé ailleurs... Ils ont juste traversé la rue... Y'a des réussites notoires, mais un problème sans fin... en matière de matières de stupéfiants, tout au moins...* » (brigadier-chef, chef GPO QRR, Louisville, janvier 2021)

L'éventail peut être cependant plus large. Les GPO permettent d'avoir recours aux experts en prévention situationnelle du commissariat, les référents sûreté. À Valentine, alors que des problèmes avec des personnes alcoolisées regroupées régulièrement à proximité de la CAF ont été signalés, le chef GPO a pu mobiliser le référent sûreté qui préconise de simplement retirer les bancs qui permet à ces individus de s'installer :

« *Chef GPO : justement la CAF, j'ai fait le tour du propriétaire avec la SG de la CAF... en termes de prévention situationnelle, pas terrible, 4 bancs les uns à côté des autres... (...) Les préconisations du référent sûreté, elles sont bien hein, mais pas besoin de sortir de Saint-Cyr... c'est enlever les bancs... Ces bancs, ils sont les seuls à les utiliser... M. T (le référent sûreté) est revenu sur le tarmac...* » (observation, GPO Valentine-Ouest, janvier 2021).

Notre constat est donc proche de ce que relèvent Thierry Delpuech et Mathieu Zagrodzki pour le GPO nantais : ce sont des répertoires assez stables de moyens d'action traditionnels de la police qui sont mobilisés (passages et contrôles, surveillances d'individus, recueil d'information, contrôles d'identité, visites de caves ou de parties communes). En d'autres termes, « l'action menée a un caractère ciblé, territorialisé et planifié, mais ne constitue pas à proprement parler une action 'sur mesure' » (2021, p. 26). Les solutions proposées reposent d'abord sur les unités de voie publique, et exceptionnellement sur les services judiciaires. La division structurante entre voie publique et services d'investigation, entre les « Pinot » et les enquêteurs pour reprendre la formule de l'un de nos interviewés, continue donc d'être structurante. Les cas analysés précédemment témoignent cependant du fait que, dans l'une des villes, la dimension judiciaire se trouvait plus facilement abordée, grâce notamment aux problématiques soulevées dans le cadre des GPO :

*« La SU (sûreté urbaine) au-dessus, les Pinot ou les bleus dehors. Mais le GPO améliore les relations, fait le lien entre les services. Vous êtes obligés d'échanger dans un GPO, donc on est obligés d'échanger... ça fait une sorte d'émulsion dans un commissariat ça crée du dialogue... »* (brigadier-chef, chef GPO QRR, Louisville, janvier 2021).

*« Après, la SU peut être impliquée aussi... On peut leur demander de mettre le dossier au-dessus de la pile... À Z., par exemple, dégradations de caméras et compagnie... Moi, j'ai fait remonter que les dossiers sont éparpillés, certains sont au GAB (groupe d'atteintes aux biens)... qui est à L., et moi j'en avais de mon côté, et donc je l'ai fait remonter à nos chefs de service... »* (capitaine, cheffe GPO, Saboville, janvier 2021).

Le second aspect est celui des modes d'évaluation. De nombreux travaux ont souligné l'emprise des indicateurs chiffrés dans l'évaluation de l'action policière : c'est sur la base d'indicateurs chiffrés et de tableaux Excel remplis que sont évalués les services de police (voir Douillet et al., 2014 ; Maillard, 2020). Si les activités partenariales sont plus difficiles à évaluer sur cette base numérique, les zones de sécurité prioritaire n'ont pas échappé à cette logique d'évaluation quantifiée (Darley,

Gauthier, 2018). Pour ce qui est des GPO, l'appréciation doit être plus nuancée. D'un côté, au niveau local est privilégié un suivi de nature plutôt qualitative sur la base des retours effectués par les chefs GPO. Côté état-major de la DDSP, ce suivi s'opère à partir de tableaux renseignés rapidement :

*« Des vols avec effraction, des rodéos de motos, l'ouverture tardive de certaines épiceries... plutôt ce genre de problématiques. Ce que l'on fait remonter dans les tableaux, c'est en quelques phrases : tel problème et telle solution. Pas des rapports... ça arrive ensuite à l'État-Major de la DDSP. Mais après, c'est difficile pour eux de faire des retours et d'avoir une appréciation qualitative, parce que ça reste très général. Mais ils voient que ça vit, c'est ça qui est important. Mais on n'a pas eu en tant que telle une réunion avec l'état-major de la DDSP ».*

De ce point de vue, ces dispositifs correspondent assez peu à la logique de bureaucratisation accrue de l'activité, malgré les inévitables fichiers Excel qui accompagnent leur déploiement. Mais c'est sans doute avec le niveau national, que les écarts les plus forts apparaissent : tant les orientations demandées, parfois guidées par une logique politique, que les modes d'évaluation favorisés suscitent une certaine perplexité :

*« Au niveau central, ils sont perdus... Des secteurs plus dynamiques que d'autres... Mais ils peuvent pas vraiment le voir. Ils ont des informations très disparates à partir des remontées de tableaux que l'on peut leur faire... (nous montre un tableau qu'ils avaient eu à remplir pour mai-juin 2020) : bilan 2019, et annonce 2020, avec les objectifs à atteindre, alors que c'est pas ça du tout l'esprit SQ : c'est pas se fixer des objectifs à atteindre. Après, j'ai appelé la DCSP parce que je ne savais pas si c'était ça qui, mais ça a été un one shot » (commissaire, Saboville, décembre 2021).*

## **Conclusion**

On peut tirer plusieurs leçons de cette analyse de la mise en œuvre des groupes de partenariat opérationnel dans les Yvelines. La première est que, malgré les réserves

que ce dispositif avait suscitées, après deux ans et demi de fonctionnement, les tensions se sont réduites et que ces GPO sont globalement acceptés par les partenaires. D'abord, parce que les collectivités territoriales ont été contraintes de s'adapter à cette nouvelle donne en aménageant leurs dispositifs, en en redéfinissant les contours ou la temporalité pour les rendre compatibles avec les GPO ; ensuite, parce que les représentants de la police nationale ont eux-mêmes fait preuve d'adaptation pour acclimater localement ces dispositifs, parfois en espaçant les réunions ou en priorisant des réunions plus bilatérales, les conduisant à prendre de la distance par rapport aux règles telles qu'elles étaient énoncées au niveau national. On a ainsi constaté de multiples formes d'accommodement avec la règle ; enfin, parce que les GPO ont pris un espace - certes variable en fonction des territoires - sur la résolution de problèmes dans la gestion des espaces publics (attroupements dans les halls, effets des trafics, etc.), auxquels les dispositifs existants ne répondaient pas pleinement.

Le deuxième résultat concerne justement la nature des relations au sein de ces GPO. L'une des hypothèses de départ de cette recherche était que les GPO étaient un outil pour reprendre la main dans les partenariats locaux, en lien avec la sécurité du quotidien, en redistribuant les tâches et missions des différents partenaires, qu'ils soient police municipale, bailleurs sociaux ou encore associations. Cette logique correspond pour partie à la définition qu'ont les policiers ont d'eux-mêmes, à savoir qu'ils sont les véritables « experts de la sécurité » et qu'ils ne sont pas un partenaire comme les autres. Comme le disait un commissaire, « *ce n'est pas la PN qui appelle au secours, mais elle qui convoque les réunions* ». Pour autant, la dynamique même de ces réunions est plus horizontale que ce qu'il pouvait sembler a priori. Plus qu'une responsabilisation imposée par la police nationale, c'est une logique d'échange et de donnant-donnant qui opère. La police cible ses patrouilles, fait des contrôles, peut lancer des enquêtes, tandis que les bailleurs lancent des opérations de sécurisation au travers de la prévention situationnelle. Comme pour les autres dispositifs partenariaux (Germain, 2013 ; Darley, Gauthier, 2018), les GPO sont pour la police un outil pour renforcer une légitimité pragmatique affaiblie par le déclin des taux d'élucidation, les



critiques quant aux modes d'action policiers trop peu efficaces ou encore quant à la trop grande centralisation de l'institution.

Le troisième constat tient à la nature relativement peu conflictuelle de ces réunions. Ceci procède d'abord de la nature des partenaires réunis, qui partagent une conception centrée autour de la sécurisation, plus qu'une logique préventive. Cependant, cette faible conflictualité relève aussi du fait que les divergences ne s'affichent pas nécessairement, alors que des oppositions tacites peuvent apparaître. La première question est celle de la temporalité : les échanges peuvent être conditionnés par des rapports au temps différents. Certaines opérations d'aménagement prennent du temps, alors que la police pourrait engager des actions à court terme dans l'envoi de patrouilles. Certains trafics peuvent générer des attentes de réponse immédiates de la part des résidents et des bailleurs, tandis que le travail d'enquête des policiers suppose une action à moyen terme. La question des moyens est également récurrente : les policiers peuvent souligner la difficulté à envoyer des patrouilles, alors que les agendas sont surchargés, tandis que certains bailleurs disent n'avoir tout simplement pas les moyens de réaliser les aménagements demandés.

La question de l'échange d'informations nominatives a pu également apparaître comme une question. En principe, l'échange d'informations dans ces dispositifs est encadré : il implique de ne pas aborder d'informations nominatives qui restent soumises à des règles spécifiques. Pour autant, au nom du pragmatisme, certains acteurs s'en affranchissent, tandis que d'autres s'en trouvent quelque peu embarrassés au nom de règles professionnelles.

Quatrièmement, notre analyse interroge les transformations de l'institution policière de deux points de vue : la redéfinition des responsabilités internes et le type de réponse promue. Sur le premier point, les GPO reposent sur un souhait de délégation de responsabilités de l'animation des GPO à des acteurs qui ne sont pas les chefs de service. Ceci ne s'est pas fait facilement, certains chefs de service étant inquiets de perdre l'information ou de se voir évalués sur des dispositifs qu'ils n'animent pas. Pour autant, l'enquête de terrain révèle, si l'on écoute les chefs GPO et les chefs de

service, les satisfactions croisées que cela a pu générer en termes de valorisation des agents dans les commissariats. Mais cette délégation a suscité des questions relatives au grade (quelle est la légitimité du chef GPO, quand il est gradé, à requérir d'autres services dirigés par des officiers ?), mais aussi aux types de spécialisation (comment mobiliser des services dont on n'a pas la responsabilité ?), ce qui a pu mettre certains chefs GPO en difficulté au regard des engagements qu'ils avaient pris localement. Quand on regarde maintenant les réponses privilégiées, ce qui domine ce sont des réponses qui empruntent au répertoire traditionnel (la patrouille ciblée, les contrôles, et plus rarement l'enquête) d'un modèle d'intervention. Les services de voie publique se sont vus activés, au risque d'alimenter excessivement les contraintes pesant sur les patrouilles. Pour ce qui concerne l'évaluation, les services se sont distingués d'un mode d'évaluation uniquement chiffré, en prenant en compte la complexité des problématiques locales (comment quantifier l'attroupement dans les halls d'immeuble ou les squats dans les résidences très sociales par exemple ?), passant par des résumés et récits plus que par la mise en chiffres. De l'autre côté, cet assouplissement local ne s'est pas accompagné d'un mouvement semblable au niveau des états-majors des directions départementales, et surtout de la direction centrale de la sécurité publique, avec des *reportings* décontextualisés des pratiques locales. Si cet exercice d'évaluation nationale n'a que peu d'effets sur les pratiques locales, il accentue les clivages entre les niveaux locaux, départementaux et nationaux, les premiers nourrissant l'idée qu'ils réalisent un travail vain pour des demandes inutiles.

## Références du chapitre 1

Bayley, D., 1994, *Police for the future*, Oxford, Oxford University Press.

Darley, M. et Gauthier, J., 2018, Le travail policier face à la réforme. Une ethnographie de la mise en œuvre des "Zones de Sécurité Prioritaires", *Politix*, n° 124, 59-84.

Barré, J.-C., 2021, La police de sécurité du quotidien : une 'refolution' pour la sécurité publique, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 53, 72-83.

Delpeuch, T., Zagrodzki, M., 2021, 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*, n° 53, 20-35.

Douillet, A.-C., Maillard (de), J. et Zagrodzki, M., 2014, Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France, *Politiques et management public*, 31 (4), 421-442.

Duran, P. et Thoenig, J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46 (4), 580-623.

Garland, D., 2007, Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité », *Déviance et Société*, 31 (4), 387-403.

Germain, S., 2013, Les cadres policiers face à la territorialisation de l'action publique : une institution à la conquête du local, *Sciences de la société*, n° 90.

Lascoumes, P., 1990, Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'Année sociologique*, 40, 43-71.

Lascoumes, P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Lascoumes, P., 2019, Normes, in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dirs), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 405-410 (5<sup>ème</sup> éd.).

Lemaire, É., 2016, Les usages de la spécialisation dans la police. Les formes discrètes du management public policier, *Revue française de science politique*, 66 (3-4), 461-482.

Maillard (de), J., 2009, De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité », *Cahiers de la sécurité*, n° 8, 14-20.

Maillard (de), J., 2020, Diffusion des logiques néo-managériales et organisations policières : Les régimes de performance à Paris et Londres, *Revue française de sociologie*, 61(1), 109-134.

Maillard (de), J. et Zagrodzki, M., 2017, Styles de police et légitimité policière. La question des contrôles, *Droit et Société*, 97, 485-501.

Malochet, V., 2021, La police de sécurité du quotidien et les acteurs locaux : enjeux partenariaux d'une réforme à géométrie variable, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 53, 6-13.

Roché, S., 2016, *De la police en démocratie*. Paris, Grasset.

## **Chapitre 2.**

### **Glissement répressif et diversité des styles d'action des polices municipales**

Deux constats traversent aujourd'hui la littérature relative aux polices municipales. En raison de l'augmentation considérable de leurs effectifs depuis une trentaine d'années (24 000 policiers municipaux en 2020 contre 5600 en 1984, soit 10 % des forces de sécurité intérieure [Cour des comptes, 2020]), on observe une redéfinition de leurs relations avec les forces de polices nationales. C'est bien évidemment particulièrement visible dans certaines villes d'Ile-de-France ou de Côte d'Azur, où s'observe une forte densité de policiers municipaux<sup>23</sup>. Associé au déploiement de la sécurité privée et des réseaux citoyens, ce développement des polices municipales vient contrebalancer l'organisation centralisée du dispositif de sécurité intérieure français, confronté, comme d'autres pays occidentaux (Terpstra et al., 2013) à un mouvement de pluralisation. La question est alors de savoir si ce dernier mouvement traduit un affaiblissement de l'État, débordé par de nouveaux acteurs, ou une redéfinition de son rôle. Dans la première hypothèse, l'État est un acteur parmi d'autres dans un ensemble pluriel et fragmenté d'acteurs en situation d'association-rivalité coproduisant la sécurité, dans la seconde, il devient un État stratège ou régulateur (Hassenteufel, 2011), « qui organise la coproduction de sécurité, délègue toujours plus de missions, mais reste campé dans sa position d'acteur dominant » (Malochet, Ocqueteau, 2020, p. 28).

Le second diagnostic vient quelque peu complexifier ce premier constat : en se développant et en se professionnalisant, les polices municipales ressemblent de plus

---

<sup>23</sup> Le rapport de la Cour des comptes (2020, p. 31-33) en donne de nombreuses illustrations : la région parisienne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes Côte d'Azur concentrent 45 % des effectifs de police municipale. Ce sont (dans l'ordre) les villes de Cannes, Perpignan, Nîmes, Nice et Saint-Etienne. Avec 0.5 policier pour 1000 habitants, Marseille est la treizième commune, juste derrière Bordeaux.

en plus aux polices étatiques, et notamment à la police nationale. Elles délaissent les missions (les plus) associées à la proximité, au relationnel, à l'écoute de la population, pour se doter d'un armement plus offensif, mettre en place des unités spécialisées dans l'anticriminalité, adopter un registre discursif valorisant la lutte résolue contre la délinquance ou encore s'évaluer à partir du nombre de mises à disposition auprès des officiers de police judiciaire (Malochet, 2017, Mucchielli, 2017). C'est ce que dit de façon emblématique, le directeur de la police municipale de Marseille, ancien policier national, « *police municipale ou nationale, je ne fais pas de différence. Nous avons un objectif commun qui est de choper les lascars dans la rue* » (cité par Mucchielli, 2017, p. 251). Dès lors, pour des raisons où se combinent à la fois la pression politique (il faut pour les maires agir, ou donner des signes de leur action sur les questions de sécurité), et l'isomorphisme cognitif (il faut adopter les signes des polices qui paraissent les plus légitimes), la singularité des polices municipales dans le champ de la sécurité publique s'atténue, leurs attributs préventifs et de dialogue s'effaçant au profit de la mise en avant de techniques, pratiques, technologies répressives (voir, de façon comparée, O'Neill et al., 2022).

Ces deux constats sont d'ordre différent : l'un porte sur les relations interinstitutionnelles au cœur des nouvelles configurations d'action publique, et sur la redéfinition du modèle français de sécurité publique ; l'autre sur les orientations et pratiques des forces de police, plus ou moins préventives. Mais leur croisement est intéressant : d'un côté, on observerait une pluralisation accrue, de l'autre, une uniformisation renforcée du fait du rayonnement du modèle professionnel policier et de la priorité donnée à la lutte contre la criminalité. C'est précisément à ce croisement que nous comptons nous attacher dans ce chapitre. Sur la base d'enquêtes locales conduites dans quatre villes différentes des Yvelines, nous souhaitons mettre en évidence les styles d'action privilégiés par les polices municipales, ainsi que les relations entretenues avec la police nationale (les quatre villes étant en zone police). En analysant la complexité des configurations locales, nous révisons partiellement le constat général établi : si l'on observe un déplacement des priorités des polices

municipales vers une logique plus interventionniste et un armement renforcé, les répertoires d'action sont plus diversifiés et peuvent d'ailleurs se combiner. Cette nuance invite à tenir compte des configurations sociopolitiques locales, du point de vue du jeu politique (élections, poids de la majorité politique, décisions du maire) et des orientations valorisées par les responsables que des relations nouées avec les forces de police nationale.

Ceci conduit à un questionnement double : l'un concerne les styles d'action des polices municipales, l'autre les relations entretenues avec les forces nationales. Le premier registre concerne les types d'actions privilégiées, plus ou moins explicitement, par les services de police municipale. Sur cette question, le droit n'apporte qu'une réponse partielle. Le cadre d'intervention des polices municipales est fixé par l'article L2212-1 du Code Général des Collectivités Territoriales qui commence ainsi : « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Il laisse aux acteurs locaux, tant politiques que professionnels, un espace d'indétermination pour définir les priorités et modes d'action retenus par les services de police municipale : quelle conception implicite retient-on du bon ordre ou de la sécurité ? Pour désigner ces orientations et façons de faire, il nous semble que la notion de style d'action est plus adaptée que celle de doctrine. Alors que la seconde suppose une forme de cohérence (« un ensemble de notions qu'on affirme être vraies et par lesquelles on entend fournir une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action humaine », selon *Le Petit Robert*), la première laisse plus de place à l'indétermination, à l'aléa et à l'implicite : toutes les polices municipales n'ont pas une doctrine édictée en tant que telle fournissant un ensemble cohérent de principes et d'idées autour desquels s'orientent l'action des agents. La notion de style d'action policier ne présuppose pas nécessairement une orientation précise, homogène et cohérente, mais plutôt une direction générale, un ensemble de principes, pratiques, dispositifs. Selon J. Q. Wilson (1968), les « styles de police » (*styles of policing*) désignent la façon dont les policiers de terrain appliquent les lois, priorisent certaines activités, maintiennent

l'ordre en public<sup>24</sup>. Ce dernier avait distingué de façon fameuse trois styles de police : maintien de l'ordre en public (*order maintenance*, quand les policiers se focalisent sur le maintien de la tranquillité publique), service (quand les policiers priorisent la satisfaction des résidents et la réponse aux besoins de la communauté), légaliste (quand les policiers privilégient dans une approche principalement punitive l'application de la loi). Malgré son heuristique, cette tripartition s'est vue par la suite critiquée et, surtout, enrichie (voir Hough, 2013, Maillard, Zagrodzki, 2017). Ici, conformément à une discussion récente sur les doctrines d'action des polices municipales (Cour des comptes, 2011, 2020), nous distinguerons deux orientations dominantes (voir *infra*) : répression (ou interventionnistes) vs. prévention (ou de proximité). Chacune de ces catégories est éminemment difficile à utiliser, car très proche du langage des acteurs et accompagnée d'un certain flou (quelle police municipale récuserait l'étiquette de proximité ?), il est donc indispensable de se doter de critères pour les identifier.

Cette première question est directement liée à une seconde, qui est celle de la nature de la relation avec les forces étatiques. À partir du moment où l'on compte sur le même territoire des forces de police avec pour partie des missions similaires se pose inévitablement la question de la coordination entre ces différentes unités. C'est ici l'enjeu soulevé de façon très générale par le discours autour du continuum de la sécurité (Thourot, Fauvergue, 2018) : comment s'organise le travail policier à partir du moment où les polices étatiques ne sont pas seules, et que les polices municipales représentent une part importante des effectifs sur le territoire. On peut ici aussi s'interroger sur les relations de complémentarité (division des missions de façon négociée), d'action conjointe (partage des missions de façon négociée), ou encore

---

<sup>24</sup> « Comment les polices allouent leurs ressources, quelles lois elles choisissent d'appliquer de façon vigoureuse et lesquelles elles choisissent d'ignorer, si elles emploient des avertissements ou des arrestations dans les cas où elles ont de l'autonomie. » (1968, p. 231 ; c'est nous qui traduisons).



d'évitement (discussion sur un certain nombre de missions à prendre en charge) ou de concurrence (rivalité sur certaines missions considérées comme valorisantes).

Dans ce chapitre, notre analyse se fonde sur des entretiens croisés avec des chefs de service et chefs de service adjoint de police municipale, des officiers et commissaires de police dans quatre villes moyennes des Yvelines (entre 33 000 habitants et 85 000 habitants, voir tableau 1). Du point de vue méthodologique, il était pour nous central d'avoir accès aux discours croisés des municipalités (polices municipales, responsable prévention prévention-sécurité et, plus rarement, élus<sup>25</sup>) et des représentants de la police nationale. Nous avons également récupéré dès que nous l'avons pu les organigrammes et rapports d'activité. Un point est à noter : nous nous sommes centrés sur des cadres intermédiaires (officiers et commissaires au sein de la police nationale ; chefs de service et chefs de service adjoint en police municipale) et encadrants directs (brigadiers-chefs et majors en PN ; chefs de brigade en PM). Nous n'avons donc pas la parole des agents de terrain (gardiens de la paix, policiers municipaux) et nous focalisons donc sur le niveau méso, plutôt que sur les interactions micro entre les agents.

Le choix de ces quatre villes est important parce qu'elles offrent une certaine diversité socio-économique et politique : deux d'entre elles sont marquées par une domination de catégories socio-économiques supérieures et des majorités politiques situées à droite de l'échiquier politique, les deux autres sont au contraire caractérisées par la prévalence de majorités de gauche et par un tissu socio-économique plus populaire (pour des raisons d'anonymisation des terrains, nous ne les caractérisons pas de façon plus précise). Comme on le verra, la comparaison est importante aussi

---

<sup>25</sup> C'est une limite qui s'explique par les difficultés d'accès. Dans deux villes, suite aux élections municipales de 2020, les équipes politiques n'étaient pas encore stabilisées au moment de l'enquête. À Saboville, nous avons eu un échange bref avec l'adjoint. Nous avons cependant restitué les débats municipaux dans les différentes villes, notamment autour des questions d'armement.

parce que les acteurs ne cessent de comparer : les policiers municipaux, avec les missions qu'ils ont exercées dans d'autres polices municipales ou de ce qu'ils savent d'autres polices municipales (qu'ils rencontrent par exemple en formation), les policiers nationaux parce que le territoire des circonscriptions couvre plusieurs communes, ce qui conduit souvent les policiers nationaux à formuler des jugements comparés sur les polices municipales voisines. Cette dimension de la comparaison est éminemment importante, tant elle nous aide à contextualiser les observations réalisées. Sur le plan temporel, l'analyse porte sur les vingt dernières années, même si comme on va le voir, les principales évolutions tant en termes d'armement que de priorités ont eu lieu depuis 2015.

**Tableau 1. Les polices municipales dans quatre villes des Yvelines**

	Louisville	Saboville	Trouville	Valentine
Effectifs réels (théoriques) (2021)	19 (19)	42 (44)	8 (12)	22 (28)
Ratio par habitant (effectifs réels pour 10000 habitants)	0.58	0.94	0.24	0.26
Équipement	Bâton télescopique, caméra-piéton.	Arme létale (2015), caméra-piéton, drone (2021).	Pistolet à impulsion électrique (2016), caméra-piéton.	Arme létale (2015), caméra-piéton.

Le reste du chapitre s'organise en deux temps. Dans un premier temps, nous revenons sur les tendances qu'ont connues les polices municipales dans ces quatre villes pour souligner comment celles-ci ont toutes connu des déplacements tant des missions que des armements traduisant une identification accrue aux outils, discours et façons de faire de la police nationale. À l'origine de ces déplacements, on trouve un ensemble complexe de raisons qui relèvent à la fois du jeu politique local, mais aussi d'un sens donné à la professionnalisation des polices municipales ou encore des réponses aux changements de priorité de la police nationale. Dans un second temps, nous revenons sur ces évolutions pour les affiner, et identifier des styles d'action malgré tout diversifiés (entre interventionniste et de proximité), et parfois hybrides (une police interventionniste peut être aussi à certains égards une police valorisant le registre de la proximité).

### **1. Vers un registre répressif accentué**

Une police municipale de répression privilégie un mandat répressif, valorise la verbalisation et la lutte contre la délinquance, a recours à un armement renforcé (et notamment, dispose d'armes à feu), dispose d'unités spécialisées dans la lutte contre la délinquance. On le comprend : ce qui est ici implicitement recherché, c'est le modèle de la police nationale. Au contraire, la police municipale dite de prévention met en avant le contact et la relation avec la population, selon une logique d'abord et avant tout préventive, dispose d'un armement moins conséquent (tonfa plutôt qu'arme à feu par exemple), et privilégie des unités généralistes<sup>26</sup>. Pour analyser l'évolution des styles d'action des polices municipales, nous retiendrons quatre dimensions inspirées

---

<sup>26</sup> La Cour des comptes distingue un troisième type de police municipale, dit intermédiaire, qui « sont chargées d'occuper le terrain de manière visible, ce qui peut les amener à réaliser des interpellations en flagrant délit. Elles ne travaillent pas la nuit et leurs activités répressives visent principalement à lutter contre les incivilités et la petite délinquance routière » (Cour des comptes, 2020, p. 80).

de l'analyse de P. Kraska sur la militarisation des polices (2007), en l'adaptant aux transformations des polices : les pouvoirs (le droit d'utiliser la force, d'appliquer des contraventions, mais aussi d'arrêter et de détenir des individus), l'apparence (le port de l'uniforme, les armes à disposition, l'équipement de protection ou encore les véhicules), les dimensions organisationnelles (les types d'unités existantes) et le mandat (c'est-à-dire les priorités, plus ou moins orientées vers les dimensions répressives). Nous nous proposons dans cette partie de retracer les évolutions des styles d'action des polices municipales dans les quatre villes étudiées, à partir de deux dimensions abordées par Kraska (2007, voir *supra*) : « l'apparence », qui recouvre la question de l'équipement des polices municipales et notamment celle de leur armement, et le mandat, c'est-à-dire les missions prioritaires assignées aux polices municipales dans les quatre villes. Tant le rythme que l'ampleur des changements ne sont pas identiques, mais il n'en demeure pas moins que des tendances communes se dessinent, allant dans le sens d'un recours renforcé à l'armement et d'un glissement des priorités vers les missions de la police nationale.

### **1.1. Le renforcement de l'équipement**

La question de « l'apparence », pour reprendre la terminologie de Kraska, désigne principalement les équipements (tenues, véhicules, moyens technologiques) dont disposent les polices. Cette question recouvre des dimensions tant pratiques (comment les polices municipales se dotent de moyens d'action) que symboliques (comment les polices municipales se donnent à voir). Dans l'ensemble, nous verrons un accroissement des moyens dont se dotent les polices municipales, mais aussi, plus qualitativement, une évolution de leur style dont l'armement est le symptôme le plus évident.

Il faut commencer par rappeler l'évolution des tenues des policiers municipaux, dans le sens de tenues plus tournées vers l'intervention :

« On est passés de pantalon de ville-chemisette, à tenue d'intervention, pantalon maintien de l'ordre-polo. Petit à petit, les formations se sont ouvertes, pour les armes, les tonfas, ma matraque télescopique... » (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021).

Dans un même sens, chacune des polices municipales s'est dotée de gilets pare-balles. C'est ainsi le cas à Trouville, qui est pourtant l'une des polices les moins interventionnistes des quatre analysées :

« Avant, on avait un pare-balle non apparent (pas confortable), et on est arrivé au gilet tactique, ça fait plus de 5 ans. » (chef adjoint de la police municipale de Trouville, janvier 2021)

Les technologies sur lesquelles s'appuient les agents au quotidien ont elles aussi évolué, favorisant un usage simplifié et rapide des verbalisations :

« Maintenant les agents partent avec leurs smartphones. Avant, pour relever les infractions, le carnet rose avec le format A4. Maintenant, les agents peuvent tout faire sur leurs smartphones : les fourrières, les verbalisations, les CR [comptes-rendus] ... » (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021).

On peut également noter que l'équipement a évolué concernant l'utilisation des caméras portées, chacune des polices municipales en est dotée au cours de la période. À Trouville, par exemple, elle se dote de caméras dans la deuxième partie des années 2010 et, comme le rappelle cet extrait d'entretien, la dimension de comparaison avec les autres villes est cruciale :

« On a des caméras-piétons : 800 euros par personne. Ça fait au moins 4 ans qu'on les a. J'étais le premier dans le département. C'est moi qui ai été le numéro 1 de l'arrêté préfectoral... Sur le premier marché, je me suis fait avoir... J'ai copié les anglais, la PN s'est fait ramasser aussi. La difficulté c'était que les batteries, elles tenaient pas deux heures... Le

*minimum, c'est 7, 8 heures... Ce qui est le cas maintenant... »* (chef police municipale Trouville, février 2021).

Mais c'est la question des armes qui est la plus importante pour trois raisons différentes. La première est la plus évidente : l'arme est ce qui distingue le policier municipal, l'arme à feu incarnant la capacité dont dispose un policier à utiliser la force vis-à-vis de ses concitoyens. De surcroît, dans un contexte où les polices municipales peinent à recruter (voir *infra*), le fait d'être une police armée joue dans l'attractivité des postes : certains candidats privilégient les polices non armées, tandis que d'autres, plus nombreux, ont tendance à rechercher des polices armées. Enfin, dernière dimension, le fait, pour une police municipale, d'être dotée d'armes à feu n'est pas sans incidence sur les conditions de son fonctionnement : le temps passé à préparer et former les agents au port d'armes à feu est ici absolument essentiel.

Rappelons d'abord les différents niveaux d'armement possible. Les polices municipales peuvent être dotées d'armes de 4<sup>e</sup> (revolver, pistolet), 6<sup>e</sup> (matraque, tonfa, bombe lacrymogène, projecteur hypodermique) et/ou de 7<sup>e</sup> catégories (flash-ball). On sait qu'au niveau national, la tendance est à l'augmentation de la proportion de policiers dotés d'armes de 4<sup>e</sup> catégorie : 58 % des policiers municipaux étaient armés au 31 décembre 2020, contre 53 % fin 2019, 44 % fin 2016 et 39 % en 2013<sup>27</sup>. Qu'en est-il dans les quatre communes étudiées ? Si, en début 2015, aucune de ces quatre polices n'est dotée d'armes de 4<sup>e</sup> catégorie, deux communes de droite décident d'armer leurs polices municipales d'armes à feu dans le sillage des attentats de 2015, quand les deux autres villes se dotent d'armes moindres (pistolet à impulsion électrique à Trouville), voire n'évoluent malgré certaines hésitations (à l'instar de Louisville).

---

<sup>27</sup> Voir les chiffres rassemblés dans « La sécurité locale en chiffres » de *La Gazette des communes* (<https://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/la-securite-locale-en-cartes-et-en-chiffres/page/2/>) ; voir aussi Malochet, 2019.

À Valentine, la police municipale n'est pas armée jusqu'en 2015, mais les attentats du 13 novembre 2015 créent un changement de position très rapide du maire :

*« Le maire l'a pris contraint et forcé, 2015 après la deuxième vague d'attentats. Ça a pas été de gaité de cœur... Jusque-là, il était contre. Mais il s'est rendu compte que tous les effectifs sont partis en renfort pendant les attentats du Bataclan... Après les attentats de Charlie Hebdo, c'était revenu sur le tapis, c'était encore un non catégorique, parce que le GIGN et le Raid sont dans les Yvelines... Pour lui, on risquait rien. Malheureusement, les faits ont fait que le fameux soir du Bataclan, y'avait plus personne sur Valentine. On n'avait juste notre gazeuse, comme on dit, et notre bâton télescopique... Ça s'est passé de façon très officielle : il nous a reçus en conseil municipal, il a dit qu'il nous armait, mais sans nous obliger : pas obliger les agents qui ne voulaient pas. Une, seule une collègue à six mois de la retraite a refusé... »* (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021).

À Saboville, le changement se produit dans un contexte semblable, mais ce sont les attentats de janvier 2015 qui vont jouer un rôle décisif. L'autorisation d'armer la police municipale est obtenue en septembre 2015, et l'équipement des policiers s'opère progressivement à partir de cette date. Si c'est un choix du maire, celui-ci se retrouve en fait sous la pression de l'aile droite de sa majorité au sein du conseil municipal. Dans cette configuration, le maire s'y résout dans une logique politique afin d'éviter de se faire déborder sur sa droite, et de maintenir l'unité de sa majorité.

À Trouville, la majorité politique est foncièrement opposée à toute utilisation d'armes à feu. Si le débat s'est lancé à la suite des attentats de 2015, la réponse a été rapidement négative, même si, après quelques hésitations, il a été décidé d'équiper les policiers municipaux avec des pistolets à impulsion électrique :

*« La question de l'armement, elle s'est posée il y a à peu près 6 ans... L'ancien maire était pas très chaud... Déjà, passer au taser, c'était pas évident... Mais c'est compliqué si on peut pas se défendre... Il avait faire la guerre d'Algérie ; c'est une arme de torture, ça jette des projectiles, l'électricité tout ça... Il était pas chaud... Il en est convenu, s'il fallait, il fallait le faire... »* (chef police municipale Trouville, février 2021).

Dans la dernière ville, Louisville, à la suite des attentats de novembre 2015, le maire hésite à doter ces agents de pistolet à impulsion électrique. Le directeur de la prévention urbaine (dont dépend la police municipale) l'amène observer une autre police municipale s'entraîner à l'usage de cette arme, mais la démarche n'est pas concluante et la police municipale est seulement dotée de bâtons télescopiques :

« *J'avais amené le maire à A. pour qu'il puisse assister à l'entraînement avec les PIE... Mais c'était peut-être une erreur de ma part, ils sont armés d'arme de poing à A., donc c'était PIE et arme de poing, au retour il m'a dit non...* » (directeur prévention urbaine Louisville, octobre 2020).

Deux remarques sont ici importantes. La première, c'est que les villes non armées se retrouvent sous pression. À Trouville, alors que les responsables de la PM défendent un discours plutôt préventif, distinguant clairement la PM de la PN, ils défendent communément l'équipement en arme à feu :

« *Faudra qu'on en vienne à avoir l'arme de poing, parce que les policiers ne viendront pas sinon, si on veut recruter... Lors de la dernière discussion avec le maire : on lui a dit que ce serait mieux d'avoir des armes.* » (chef-adjoint, police municipale de Trouville, février 2021)

À un moment où les villes commencent à progressivement se doter d'armes à feu, ne pas s'inscrire dans ce processus, c'est risquer de ne pas être choisies par des policiers municipaux relativement mobiles dans leurs choix professionnels. La seconde remarque est que cette question d'armer ou pas les polices municipales revêt un caractère politique crucial. Sur cette dimension, les acteurs politiques ont une emprise forte. Dans chacune des villes, les maires ont décidé de façon relativement indépendante de leurs responsables de PM, lesquels, dans les deux villes qui finalement ne se doteront pas d'armes à feu, étaient favorables à un armement accru. Toujours sur le registre politique, c'est sur ces questions d'armement que les crises politiques externes (notamment l'effet des attentats de 2015) ont l'effet le plus



important. Cette question de l'armement est indissociablement associée à celle de l'évolution des missions.

## 1.2. Un glissement dans les transformations organisationnelles

La seconde dynamique consiste à se rapprocher dans les missions de ce que fait la police nationale. Depuis la loi de 1999<sup>28</sup>, on peut repérer un certain nombre d'évolutions dont rendent compte les plus anciens :

*« Après la loi de 1999, on a pu commencer à intervenir sur le Code de la route, relevé des infractions les plus simples : non-respect des feux rouges, téléphone portable, etc. »* (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021).

Si, comme on va le voir, le mouvement général vers des missions traditionnellement dévolues à la police nationale est partagé, trois logiques différentes peuvent être distinguées. Il peut s'agir d'abord, dans une logique principalement défensive, de simplement récupérer des missions que la police nationale ne souhaite plus effectuer. C'est dans ce cadre par exemple que l'on peut interpréter le recours à certaines activités comme l'enlèvement des véhicules dans le domaine privé (dans les espaces HLM) ou les opérations « tranquillité vacances ». Dans ce premier cas, après que les services de police nationale ont fait part de leur volonté de ne plus réaliser ces tâches qu'ils estiment excessivement chronophages, des conventions ont été signées entre parquet, bailleurs, police et municipalités pour réaliser ces enlèvements. Un chef de police municipale, réticent à ce glissement, a ainsi dû s'y résoudre, sous la pression combinée du maire et de la police nationale :

---

<sup>28</sup> Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000394328#:~:text=%C2%AB%20A%20d%C3%A9fait%20de%20convention%2C%20les,r%C3%A9jouissances%20organis%C3%A9es%20par%20la%20commune.>

« Maintenant on enlève les voitures dans le domaine privé... Pourtant, c'est la compétence d'un officier de police judiciaire... Mais la police nationale, ils n'avaient plus le temps... Le maire disait déjà "débarrassez-m'en, je ne veux plus voir les voitures"... Donc, on le fait... C'est une demande du maire, donc pas le choix. » (chef police municipale Trouville, février 2021)

Les opérations tranquillité vacances sont un dispositif porté par le ministère de l'Intérieur, visant à protéger les résidences pendant la période estivale<sup>29</sup>. Pour autant, la police nationale demande aux polices municipales d'aller en faire la promotion auprès des habitants, ce que la plupart d'entre elles acceptent :

« Les opérations tranquillité vacances, c'est un dispositif d'État, on le trouve sur le site du ministère de l'Intérieur... Mais dans la réalité de terrain, les trois quarts, ce sont les polices municipales qui le font. Ce sont elles qui font la course à la boîte aux lettres... Mais la PN, ils appellent ça une charge indue... Demain, le maire lâche, j'ai pas le choix... Il faut donner des arguments pour ne pas faire... Mais le boulot n'est pas fait par la PN... Y'a des étés où les PM ne font plus que ça, dans les zones pavillonnaires... » (chef police municipale Trouville, février 2021).

Au cœur de ces relations entre police municipale et police nationale, on trouve la question des charges indues et celle du « sale boulot » (Hughes, 1966), comme le tapage nocturne ou le stationnement, que l'on tente de se repasser :

« On est dans une phase où les effectifs de la PM de Trouville ont baissé : les pipis cacas, je peux plus y aller. Une fois sur un tapage, j'ai pas pu y aller... C'est des basses missions, presque des missions de charges indues ! Et ils se retrouvent à les faire... Ils ont pris de bonnes habitudes pour eux, mais mauvaises pour le citoyen. Par exemple, problème de stationnement, y'a une voiture garée devant chez vous et vous ne pouvez pas sortir : vous appelez la PN, qui

---

<sup>29</sup> « Des services de police et de gendarmerie vous proposent de veiller sur votre logement pendant votre absence et de vous prévenir en cas d'anomalie » : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15031>.

*vous dit appelez la PM, mais il est 18h, nous on ne travaille plus et donc on ne répond pas... Et renvoi au 17 ! Après, peut-être pas bon pour l'image de la mairie... Quand la PN fait plus le stationnement, ils font autre chose, quelque chose de plus noble... Le problème, c'est que les PM ne veulent pas non plus, et donc nous aussi, on en a des tâches indues et on les refile à nos ASVP ! » (chef police municipale Trouville, février 2021).*

*« Il y a encore 4 ans, ils nous appelaient pour du stationnement gênant... Maintenant sur du tapage, différend familial, surtout la nuit... » (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021).*

Dans une logique plus offensive, il s'agit d'imiter la police nationale, en essayant d'en retirer des bénéfices symboliques. La lutte contre la criminalité est alors vue comme particulièrement avantageuse, à la fois valorisante professionnellement et politiquement. Ici, la définition de la professionnalisation par un certain nombre de policiers municipaux, notamment au sein des fonctions d'encadrement, associe les compétences professionnelles à celles qui sont promues au sein de la police nationale, tout en mettant en avant une meilleure connaissance territoriale des services de police municipale :

*« Y'a plein de sujets où l'on est plus dans notre cadre, c'est pas hors la loi, mais on est sur des sujets qui sont de l'ordre du régalien... Par exemple, sur la prostitution, où l'on va arriver avec des clichés photographiques... Quand on est sur de la recherche d'infractions... Alors que normalement on fait du flagrant délit... Nous, normalement, c'est pas notre rôle. Ou encore sur le trafic de stupés [stupéfiants] : on peut faire de la constatation, on observe, on est en capacité de regarder à travers les fenêtres, on va chez des administrés pour observer pendant une heure... Mais si on ne fait pas ça, on n'aura pas d'informations nécessaires et pertinentes pour saisir la brigade des stupés... » (Directeur de la police municipale, Saboville, novembre 2020).*

Une troisième logique consiste tout simplement à se doter de missions sous la pression du public. À Valentine, par exemple, sous la pression de chauffeurs de taxi

très remontés contre la concurrence déloyale des chauffeurs VTC, la police municipale va tenter de se constituer une expertise pour réprimer les infractions :

*« Ces deux dernières années, on s'est beaucoup professionnalisé... On était fortement sollicités par les chauffeurs de taxi, très en colère contre les chauffeurs VTC, une législation complexe qu'on ne maîtrisait pas... On a fait marcher le réseau, système D comme on dit, avec des collègues du commissariat on a fait venir une unité de police des taxis spécialisée de Paris, les Boers. Ils sont venus une journée nous inculquer les bases, pour pouvoir intervenir ... »*  
(directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021)

*In fine*, qu'il s'agisse de l'armement ou des missions, il est évident qu'un glissement s'opère, pas toujours déclaré - tout au moins pour les missions -, conduisant un registre répressif accru. Le fait que la police nationale délaisse certaines missions peu valorisantes et chronophages (enlèvements de véhicules, démarches auprès des particuliers pour les opérations tranquillité vacances) conduit les polices municipales à s'en saisir, souvent sous la demande du ou de la maire sous pression de ses concitoyens. Si le mouvement est alimenté par le contexte politique national (et les effets des attentats), ou encore par l'attractivité du répertoire politique de l'insécurité pour certains entrepreneurs politiques locaux, il reste fortement conditionné par l'attractivité professionnelle du modèle policier dominant - qui est celui de la police nationale. La lutte contre la criminalité telle qu'elle est conduite par les polices nationales - vues comme étant plus prestigieuses, disposant des moyens juridiques les plus étendus et agissant sur les types d'activités les plus gratifiantes - constitue un prisme au travers duquel de nombreux responsables de police municipale conçoivent leur travail. Le fait que les polices municipales soient en concurrence pour attirer des effectifs, alors que chacune des polices municipales affiche un décalage entre effectifs théoriques et réels, accroît d'autant plus ce phénomène :

*« On essaie de recruter 6 policiers municipaux cette année, mais le problème, c'est que les CV, on les a pas... Pas qu'un problème à Trouville, ça. Toutes les PM veulent recruter, donc*

*ça devient un peu difficile... En plus, pour recruter, armes de poing, horaires de nuit et travail le week-end. » (chef-adjoint police municipale de Trouville, février 2021)*

De ce point de vue, revient souvent l'idée d'une pression qui s'exerce par le bas, c'est-à-dire par les policiers municipaux eux-mêmes :

*« La plupart des blessés, c'est sur du simple contrôle routier ou des différends familiaux... Pas équipés, pas compétents, pas légitimes... Après, attention, c'est la vision du chef que je vous livre là, moi, je suis plutôt un frein là-dessus... Les agents poussent dans un sens inverse. » (chef police municipale Trouville, février 2021)*

Nous rejoignons donc ici les travaux qui ont mis en évidence une forme de tournant répressif des polices municipales (Mucchielli, 2017, Malochet, 2017), en soulignant la multiplicité des facteurs qui l'alimentent : tâches délaissées par la police nationale, pression politique locale, effets des attentats, recherche de crédibilité professionnelle ou encore logique concurrentielle entre polices alimentée par la mobilité professionnelle des policiers municipaux. Cette logique n'épuise cependant pas la totalité des situations dans lesquelles se trouvent les polices municipales.

## **2. Des trajectoires diverses : les polices municipales face aux enjeux locaux**

Si l'on observe une tendance favorable à un renforcement de la logique répressive, il faut en même temps relever une forte variation des configurations locales. Cette diversité se lit d'abord dans les styles d'action : ces tendances communes n'interdisent pas des différences significatives entre les polices municipales à ce niveau-là. La variété apparaît ensuite dans les relations avec la police nationale. On peut ici songer aux deux pôles d'un continuum, allant d'une coopération forte et intégrée, avec des polices partageant des objectifs identiques et échangeant régulièrement, à une concurrence entre des services s'attachant à éviter toute collaboration. L'analyse des relations opérationnelles entre PN et PM montre une

grande variété de situations et l'adoption des codes de la PN par la PM ne conduit pas nécessairement à des relations plus coopératives. Comprendre ces styles d'action, tout comme ces rapports plus ou moins conflictuels, demande de saisir les configurations locales dans lesquelles les variables traditionnelles (couleur politique, effectifs disponibles, orientations promues par le directeur de PM) façonnent les contrastes.

### **2.1. Des styles d'action contrastés**

Commençons par noter que dans chacune des villes, les polices municipales héritent, dans une logique bien connue des services généralistes, des missions que les autres ne prennent pas en charge. Comme le formule le chef de la PM de Trouville, la police municipale est un « bouche-trou » :

*« Moi, les gars, ils veulent du discours d'intervention... Moi, je fais encore des PV en urbanisme... Moi, j'écris aux gens, je vais les voir... Il y a très peu d'agents assermentés, on aurait dû cette compétence à l'agglomération... J'en fais six par an, mais c'est prenant, c'est pas un PV de stationnement... Ce matin, c'est le DGS qui m'a appelé et là c'est du terre à terre si l'on peut dire... Y'a plus personne au cimetière pour faire la police funéraire... Pour constater que le trou est bien de cette taille-là, ben, c'est la PM, c'est bouche-trou... C'est le cas de le dire ! »*  
(chef de la police municipale de Trouville, février 2021)

Il faut également rappeler que les missions dépendent des demandes des habitants ou encore des événements qui peuvent survenir sur la voie publique, et ainsi générer l'intervention de la police sans être prescrite pour autant par les responsables politiques ou policiers :

*« Les gens qui peuvent nous contacter par téléphone pour tout et rien, l'initiative des agents sur le terrain, des infractions au Code de la route, une personne qui tombe inopinément sur des bagarres... À ça, s'ajoutent les appels téléphoniques, les informations qui retombent des différents élus... Appels des riverains aux élus, nous, on a l'information comme cela, et ensuite on la transfère aux élus... Plus les gens qui ont constaté l'infraction peuvent nous le signaler... »*

*L'application permet de signaler tout ce qui se passe sur la voie publique. Et après, c'est dispatché entre les différents services (voirie, services techniques, etc.)* » (directrice police municipale de Valentine, mars 2021)

Le travail policier de voie publique dépend des demandes imprévisibles provenant du monde social (Monjardet, 1996), mais également des modes de distribution du travail à l'intérieur des municipalités. Ces demandes contribuent à définir les contours de l'action des polices municipales, et, ce, indépendamment de toute orientation décidée par les responsables politiques ou les chefs hiérarchiques. Surtout, en fonction des moyens disponibles localement, des priorités municipales, des orientations favorisées par les responsables de PM, ce sont des styles d'action contrastés qui apparaissent. Si la police municipale de Saboville est celle qui se rapproche le plus d'une police d'intervention, une analyse plus fine vient quelque peu nuancer cette lecture. Surtout, les trois autres polices municipales laissent apparaître des façons de faire à beaucoup d'égards différentes.

À Saboville, ici encore, une partie du cadre est définie par les rapports entre les effectifs de la police nationale et ceux de la police municipale. C'est la ville qui dispose le plus de policiers municipaux rapportés au nombre d'habitants, et tant les responsables de la PM que de la PN soulignent cette couverture territoriale à l'avantage de la police municipale :

*« Aujourd'hui, côté PN, il y a deux équipages police secours pour 14 communes... À chaque fois qu'il y a un désordre dans l'espace public, c'est nos fonctionnaires... »* (directeur police municipale de Saboville, 30 novembre 2020)

*« À Saboville, on a une PM avec des contacts très forts, une PM avec des contacts très étroits. Les bailleurs sociaux par exemple se tournent beaucoup plus vers la PM que vers nous. »* (commissaire divisionnaire, chef de la circonscription de Saboville, décembre 2020)

*« Une grosse PM comme Saboville, avec beaucoup de fonctionnaires, d'agents... ils interviennent sur beaucoup de choses, donc ils arrivent à savoir quasiment tout ! Ils savent*

*quasiment tout... On a des échanges tous les jours ou quasiment tous les jours... » (capitaine de police, circonscription de Saboville, janvier 2021)*

Le nombre important d'effectifs contribue à en faire une police primo-intervenante, là où la police nationale ne peut que déployer un nombre réduit d'effectifs. De ce point de vue, c'est une police qui correspond globalement au modèle d'intervention. Dans une ville où la sensibilité des politiques aux désordres liés à des activités prohibées est importante (prostitution, trafics de stupéfiants), la police municipale de Saboville développe une activité proactive, réalisant comme on l'a vu plus haut un travail quasi judiciaire (voir *supra* sur la logique offensive). Mais, dans cette même ville, a été mis en place un dispositif dans les quartiers d'habitat social, qui correspond parfaitement à la logique de proximité. Cette brigade d'ilotiers (composée de deux agents) promeut une logique d'action axée sur la prévention et le dialogue et la remontée d'informations :

*« On a mis en place un ilotage spécifique avec deux agents sur les quartiers populaires de la ville : Z, etc. Leur mission principale : tisser du lien avec les administrés, ramener de l'information et ne pas faire de l'intervention dans ces quartiers. C'est pas ce qu'on leur demande. De l'intervention que si flagrant délit... Ilotier... Quand on reçoit du courrier, eux y vont, font remonter au bureau d'ordre et d'exécution... Leur rôle : avoir une présence rassurante, transmettre les infos en interne, chercher la plus-value et contacter les administrés. Même chez nous, toutes ces infos commencent à être cloisonnées... [...] Même dans le décodage postural, c'est pas la même chose... Ils circulent sans gilet tactique. Faut qu'on puisse différencier ces agents. Ce qui pose des questions de recrutement : avec un policier, qui est un ancien éduc' spé', qui sait s'adresser aux jeunes... qui sait faire passer de bons messages... et de décoder les messages... Ç'a pas été évident au sein du poste, ça avait créé des petites tensions... Mal vu par les collègues... C'est pas des vrais policiers, le parcours précédent et les missions... Mais c'est pas des grands frères, ça reste des policiers.*

Question : L'initiative vient d'où ?



*On l'avait senti, avec notre expérience... On en a parlé au maire... On sentait qu'une présence policière était attendue... Maintenant, ça marche depuis à peu près d'un an... Mais avec les concurrences entre les PM et les collègues qui veulent maintenant faire de l'intervention... Et l'avantage, c'est que les collègues sont à pied, pas en véhicule, voire en vélo. Des personnes accessibles. Le fait qu'ils soient à pied, beaucoup plus accessibles pour la population, plutôt que d'appeler. Beaucoup plus facile, pour la personne qui veut les rencontrer... On peut se confier plus facilement... Idée, ils sont efficaces et ils sont présents. » (directeur police municipale Saboville, novembre 2020)*

Autrement dit, dans une ville où la police municipale dispose de moyens, il existe une marge de manœuvre pour le directeur de la police municipale pour mettre en place une unité dédiée à un travail de prévention, de contact et de remontée d'informations. Mais, quand on lit en creux cet extrait, on se rend compte aussi des clivages internes aux polices municipales, ce dont témoigne la difficile acceptation des missions préventives dans des univers professionnels où l'intervention est privilégiée.

Les trois autres logiques diffèrent. À Valentine, une large part des missions de la police municipale relève du service d'ordre lors d'événements sportifs et culturels. Ceci tient très largement aux activités privilégiées dans la ville :

*« En 2018 et 2019, nous avons eu entre 60 et 70 festivités récurrentes. Cérémonies militaires, 14 juillet... Tous les vides greniers. Les processions religieuses. C'est nous qui encadrons, mais la PN nous met à disposition un équipage, tout comme Sentinelle. Quand c'est organisé par la ville, c'est nous qui assurons. » (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021)*

*« Hors période de crise sanitaire, beaucoup de manifestations, des expositions de plante, des jardiniers... Le mois S, avec des représentations et des expositions, une semaine autour de l'architecture, immense escalier en fer forgé, histoire de lire... Avec un gros forum autour de lire... Festival électro... » (directrice police municipale de Valentine, mars 2021)*

Dans cette ville, un temps considérable est consacré à la mise en place des services d'ordre :

*« Après, le temps passé en préparation, en amont, c'est énorme, c'est astronomique, les relations avec différents services pour la mise en place de telles choses... Les différentes réunions... Par exemple, pour le Tour de France en 2020 : démarrage en 2019, avec des réunions régulières, où placer tel agent, réguler les sens de circulations, réunions sur site avec le commissariat, avec les agents techniques pour placer les plots béton... plus une réunion finale sur les points positifs et négatifs... »* (directrice police municipale de Valentine, mars 2021).

Contrairement à d'autres villes de l'agglomération, c'est en revanche, un faible nombre de mises à disposition qui sont réalisées selon la commissaire centrale, qui compare la situation avec les autres polices de l'agglomération :

*« La PM, ici, plutôt de la pol prox'. La PM de Valentine est beaucoup sur les questions de circulation et de stationnement. Ils nous font pas beaucoup de mises à disposition. Les PM de G et H, ils vont beaucoup plus loin, beaucoup plus offensifs. Ils nous font des interpellations et tout ça. Patrouille dans les quartiers, on a vraiment de très bonnes relations, etc. »* (commissaire divisionnaire, cheffe de la circonscription de Valentine, décembre 2020)

C'est ici l'un des paramètres importants : la priorité donnée à certaines activités, qui dépend d'une politique municipale plus générale, mais également de la situation socio-économique et culturelle de la ville (ici, une ville caractérisée par un nombre important de monuments et événements culturels) conditionne les marges de manœuvre d'un service de police municipale.

Les deux dernières villes s'inscrivent dans une logique nettement plus tournée vers le contact et les missions traditionnelles (stationnement, circulation, police des marchés, etc.). À Trouville, ce qui est privilégié, c'est un travail sur les infractions contraventionnelles et sur le dialogue et la connaissance de la population :

« Nous, on a 50 % de notre temps en initiative, le policier municipal, il peut encore patrouiller où il veut, se pencher sur un problème plutôt qu'un autre... Ce qu'ont de moins en moins les policiers nationaux. Jusqu'où on va ? Infraction contraventionnelle, c'est nous. Trafic de stupés [stupéfiants], halls d'immeuble, c'est PN. Si c'est toujours le même qui fait le feu rouge, ça peut être nous. Problème de propreté, PM... » (chef police municipale Trouville, février 2021).

Cette dimension relationnelle est d'ailleurs mise en avant comme une façon de se distinguer des autres polices municipales, laissant apparaître une singularité locale :

« C'est une ville où vous pouvez pas avoir des PM cowboys, entre guillemets... avec une population où il faut discuter... À Trouville, on discute tous les jours. Quand il y a 100 blacks dans le quartier Y autour de vous, vous êtes en VTT, eh bien, vous êtes dans le dialogue... et c'est bien ! Moi, je suis pas rentré dans la police pour verbaliser, moi, c'est police de proximité... » (chef-adjoint police municipale Trouville, février 2021).

C'est une même logique qui domine à Louisville : la police municipale est sur des missions de stationnement, de circulation, et vraiment très peu sur la lutte contre la délinquance. Significativement, les mises à disposition réalisées par la police municipale de Louisville sont très limitées, tout comme les interventions sur les désordres récurrents :

« Nous, à Louisville, on n'en fait quasiment pas [de mises à disposition], les chiffres sont ridicules... Pendant un moment, on avait un cul de jatte sur la voie publique qui posait un problème à tous les services publics... On a fini par en faire chaque semaine pour ivresse publique manifeste, ça a fait exploser les chiffres... » (directeur prévention urbaine Louisville, février 2021).

« Y'a la question des vendeurs de cigarettes à l'unité, c'est du trafic, sur la [nom de nationale], ça donne une très mauvaise image bien sûr... C'est vrai que la PM pourrait y aller, mais sans doute plus simple pour le maire de dire que la PN ne fait rien... » (directeur prévention urbaine Louisville, février 2021).

À Louisville, la police municipale reste sur le domaine du contraventionnel (stationnement, circulation) et de la prévention (sortie d'école), ce que confirme le chef de circonscription de la police nationale :

*« Même si sur Louisville, ils doivent être tout au plus une dizaine et ils vous aident vraiment pas. Vraiment sur le préventif : Il y a des villes comme Louisville, sorties d'école, stationnement, pas armée, car le rôle du régalien... »* (commissaire chef de circonscription de Louisville, janvier 2021)

Les styles d'action, on le voit, diffèrent : là où la police municipale de Saboville dispose d'effectifs importants, quadrille le terrain, produit de l'information que la police nationale n'est pas en mesure d'obtenir, voire conduit quasiment des enquêtes et réalise des mises à disposition, les autres polices municipales restent dans des missions plus tournées autour de la relation pacifiée avec la population, du stationnement et de la circulation, ou encore des services d'ordre lors de manifestations culturelles.

Que retenir de cette caractérisation des polices ? D'abord, les variables politiques et socio-économiques jouent un rôle majeur : le tournant répressif est retraduit en fonction des priorités politiques municipales ou encore des moyens mis à disposition pour les polices municipales. Ensuite, la caractérisation en termes de styles d'action - opposant trop ouvertement intervention et proximité - doit être sérieusement nuancée, ce que nous montre clairement le cas de Saboville. Certaines des polices municipales ayant le plus investi la dimension de l'intervention sont celles qui ont en même temps mis en place des unités de prévention et de communication avec la population, tandis que les polices municipales demeurant les moins enclines à investir la dimension de l'intervention ne sont pas non plus nécessairement les plus tournées vers la proximité. Il est également intéressant de relever que, dans ces différents propos, la police nationale est toujours présente en arrière-plan, que ce soit pour valoriser le travail d'initiative des policiers municipaux, leur connaissance du terrain, ou pour évoquer la reconnaissance dont ils font l'objet. C'est précisément une

dimension que nous allons explorer maintenant en analysant les relations entre PM et PN.

## **2.2. Police nationale et police municipale : échanges d'informations, opérations communes et coopération conflictuelle**

Dans les quatre villes, on ne compte pas d'opposition frontale ou de rivalité aiguë entre police nationale et police municipale, mais la nature de la coopération diffère. Malgré des échanges d'information réguliers, le type et la fréquence des opérations communes restent susceptibles de fortes variations.

### ***a) Des échanges d'informations réguliers : la prégnance des réseaux professionnels***

Pour ce qui est des échanges, on peut observer, dans l'ensemble des villes, des contacts réguliers sur une base hebdomadaire (pour des réunions) et quotidienne (pour des demandes d'informations précises).

*« Avant, on se voyait tous les 15 jours... Depuis le Covid, on se téléphone ou on se voit que dans le cadre lors des Groupes de partenariat opérationnel... Ou on s'envoie des emails... »*  
(chef police municipale Trouville, février 2021)

Ces échanges sont facilités par les trajectoires professionnelles des responsables de la PM, comme c'est le cas à Valentine :

*« Je les connais bien... Lui, ancien officier de Gendarmerie, son ancien adjoint, ancien du GIGN... Tout ça, ça crée tout de suite du lien... Bonne circulation... Moi, j'ai vécu à K... On communique très facilement... On s'appelle, on se voit avec le GPO, on boit le café... »*  
(commandant divisionnaire fonctionnel, chef adjoint du service d'intervention, d'aide et d'assistance du commissariat de Valentine, décembre 2020)

« Ici, on a de la chance, les relations sont fluides, avec les commandants ou avec les commissaires. C'est du donnant/donnant, ça va dans les deux sens. Si besoin de renseignement, on peut les appeler. » (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021)

Les relations sont régulières, et les informations relèvent d'abord et avant tout des activités de voie publique. Le cas de Saboville apporte à nouveau un correctif important : la police municipale dispose d'effectifs importants sur le terrain, d'une bonne implantation territoriale, d'une identification forte de la part de la population et de capacités de réaction que n'a pas la police nationale, quitte à ce qu'il y ait presque une concurrence dans les contacts entre PM et PN, comme l'indique un officier travaillant sur le territoire :

« Parfois, la PM me dit j'ai eu des trucs, et moi j'ai rien... Parce qu'ils appellent vraiment la PM. En plus, la PM est juste en face du quartier X... et puis y'a des campagnes, appelez-la PM et, nous, quand on a deux patrouilles pour 13 communes, c'est difficile d'arriver vite... Entre appelez le 17 et appelez-la PM... Ils appellent directement leur police, la PM. Moi, je dis d'abord le 17 et après la PM... Faut le rappeler aux riverains, le moindre truc, c'est le 17. Et certains me disent, j'appelle plus, parce qu'il n'y a pas de patrouilles disponibles... Mais au moins, nous, on a une trace même si on n'a pas pu venir, il y a une trace. Nous, on leur dit toujours, appelez le 17, au moins on a une trace... » (capitaine de police nationale, chef GPO Saboville)

La police municipale y est particulièrement offensive (voir *supra*), ce qui peut d'ailleurs conduire à mettre en concurrence la brigade des stupéfiants locale et la sûreté départementale :

« - Directeur : Nous, on peut mettre en concurrence la BS [brigade de stupéfiants] et la SD [Sûreté départementale]... En fonction des informations, on peut leur dire, si tu prends pas, ils prendront à la SD... »

- Coordonnateur : *On leur mâche un peu le boulot... Moi, je dis aux gens de la BS, y'a un truc, ça commence à telle heure, c'est un tel, un tel, le revendeur, le surveillant, la ravitailleur... Avec le lieu de stocks et à quelle heure... Ben maintenant, tout ce premier travail on le fait. Un dossier servi sur un plateau. Eux peuvent faire les écoutes... En gros, c'est 60 % du travail prémâché, 60 % est fait. Tout ce qu'ils peuvent plus faire... » (Échange avec le directeur police municipale et le coordonnateur CLSPD, Saboville, novembre 2020)*

Le partage d'information dans l'autre sens, c'est-à-dire de la police nationale à la police municipale, peut également être substantiel, ce qui d'ailleurs marque une différence nette par rapport à la situation prévalant quelques années auparavant :

« Avec l'ancien commissaire, aucune information donnée... On pouvait ne pas avoir l'information sur un braquage par exemple... C'est grave tout de même ! Sur la non-information, je lui avais fait savoir de façon solennelle par le maire... Aujourd'hui, on a l'interopérabilité... On a une conférence de recueil, la salle d'information et de commandement peut nous donner une information s'il y a une urgence. S'il y a des tensions avec des agents sur la voie publique ou des complications avec un chef de poste, on peut en parler... On échange des stats régulièrement, avec une boîte mail sécurisée, entre la police nationale et nous. Avant, avec l'ancien commissaire, pour avoir de l'état 4001, on passait par le bureau sécurité intérieure. Aujourd'hui, je suis en position de recevoir le bulletin local d'information judiciaire, sur une grosse interpellation, j'ai pu savoir tout de suite qui l'avait... » (directeur police municipale de Saboville, novembre 2020)

Toujours dans cette même ville, des relations ont pu se nouer au niveau départemental avec le service de renseignement territorial, quitte à introduire une certaine rivalité entre les services de sécurité publique et de renseignement :

« Maintenant, on a deux interlocuteurs avec le SRT [service de renseignement territorial], ils sont devenus des amis : un commandant et un capitaine, on échange de l'information nominative... [...] On est présent sur le quartier, le collègue m'a dit, donc on a

*l'information... Quelques fois, ils n'ont qu'un surnom... Et nous, on arrive en questionnant certains jeunes... Quand il y avait eu des rixes : il nous avait donné le surnom, une heure plus tard, je peux donner le nom directement au commissaire... » (directeur police municipale de Saboville, novembre 2020)*

***b) Des opérations communes d'intensité variable : mise à distance, asymétrie et soutien mutuel***

Pour ce qui est opérations communes, les clivages repérés quant aux styles d'action se retrouvent dans des termes semblables. Elles dépendent des champs d'action privilégiés par les polices municipales, mais aussi de relations de confiance établies entre les différentes forces de police. Si certains agents peuvent y voir une possibilité de soutien mutuel, voire – au sein des polices municipales - de valoriser leur image par la coopération affichée avec la police nationale, d'autres sont enclins à souligner les risques d'absorption dans les missions de la police nationale ou encore les glissements inévitablement liés à des opérations communes, valorisant d'autres formes de collaboration (avec le ministère des Transports ou encore les Douanes).

Pour les deux polices municipales les moins interventionnistes (Louisville et Trouville), les opérations communes sont globalement évitées, soit parce que les policiers nationaux n'y voient pas grand intérêt, soit parce que les policiers municipaux cherchent à se démarquer et craignent de se faire enrôler. À Louisville, les opérations sont rares, et traduisent une forme d'intégration vraiment limitée des compétences et ressources réciproques :

*« On a quelques actions en commun sur du contrôle routier par exemple... C'était le commissaire qui voulait ça... Mais bon, en même temps, c'est vraiment les PM d'un côté, la PN de l'autre, pas du tout mélanger... Et puis je sais pas si c'est les officiers qui filtrent, mais y'a toujours une bonne raison de ne pas le faire... Donc, ça devait être chaque semaine et puis ça ne l'est pas réellement. » (directeur prévention urbaine Louisville, février 2021)*



À Trouville, le chef de la PM montre une grande prudence vis-à-vis de toute opération commune, d'abord parce que les agents ne sont pas armés, ce qui pourrait les mettre en difficulté, mais aussi parce qu'il cherche à se prémunir de la délégation des missions par la police nationale :

*« On va vous dire : "on fait une opération commune, vous êtes seulement en renfort, sécuriser le lieu", et puis après, le PN lui file les contrôles de papiers, et ben comme ça tu te retrouves à le faire... Nous, seulement relevé d'identité en principe, mais ça peut vite glisser lors d'une opération... Et c'est pas notre rôle. S'il y a un problème, on fait quoi ? On me le reproche, d'autres PM me le reprochent, la police nationale ou des DGS s'étonnent, mais je suis pas chaud... Un, on n'est pas armés, ils sont armés, s'il se passe quelque chose... Ils font quoi ? Ils protègent le policier municipal ? Deux, on peut glisser facilement... Ils sont en sous-effectifs, ils n'ont plus le temps de faire de la prévention, d'être en contact avec la population, il faut qu'on tombe dedans. Des fois, on fait des contrôles radars avec la GN ou la PN... Mais, la plupart du temps, on se débrouille très bien tout seuls... » (chef police municipale Trouville, février 2021)*

*« On n'est pas en relation avec eux, pas en collaboration, chacun fait ses missions. Pas la volonté de la direction. Et pas une volonté politique de l'ancien maire. On peut intervenir en renfort, mais après on fait chacun de notre côté, même pour les contrôles routiers. À Trouville, on ne se mélange pas ! » (chef adjoint, police municipale de Trouville, février 2021)*

Les opérations communes ont plutôt lieu avec le ministère des Transports ou encore les Douanes, mais également avec des transporteurs, où la police municipale profite du désintérêt des policiers nationaux :

*« Nous on fait plutôt des opérations avec les transporteurs. Beaucoup de zones industrielles, donc pour la lutte contre l'économie souterraine... Avec le ministère des Transports, contrôles de véhicule... Et ça rentre d'ailleurs dans une fiche action du CLSPDR... avec deux inspecteurs du ministère des Transports. Pour des délits de travail simulé, des gens qui contrôlent les temps de conduite, les licences de transport, etc. Tout le relevé des infractions où nous, on n'est pas compétent. Nous, on contrôle les véhicules les accessoires, les permis...*

*Avec les Douanes aussi... C'est une première. Interpellations de vendeurs de tabac sur le marché, avant on avait les vendeurs d'oignons, maintenant... » (chef police municipale Trouville, février 2021)*

*« On a fait des contrôles de bus avec la ville Y : eux, ils contrôlent dans les bus... et la PN s'est mise à 100 mètres pour contrôler les jeunes... ça servait à rien ! C'était pas ça qu'ils voulaient, et puis la PN leur a fait comprendre que ça les intéressait pas... C'est dommage, mais c'est bien pour nous parce qu'on récupère des choses que la police ne veut pas faire... parce que ça nous permet de conduire des projets avec d'autres acteurs et d'avoir de nouvelles compétences. » (chef adjoint police municipale Trouville, février 2021)*

Les interventions communes peuvent également laisser un souvenir désagréable, en raison de l'asymétrie perçue de la part des agents de la police nationale, jugés peu enclins à communiquer de l'information, même si les relations peuvent varier en pratique en fonction des individus :

*« Avant, les relations avec la PN étaient de très, très bonnes relations avec un grand brigadier au sein du commissariat. C'était l'idéal, on pouvait se soutenir. Ils venaient nous dire merci quand on faisait les accidents. Maintenant, quand vous faites un accident, la PN, aujourd'hui, ils s'en vont... Et, vous, continuez à faire la régulation... Et eux, ils sont partis, génial ! » (chef-adjoint, police municipale Trouville, février 2021).*

Au cœur des relations, on trouve une forte dimension de mauvaise connaissance des missions réciproques :

*« En formation, ils doivent évoquer la PM, mais en survol... C'est une question de mentalité, ils ne savent même pas les pouvoirs que l'on a. Je vous donne l'exemple des marchés, je suis tombé sur de la vente à la sauvette... J'appelle l'OPJ [officier de police judiciaire]. Il me dit qu'est-ce que tu fais sur le marché ? De quel droit t'es sur le marché toi ? Il savait pas qu'on était sur la police des marchés... » (chef-adjoint, police municipale Trouville, février 2021)*

Au contraire, pour les deux autres polices municipales, les opérations communes sont recherchées, dans une logique de donnant-donnant. À Valentine, on peut compter certaines interventions communes ponctuelles, par exemple sur les questions de code de la route, où la police municipale vient en renfort :

« *Encore aujourd'hui, ça se fait naturellement. Quand sur le Code de la route, ils nous disent : "on fait une opération : est-ce que vous voulez vous joindre à nous ? Si les collègues veulent venir, ils peuvent" »* (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021).

« *Il y a eu aussi des descentes dans les caves sur F. On accompagne là aussi, mais on restera plus en surface, pour surveiller si besoin... Si chien des stupés [stupéfiants]... On travaille aussi avec eux sur tous les services d'ordre... Par exemple, le commandant M. m'a envoyé sur les besoins de barriérage... »* (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021)

Quand, à Trouville, la police municipale n'intervient pas sur des opérations communes de contrôle, c'est nettement moins le cas à Valentine, où la police municipale peut s'associer à des opérations initiées par la police nationale :

« *Sur un contrôle dans certains quartiers problématiques... Si on a un problème, on demande de renfort, ils arrivent, envoient tout de suite du monde... Donc, les opérations, ça peut être du contrôle routier sur de l'alcoolémie, ou des contrôles des caves pour trouver des stupéfiants ou des armes... Mais aussi opérations de sécurisation avec des contrôles d'identité sur réquisitions du procureur... »* (directrice de la police municipale de Valentine, mars 2021)

Malgré tout, les relations restent rares, même si elles ne sont pas conflictuelles, et elles sont le plus souvent dépendantes des événements ponctuels. Évoquant les opérations communes PN/PM, la directrice de la PM de Valentine commente :

« *Plus sur de l'inopiné. Y'a deux ans, on avait prévu de faire des contrôles communs. L'idée au départ, le lundi matin. Après, chacun avec nos activités respectives, nos horaires, pas*

*les effectifs... Ça tombe à l'eau, on oublie, ou c'est pas le bon moment. Plus du coup par coup... » (directrice de la police municipale de Valentine, mars 2021)*

La question de la crédibilité est au cœur des relations, la police nationale continuant parfois de jouer un rôle de filtre sur les questions judiciaires :

*« Ils nous ont jamais shooté [refuser] les affaires, même pour un petit truc de cannabis. Ils refusent pas qu'on ramène des individus, même pour un petit truc de cannabis... Et ça, je sais que c'est pas le cas partout. Après, on a besoin les uns des autres. Clairement, on n'est plus la "fausse police"... Il y a une vraie confiance. » (directrice sécurité, ancienne directrice de la police municipale de Valentine, février 2021)*

À Saboville, la capacité de la police municipale à apporter du soutien, du fait des effectifs étoffés de cette police, est au contraire cruciale. Un changement s'est d'ailleurs opéré avec l'arrivée du nouveau commissaire divisionnaire : là où son prédécesseur faisait sans la police municipale et cherchait à s'en écarter le plus possible, l'actuel utilise les ressources offertes par la police municipale et en reconnaît publiquement la plus-value :

*« Quand il peut y avoir des violences urbaines, le commissaire divisionnaire est content d'avoir des effectifs en soutien... À chaque fois, on est présents, il l'a constaté, il l'a même dit... Au fur et à mesure des années, la PM est devenue indispensable. La capacité d'action ne serait pas la même... Ils ne pourraient pas agir de la même façon [...]. Son prédécesseur, la PM, c'était stationnement... Pour les journalistes, il voulait pas qu'on apparaisse ensemble, pas tous les deux, ne pas nous voir sur la même image... Même un commandant ou un capitaine qui était venu nous voir sur un contrôle routier, en nous disant c'est pas de vos missions, vous dégagez. Alors que ça fait bien partie de nos prérogatives.... À nous... Les patrouilles communes étaient impossibles. Là, le commissaire est bien, on fait beaucoup de patrouilles en commun. Il y a une coproduction de la sécurité... L'ancien, sa vision du dispositif, soit, il bloquait la manifestation, soit il la laissait faire, mais il ne nous prenait pas en compte... Il*

*voyait pas de plus-value à avoir l'expertise d'un chef de PM... Pour lui, l'expertise c'était le régalien.* » (directeur police municipale Saboville, novembre 2020)

***c) Missions et communication : des logiques implicitement contradictoires***

Les opérations communes (ou leur absence) traduisent les décalages de logiques existant entre polices municipales et police nationale, voire même une forme d'échange asymétrique (les polices municipales venant souvent en appui de la police nationale).

C'est dans ce cadre qu'il faut interpréter deux enjeux qui continuent de structurer les relations entre les deux entités : la définition des missions réciproques et la communication. Dans les deux cas, celles-ci se nouent autour de la question des tâches nobles et de la valorisation auprès de la population. Le sujet des missions a été abordé précédemment lorsque l'on a évoqué le glissement répressif des polices municipales, mais il demeure l'objet de débats et controverses, la tentation de la police nationale étant de transférer ce que ses agents ne veulent ou ne peuvent plus faire. Il en est ainsi des tâches d'enlèvement de véhicules, de mise en fourrière ou encore d'intervention sur des décès, où la police nationale souhaite s'en défaire, engageant dès lors des négociations au cours desquelles l'existence d'un partenariat préalable peut faciliter les échanges :

*« Aussi, sur les levées de véhicules, l'idée est de les faire traiter la fourrière de bout en bout... Des choses pas des plus passionnantes, mais qui sont les plus chronophages. À B., on a essayé de pousser dans ce sens-là. Sur les décès, nous, on est censé intervenir que si cause suspecte. On a essayé de clarifier ça. Pareil pour les objets trouvés, ça devrait être les PM... Ça, je le vois beaucoup or, à Valentine, on s'en ramasse plein... On en a la charge depuis très longtemps, plus de quinze ans. Des sujets très compliqués à gérer. Mais c'est pas nous, c'est la police municipale. La force de persuasion et la qualité du partenariat font que des fois, ça aide...*

*Notamment la fois précédente, on avait plaidé pour ça pour les objets trouvés... »*  
(Commissaire divisionnaire Valentine, décembre 2020)

Les interventions relatives aux tapages nocturnes ou encore pour les ivresses publiques manifestes (particulièrement en soirée) induisent une pression sur les services de police municipale et conduisent à des tensions autour de la prise en charge des missions les moins « nobles » :

*« La nuit, les effectifs PN sont ailleurs, c'est la PM qui intervient... Alors qu'on a des problématiques. Certes, c'est du tapage, des conflits entre voisins... Mais c'est problématique pour les habitants, ça. Et c'est ça la police du quotidien. Si la police veut faire de la sécurité du quotidien, qu'ils commencent par ce travail-là... S'ils veulent faire de la SQ [sécurité du quotidien], ils n'ont qu'à s'en donner les moyens... C'est pas la partie noble du travail, c'est pas la police d'investigation, mais c'est ça travail. Mais ils préfèrent rester sur la partie noble de la sécurité... »* (direction sécurité Valentine, février 2020)

Missions administratives et chronophages d'un côté (enlèvement de véhicules, décès, objets trouvés), interventions contraventionnelles sur des désordres du quotidien (tapages nocturnes) de l'autre : sur ces questions, les arrangements entre police nationale et police municipale apparaissent difficiles à produire. Si les services de la police nationale cherchent à s'en défaire pour aller vers des tâches plus nobles, les polices municipales ne sont pas nécessairement enclines à les récupérer, et renvoient la police nationale à ses propres contradictions : annoncer l'engagement sur les questions de sécurité du quotidien, tout en cherchant constamment à se délester des tâches qui justement renvoient à cette sécurité du quotidien.

La question de la communication auprès de la population renvoie à une problématique semblable. En principe, ce sont les services de police nationale qui sont contactés par les habitants au moyen du 17, ce qui peut déclencher des interventions, mais constitue aussi une source d'informations. Or, la visibilité accrue de certaines

polices municipales, leur présence sur la voie publique, la communication dans le journal municipal complexifie le processus : les canaux de contact se diversifient dans la mesure où il arrive que la police municipale soit contactée en parallèle, voire alternativement :

*« Les PM sont plus appelées que nous... Ils ont une force de communication, moi j'ai pas de moyen de communication, j'ai pas de journal, j'ai personne pour tracter... Je suis bien contente d'avoir le compte Twitter ! »* (commissaire divisionnaire de Valentine, décembre 2020)

*« Dans les réunions du groupe partenariat opérationnel, la capitaine revient toujours sur cette question : faites le 17... Parce qu'en fait, ce qui apparaît, c'est que les gens nous contactent à nous, donc plein d'informations échappent complètement à la PN. »* (direction police municipale de Saboville, novembre 2020)

La question de la communication peut alors devenir un enjeu sous-jacent de tensions entre police municipale et police nationale, la dernière étant en principe au centre des canaux de circulation, ce qui peut la conduire en retour à engager une stratégie de communication qui peut irriter les services de police municipale :

*« Mais c'est vrai qu'ils ont une logique de communication forte... Tweets : tous les jours, cinq par jour. Nous aussi, on fait des choses dans le CLSPD, dans les conseils de quartier, avec la PM... Mais, nous, on n'a pas à faire de communication sur ça, sur nos actions. Ce que ne fait pas la PM... La dimension de la communication vers l'extérieur est trop importante dans ce truc. »* (direction de la sécurité, Valentine, février 2020)

## **Conclusion**

Plusieurs conclusions ressortent de cette analyse consacrée aux polices municipales.

La première concerne le style d'action (c'est-à-dire les tâches prioritaires, mais aussi plus largement la façon de se présenter, les moyens mis en œuvre et la nature des interactions avec la population) adopté par celles-ci. Rejoignant les travaux qui ont souligné l'alignement sur la police nationale (Mucchielli, 2017) ou la diffusion du modèle d'intervention (Cour des comptes, 2020), nous avons repéré un renforcement de la logique répressive de deux points de vue différents : les armes utilisées et les missions exercées. Les quatre polices municipales analysées ici ne sont pas dotées d'armes à feu en janvier 2015, deux d'entre elles le sont aujourd'hui, avec des décisions qui sont prises dans le sillage des attentats. Sur cette question de l'armement, ce sont les maires qui décident, plus (Saboville) ou moins (Valentine) contraints par leur majorité politique. Dans une autre des quatre villes s'opère un changement plus réduit avec le recours à des pistolets à impulsion électrique, tandis que dans la dernière, après hésitations, le maire décide de ne pas modifier l'armement. Quand on regarde les missions, on relève également un déplacement vers les missions de la police nationale, plus ou moins délibéré. Un tel mouvement résulte de plusieurs facteurs : les uns tiennent à la tendance de la police nationale à se délester des tâches indues (fourrière, enlèvement de véhicules, missions d'information, voire tapages nocturnes) que les polices municipales récupèrent de plus ou moins bon gré ; les autres tiennent à une logique plus offensive, où certaines polices municipales viennent sur le terrain de la lutte contre la délinquance traditionnellement monopolisée par la police nationale. Sur ce déplacement des missions des polices municipales, le sens de la professionnalisation telle qu'elle est pensée (tant par les responsables que par les policiers de terrain) est intéressant. Pour beaucoup des agents, la professionnalisation engagée dans le sillage de la loi de 1999 - avec des formations plus importantes, des missions mieux identifiées et un encadrement juridique accru - se définit implicitement à partir de logiques d'action fondées sur l'intervention (réponse aux appels, missions de verbalisation, etc.). On peut y voir ici un effet d'un isomorphisme cognitif dans lequel le modèle de la police nationale fait figure de référence implicite, même si les policiers municipaux seront souvent enclins à l'accompagner d'un discours où ils valorisent une forme de



proximité que la police nationale aurait abandonnée ou négligée avec le temps. De ce point de vue, la logique de mise en concurrence des polices municipales est particulièrement intéressante : le « marché » des policiers municipaux - dans un contexte où toutes les villes d'Ile de France sont à la recherche de policiers municipaux (et donc nos quatre villes également) - crée une incitation à armer les polices municipales, à aller vers des horaires de nuit ou des missions d'intervention, parce que ce sont ces facettes qui sont particulièrement valorisées par les candidats. Le glissement se fait par le « haut » (demandes de la police nationale, décisions prises par les maires), mais aussi par le « bas », par les aspirations professionnelles des policiers municipaux dans un marché éminemment concurrentiel.

On a pu voir que les maires, en décidant de donner une orientation plus ou moins interventionniste à leurs polices, définissent un champ des possibles. En confiant certaines missions, comme la gestion des services d'ordre pour des manifestations, ils contribuent à orienter les priorités des polices municipales. Mais les effets des choix politiques sont également plus indirects : le fait de décider d'armer une police municipale a aussi des implications puisque les polices municipales peuvent accomplir des missions d'intervention, qu'elles n'exerçaient pas dans le passé, ou s'associer à des opérations communes avec la police nationale en ayant recours à des moyens de se protéger en cas de problèmes. De la même façon, l'existence de moyens importants conduit, sans que nécessairement les missions soient pensées comme telles, à l'adoption d'une logique d'intervention : avoir un maillage territorial important, alors que la police nationale ne dispose que de quelques patrouilles circulant sur l'ensemble de l'agglomération, conduit certaines polices municipales à devenir de fait primo-intervenantes sur de nombreuses situations. Le prisme des encadrants des polices municipales joue également un rôle : les chefs de police municipale peuvent marquer de leur empreinte les orientations du service, en limitant les opérations communes avec la police nationale ou encore en favorisant des façons de faire plus orientées vers le dialogue. En fonction de ces différents paramètres (choix de

l'armement, priorités politiques municipales, moyens et effectifs de la police municipale, orientations favorisées par les responsables de la police municipale), on a ainsi pu distinguer des styles différents : si la police de Saboville est marquée par une très forte présence sur le terrain, une logique de primo-intervention, une capacité à produire de l'information, voire même à s'engager dans un travail quasi judiciaire, deux autres polices (Louisville et Trouville) demeurent orientées vers des missions de stationnement, de circulation ou encore de polices des marchés, sont armées de tasers ou de tonfas, et valorisent fortement le dialogue de proximité. La dernière (Valentine) se situe entre les deux : les policiers municipaux y sont armés, les effectifs y sont plus importants, mais les missions sont assez largement définies autour de la réalisation de missions de services d'ordre pour les nombreux événements culturels dont la ville est le cadre.

Troisième conclusion, dans les relations avec la police nationale, il apparaît à bien des égards une logique de coopération conflictuelle. D'un côté, n'apparaissent que très rarement des rapports explicitement critiques et d'opposition. Les échanges d'informations sont réguliers et les relations sont marquées par un niveau élevé d'interconnaissance et de solidarité professionnelles. Les policiers municipaux comme d'ailleurs les responsables de la police nationale soulignent la professionnalisation accrue des polices municipales, dans la maîtrise des procédures, la délimitation des missions ou encore les circuits de circulation de l'information. D'un autre côté, certains enjeux continuent de constituer des points de crispation, notamment pour ce qui concerne la définition du "sale boulot" et, en l'occurrence, les tâches administratives peu valorisantes, mais chronophages (enlèvement de véhicules, constatations de décès) ou les missions ne relevant pas pleinement de lutte contre la délinquance (comme les tapages nocturnes). De même, les opérations communes sont, au total, assez peu fréquentes, même si l'on observe de fortes variations entre les villes en fonction des effectifs des polices municipales, mais aussi des styles d'action : régulières à Saboville, elles sont rares à Louisville ou à Trouville. L'une des questions centrales

qui traversent ces relations est celle de la reconnaissance professionnelle : les policiers municipaux demeurent en quête d'une crédibilité professionnelle, là où celle de la police nationale demeure plus établie. Ceci contribue à définir les ressorts d'une relation asymétrique : les policiers nationaux ont leurs propres priorités, décident des opérations communes, sont les destinataires de l'information produite par les polices municipales. Le fait qu'ils aient plus de pouvoirs judiciaires leur confère des ressources plus importantes, plaçant les polices municipales dans une forme de dépendance : il leur faut constituer des dossiers pour que les brigades des stupéfiants acceptent de se saisir de certaines questions, les services de police nationale peuvent déprogrammer une opération commune en fonction d'un changement de priorités. Autrement dit, les relations d'échange sont marquées par un rapport d'inégalité tant pratique que symbolique. Il n'en demeure pas moins que c'est un système de dépendance réciproque qui est désormais en place, dans lequel deux types de conflits peuvent émerger. Le premier est celui de la séparation des sphères d'intervention : dans ce cas, la police municipale limite au maximum les opérations communes, souhaite rester sur du contraventionnel et ne pas élargir ses plages horaires d'intervention, ce qui suscite de la part de la police nationale le sentiment qu'il s'agit de forces simplement supplétives, avec une plus-value foncièrement réduite. Le second est celui du recouvrement des domaines d'action : une police municipale interventionniste déleste la police nationale de certaines missions de police secours, mais finit par avoir une visibilité vis-à-vis de la population qui peut rendre plus périphérique la police nationale, ou encore créer du travail judiciaire pour la police nationale sans que celle-ci n'en maîtrise le processus.

## **Références du chapitre 2**

Cour des comptes, 2011, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique.

- Cour des comptes, 2020, *Les polices municipales*, Rapport public thématique.
- Hassenteufel, P., 2011, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin (2nde éd.).
- Hough, M., 2013, Procedural Justice and Professional Policing in Times of Austerity, *Criminology and Criminal Justice*, 13 (2), 181-197.
- Kraska, P., 2007, Militarization and policing. Its relevance to 21st century police, *Policing*, 1 (4), 501-513.
- Maillard (de), J. et Zagrodzki, M., 2017, Styles de police et légitimité policière. La question des contrôles, *Droit et Société*, 97, p. 485-501.
- Malochet, V., 2017, Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du policing en France, *Les Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n° 40, 13-22
- Malochet, V., 2019, *L'armement des polices municipales en voie de généralisation*, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme-Ile de France, n° 796.
- Malochet, V. et Ocqueteau, F., 2020, Gouverner la sécurité publique. Le modèle français face à la pluralisation du policing, *Gouvernement et action publique*, 9 (1), 9-31.
- Monjardet, D., 1996, *Ce que fait la police*, Paris, La découverte.
- Mucchielli, L., 2017, L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ?, *Déviance et Société*, 41 (2), 239-271.
- O'Neill, M., Maillard (de), J., van Steden, R., 2022, The enforcement turn in plural policing? A comparative analysis of public police auxiliaries in England & Wales, France and The Netherlands, *European Journal of Criminology*, 1-20.
- Terpstra, J., Van Stokkom, B. et Speeuwers, R., 2013, *Who patrols the streets? The Hague: Eleven International Publishers.*
- Thourot A., Fauvergue J.-M., 2018, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire.
- Wilson, J. Q., 1968, *Varieties of police behavior*, Cambridge, Harvard University Press.



### Chapitre 3. Bailleurs sociaux et sécurité : les enjeux de la coproduction

En juillet 2021, Côté d'Azur Habitat, l'office HLM de la métropole niçoise, obtient un jugement d'expulsion d'une locataire dont le fils a été condamné quelques mois plus tôt pour trafic de drogue. Se félicitant de cette décision, le premier adjoint du maire de Nice et président du conseil d'administration du bailleur déclare que près de 70 procédures de ce type ont été engagées pour des faits divers (incivilités, nuisances, etc.), tandis que l'avocate de la locataire dénonce une décision injuste pour une femme seule et souffrante, son fils ayant déménagé en outre. Cette décision d'expulsion avait été justifiée par les mains courantes et rapports d'intervention des forces de l'ordre, dont la transmission a été permise par une convention signée quelques mois plus tôt entre le bailleur social, la ville de Nice, le procureur et le préfet<sup>30</sup>.

Un an plus tôt, en juillet 2020, le tribunal judiciaire de Paris avait condamné la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP) à rembourser les loyers, le déménagement et le préjudice moral de l'un de ses anciens locataires pour lui avoir dissimulé les troubles de voisinage, ne respectant pas sa charte des droits et des devoirs qui précise que chacun des locataires « *a droit (...) à se sentir en sécurité dans son immeuble, sans subir le bruit ou les incivilités* ». Au regard de la durée des troubles (novembre 2011 à octobre 2015), aux yeux des juges, l'inertie de la RIVP est apparue manifeste et en contradiction avec les engagements de la charte<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cette circulation d'informations a suscité la mobilisation d'associations de défense des droits de l'homme (la Ligue des droits de l'homme) et d'accès au logement (Droit au logement), déclarant lancer un recours auprès de la CNIL (« Expulser les familles de dealeurs pour "pacifier" les HLM, solution mise en place dans certaines villes, mais dénoncée par des ONG », *Le Monde*, 5 novembre 2021).

<sup>31</sup> « Un bailleur social condamné pour avoir dissimulé les troubles de voisinage », *Le Monde*, 5 septembre 2020.

Au-delà des relations complexes qui peuvent se nouer entre les bailleurs sociaux et leurs locataires, ici arbitrées par les tribunaux, ces deux exemples de décisions judiciaires rappellent que les questions de tranquillité résidentielle, d'insécurité, d'incivilités ou encore de délinquance (nous reviendrons sur ces différentes catégories) sont devenues des préoccupations centrales pour les bailleurs sociaux<sup>32</sup>. Ce phénomène, encore peu analysé par les sciences sociales (voir cependant Gosselin, Malochet, 2017), traduit pourtant une recomposition importante : bien que leurs obligations de jouissance paisible vis-à-vis de leurs locataires soient anciennes, il ne s'agit pas, pour reprendre une expression de l'Union Sociale de l'Habitat (USH)<sup>33</sup> elle-même, du « cœur de métier du bailleur social » (USH, 2017, p. 16). Pour autant, comme on va le voir, les vingt dernières années ont été caractérisées par une profusion de guides méthodologiques et pratiques<sup>34</sup>, accords-cadres et conventions<sup>35</sup>, plans stratégiques<sup>36</sup>, tant au niveau national qu'aux niveaux régional et local, relatifs aux questions de prévention et de sécurité.

---

<sup>32</sup> En 2021, l'habitat social représentait 4,7 millions de logements gérés par 720 organismes employant 82 000 salariés. 25 % de ces logements sont situés en quartiers prioritaires et 60 % des habitants appartiennent au tiers le plus modeste de la population.

<sup>33</sup> L'Union Sociale pour l'Habitat rassemble les différentes fédérations d'organismes HLM, avec pour mission de promouvoir leur action, de leur venir en appui et de peser sur les politiques de logement.

<sup>34</sup> L'Union Sociale pour l'Habitat cite par exemple les guides méthodologiques sur la prévention de la délinquance dans l'habitat élaborés par le SG-CIPDR en partenariat avec l'USH, les guides pratiques sur la médiation et sur la vidéoprotection, la synthèse annuelle de l'enquête conduite dans le cadre de l'observatoire sur les incivilités, l'étude sur le partenariat en zones de sécurité prioritaire (ZSP) à partir d'observations sur 8 ZSP, l'étude sur la faisabilité d'un dispositif contraventionnel pour lutter contre les occupations abusives d'espaces communs commanditée par l'USH (2017, p. 1).

<sup>35</sup> Convention nationale ministère de l'Intérieur/Union sociale pour l'habitat signé le 15 mars 2019 (qui vient actualiser l'accord-cadre signé en 2000), et une multiplicité de conventions départementales entre bailleurs, parquet et préfecture (par exemple convention sécurité et prévention de la délinquance et de la radicalisation dans le logement social en Seine-Saint-Denis, signée le 7 juillet 2020 par le préfet de Seine-Saint-Denis, la procureure de la République et la délégation AORIF).

<sup>36</sup> « Sécurité et tranquillité dans le parc social francilien. Plan stratégique de l'AORIF », *Les Cahiers de l'AORIF*, #8, février 2018. L'AORIF est l'association professionnelle qui regroupe les organismes HLM œuvrant en Île-de France et adhérant à l'une des fédérations de L'Union

L'investissement des bailleurs sociaux en la matière prend des formes éminemment diverses, allant de la sécurisation des parties communes à l'engagement d'un service de sécurité privée ou au recrutement d'un référent « tranquillité-sûreté »<sup>37</sup>. L'USH a tenté de construire une doctrine, ou tout au moins une formule permettant de définir les contours de cet engagement des bailleurs sociaux : « acteur de la tranquillité résidentielle et partenaire de la sécurité ». Si l'on suit la définition qu'en propose l'USH, la tranquillité résidentielle :

*« englobe la gestion des troubles de jouissance et de voisinage et la prévention des incivilités et insécurités. De manière concrète, un état de tranquillité résidentielle se caractérise comme étant une situation qui présenterait les caractéristiques suivantes : un usage paisible du logement, de l'immeuble et de l'environnement résidentiel, des troubles et des conflits de voisinage rares, des atteintes aux biens et aux personnes peu fréquentes, un personnel en situation de sécurité professionnelle, des prestataires qui interviennent sans difficulté sur le patrimoine, un patrimoine à l'abri des dégradations volontaires, un territoire riche de liens sociaux à l'abri des trafics et du repli identitaire » (USH, 2017, p. 108).*

La sécurité (entendue au sens de sécurité publique en fait), quant à elle, recouvre selon l'USH :

*« les actions préventives et répressives menées par les forces publiques de police et de gendarmerie pour maintenir l'ordre et la paix publics. Selon l'article L111- 1 du code de la sécurité intérieure : "la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives" » (Ibid, p. 107).*

---

sociale pour l'habitat (offices publics pour l'habitat, entreprises sociales pour l'habitat, coopératives d'HLM et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété).

<sup>37</sup> Les dénominations peuvent varier. Précisons cependant que dans le champ du logement (et plus largement dans le vocabulaire de gestion des risques), la sûreté désigne les actions visant à prévenir et réduire les risques liés à des actes intentionnels et malveillants, tandis que la sécurité recouvre les activités visant à prévenir et réduire les risques à caractère accidentel.



On devine à quel point ces deux notions de tranquillité résidentielle et sécurité recouvrent des réalités variées et ont des contours flous. Selon l'USH, la tranquillité résidentielle correspondrait à la gestion des troubles de jouissance et de voisinage et à la prévention des incivilités, ce qui ne manque pas de susciter des questions : par exemple, si un locataire subit des troubles de jouissance en raison d'un trafic de drogue, que doit faire le bailleur (puisqu'il est chargé de « gérer les troubles de jouissance ») ? Que signifie concrètement la prévention des incivilités ? Est-ce que cela signifie que les bailleurs ne peuvent pas intervenir pour les verbaliser, mais seulement les « prévenir » ? La sécurité, quant à elle, est définie par l'USH d'abord par le prisme des acteurs (est sécurité ce qui est le domaine d'action de la police nationale et de la gendarmerie), ce qui ne permet pas réellement de définir les sphères d'action respectives et la division du travail entre acteurs policiers et bailleurs. Dès lors, cette formule (« acteur de la tranquillité résidentielle et partenaire de la sécurité ») ne doit pas être comprise comme une doctrine, mais comme un cadre très général délimitant globalement l'action des organismes HLM : la jouissance paisible pour les locataires par des actions relevant plutôt du registre préventif, la protection des agents et un partenariat avec la police pour les actions relevant plutôt du registre répressif. Ce cadrage général peut être interprété comme un « slogan fédérateur » (Gosselin, Malochet, 2017, p. 133), une façon de contenir la très forte diversité des pratiques au sein du monde HLM, entre des organismes réticents à s'investir sur ces questions et ceux qui, au contraire, n'hésitent pas à s'impliquer. Ce slogan a une deuxième fonction, plus externe, aux yeux de l'USH : affirmer que, sur les questions de sécurité publique, les bailleurs ne sont que « partenaires », définissant une limite quant à la possible délégation des missions de sécurité par l'État.

Si ce slogan ne fixe qu'un horizon général, il appartient alors à l'enquête empirique de définir plus précisément les contours des modes d'intervention des bailleurs et des partenariats noués avec les forces de police et acteurs judiciaires, à partir d'entretiens répétés avec des bailleurs ainsi qu'avec leurs partenaires. C'est donc

à la compréhension des raisons, des manifestations, des conséquences de l'engagement des bailleurs sociaux dans les questions de prévention et sécurité qu'est consacré ce chapitre. Ce faisant, nous allons envisager comment cet engagement s'est traduit par la constitution de savoirs et positions professionnels, de formats organisationnels, mais également d'un vocabulaire et d'un ensemble de technologies, souvent utilisés dans une logique de prévention situationnelle (visant la réduction des possibilités d'infraction, voir *infra*). Une telle tendance se retrouve quel que soit le statut, public ou privé, des organismes et est encouragée à la fois par la pression des problèmes que rencontrent les organismes et par une logique de délégation favorisée par l'État.

Cette recomposition ne manque pas d'interpeller sur les nouveaux contours la « coproduction de la sécurité » au niveau local. Derrière cette catégorie très générale, on peut s'interroger, dans la suite des réflexions sur la gouvernance locale de la sécurité publique (Malochet, Ocqueteau, 2020 ; Roché, 2004, mais aussi Crawford, 1999) sur la redistribution des responsabilités entre les acteurs policiers (police et gendarmerie, voire polices municipales) et judiciaires d'un côté, et la diversité des autres acteurs (services sociaux, bailleurs, transporteurs, commerces, etc.) impliqués sur ces questions de sécurité. Plus précisément, à l'instar du groupement parisien inter-bailleurs de surveillance analysé par V. Malochet (2017), mais aussi d'autres travaux interrogeant la nouvelle division du travail entre les acteurs publics et privés, municipaux et étatiques, préventifs et répressifs (Bonnet et *al.*, 2015 ; de Maillard et Zagrodzki 2017), il s'agit de questionner l'existence d'un mouvement de pluralisation du *policing*, ainsi qu'une certaine perméabilité des frontières institutionnelles et professionnelles parmi les organisations qui, à un titre ou un autre, sont investies d'une mission de surveillance et de sécurisation. Dans cette perspective, ce sont les relations nouées notamment avec les forces de police et les acteurs judiciaires que nous approfondirons.

Pour cette analyse, nous allons principalement nous centrer sur le département de Seine-Saint-Denis, au sein duquel nous avons conduit le plus grand nombre d'entretiens avec des bailleurs, mais aussi avec les services de l'État (préfecture et tribunal judiciaire de Bobigny). La Seine-Saint-Denis représente un cas intéressant, parce que le parquet y a engagé une politique en direction des bailleurs. Celle-ci s'est concrétisée par le processus de signature d'une convention partenariale et par des incitations à la mise en place de groupe bailleurs au sein des CLSPD. Nous n'avons pas eu la possibilité de conduire des entretiens avec les responsables policiers, faute d'autorisation obtenue dans les temps de la recherche. Outre les données provenant de Seine-Saint-Denis, nous avons également conduit des entretiens au niveau régional (au sein de l'AORIF ou des directions régionales de certains organismes), ainsi que dans les Yvelines et le Val d'Oise (voir aussi le chapitre relatif aux groupes de partenariat opérationnel), qui viennent ici compléter notre analyse séquano-dyonisienne.

Dans un premier temps, nous montrerons que, sous l'effet des demandes de leurs locataires, des attentes de leurs salariés, mais aussi des logiques de délégation provenant de l'État, les bailleurs ont investi les questions de tranquillité et de sûreté. Malgré une diversité de positionnements des organismes, cet engagement s'est concrétisé par de nouvelles fonctions (sûreté), un vocabulaire et des savoirs spécifiques, relativement nouveaux pour le monde HLM. Ensuite, nous envisagerons comment ces modalités d'investissement ont modifié leurs relations avec les services de police et les acteurs judiciaires, conduisant à l'élaboration de conventions et à une multiplication d'échanges d'informations, voire d'opérations communes, et, ce, malgré des temporalités et des logiques de priorisation différentes.

## **1. La tranquillité résidentielle comme domaine d'action : les logiques d'implication des bailleurs**

Dans cette première partie sont présentées les logiques d'action en matière de sécurité et de prévention que les entretiens menés auprès des bailleurs sociaux mettent en exergue. Nous proposons tout d'abord de revenir sur les différents facteurs qui soutiennent un investissement dans ces thématiques, pour ensuite mettre à l'épreuve empirique l'hypothèse d'une éventuelle standardisation des logiques d'action et moyens mis en œuvre par les différents organismes, ce que l'on peut analyser comme une forme d'isomorphisme organisationnel. Cependant, comme nous allons le voir, des divergences persistent : celles-ci s'expliquent essentiellement par la taille et les ressources financières des bailleurs, plus que par d'éventuelles résistances que l'on pourrait attribuer à une vision du métier.

### **1.1. Les bailleurs sociaux contraints d'agir**

*« En 2017, nous avons répertorié 15 238 atteintes au patrimoine et 60 406 troubles de jouissance. Notre personnel subit au quotidien des agressions verbales et physiques. La sécurité, l'incivilité, le vivre ensemble sont des préoccupations majeures. Il en va de l'avenir notre parc »,* selon le directeur général de Paris Habitat<sup>38</sup>. Ces paroles pourraient être celles de nombreux directeurs généraux d'organismes publics ou sociétés privées de HLM. Désormais, ces organismes répertorient les atteintes à leur patrimoine et les troubles de jouissance, les agressions dont leur personnel est l'objet, et estiment nécessaire d'agir sur ces questions. Camille Gosselin et Virginie Malochet (2017, p. 132) citent la référente sûreté d'Emmaüs Habitat, qui témoigne d'une mutation profonde :

*« Aujourd'hui, il n'y aura plus aucun bailleur social qui vous dira que la tranquillité ne fait pas partie de son champ d'action ».*

---

<sup>38</sup> « Bailleurs sociaux : la lutte contre l'insécurité n'est plus un tabou », *La Gazette des communes*, 9 janvier 2019.

Les obligations des organismes HLM ne sont pas nouvelles. D'un côté, en tant que bailleurs, ils doivent assurer la jouissance paisible du logement aux locataires (art. 1719 du Code civil), de l'autre, en tant qu'employeurs, ils sont tenus de protéger leurs employés (art. L.4121-1 du Code du travail). Si cette double obligation juridique est ancienne, la pression pour agir s'est considérablement accrue ces vingt dernières années, sous l'effet combiné des demandes des résidents, dans un contexte concurrentiel où la tranquillité fait partie de l'offre, et des logiques de délégation favorisées par l'État. Mais, avant d'analyser cette implication contemporaine des bailleurs, il convient de comprendre préalablement pourquoi ces derniers se sont longtemps montrés rétifs à intervenir dans ce champ. Deux raisons principales y président. La première tient à la conception dominante de ce qu'est le « métier » du logement social, c'est-à-dire construire et loger, la sécurité des locataires constituant une préoccupation périphérique relevant d'abord et avant tout de l'État. Une seconde raison relève du registre de la réputation locale : faire apparaître les questions d'insécurité dans son patrimoine, c'est s'exposer, voire porter atteinte à sa réputation. Ce qu'explique l'un des bailleurs rencontrés au printemps 2021 :

*« sur ces questions, pendant longtemps, beaucoup d'acteurs ont mis la poussière sous le tapis... les bailleurs, mais pas uniquement. La police, les collectivités territoriales, la justice... C'est difficile de dire publiquement qu'on est en difficulté vis-à-vis d'une ville qui nous donne les permis de construire » (bailleur, mars 2021)*

Si l'on doit comprendre cette logique de mobilisation des bailleurs, plusieurs facteurs apparaissent : demandes de leurs locataires, des partenaires, de leurs salariés, mais aussi de la part de l'État plus largement. Ces pressions externes s'inscrivent également dans un contexte de transformation des façons de penser et agir des bailleurs, qui formalisent plus systématiquement leurs « relations clients ».

D'abord, ils se retrouvent sous pression de la part de leurs locataires, mais aussi des partenaires sur toute une série de questions relatives à la qualité de vie (épaves,

mécanique sauvage), à la dégradation des bâtiments, mais aussi aux effets du trafic sur la vie collective et les usages de l'espace public. Ces questions reviennent par exemple dans les différentes cellules partenariales :

« Dans les cellules bailleurs (des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance radicalisation), il y a des sujets thématiques récurrents : épaves et mécanique sauvage ou encore santé mentale » (bailleur social, avril 2021)

Les bailleurs sont souvent dans une situation dans laquelle on attend d'eux qu'ils agissent sur la qualité de vie quotidienne de leurs locataires. La prise en compte de ces demandes s'inscrit dans une modification des manières de penser et d'agir plus générales des bailleurs sociaux, avec une prise en compte grandissante des demandes des usagers, qui s'inscrit dans une logique plus large de transformation du monde HLM autour du service client et de la qualité de service (Bonnet, 2016) :

« Depuis les années 2000, on essaie d'apporter une qualité de service aux locataires, avec un engagement sur la qualité. On le faisait, mais on essaie de formaliser... Et on s'est rendu compte que quand il y a un problème de sécurité, on n'était plus en mesure d'assurer la tranquillité... conforme aux process d'entreprise » (bailleur social, 2021)

Le contexte spécifique de la région francilienne ajoute une contrainte supplémentaire pour les organismes HLM : il s'agit d'un marché tendu, avec certains territoires qui se trouvent avec un taux de vacance élevé<sup>39</sup> : la mobilité des locataires, et notamment des locataires les plus solvables, constitue un enjeu central.

C'est également une demande qui vient de la part de l'État, par le biais de réglementations qui favorisent l'implication dans les questions de tranquillité résidentielle et sécurité. La loi du 2 mars 2010 « renforçant la lutte contre les violences de groupe » a par exemple permis la création par les bailleurs de services internes de sécurité privée ou de filiales de sécurité privée. L'article 2 de cette loi (devenu l'article

---

<sup>39</sup> Il oscille entre 1.3 % (pour les T5 et +) et 3.7 % (pour les T1) en fonction du nombre de pièces (AORIF, *Portrait de territoire. Ile-de-France*, 2021).

L614-1 du code de la sécurité intérieure) autorise les agents de ces services ou filiales à porter une arme de défense, permettant au groupement parisien interbailleurs de surveillance (GPIS) de doter ses agents de tonfas et de générateurs d'aérosols lacrymogènes ou incapacitants (voir Malochet, 2017). Sur le terrain, plusieurs représentants des bailleurs commentent de façon plus générale :

« On nous en demande plus... Quand on voit le rapport Fauvergue... On sait qu'on est attendus sur des missions comme ça... On nous demande de mettre de la vidéo partout... Là, on est vraiment attendu sur ça. Des commissariats qui nous disent, on vient souvent, si de la vidéo, ça nous faciliterait le travail, pour des questions de sécurité, mais aussi pour des enquêtes... » (bailleur social, mars 2021)

« Nous notre position de principe : la sécurité, c'est une dimension régaliennne. Mais on nous en demande plus... Plutôt que d'écrire au préfet pour demander les effectifs, avec un préfet qui peut nous dire : qu'est-ce que vous faites ? » (bailleur social, avril 2021)

Pour rendre compte de cette mobilisation des bailleurs, quatre précisions nous semblent importantes. D'abord, en ce qui concerne l'évolution des phénomènes d'insécurité, les bailleurs mentionnent régulièrement dans les discours l'augmentation des incivilités et de l'insécurité. Pour autant, ce phénomène est difficile à mesurer à partir de statistiques stabilisées<sup>40</sup>. Si la mesure de la délinquance est, on le sait, sujette à discussion (elle dépend des démarches des individus, des modes d'enregistrement, de catégorisation de la délinquance [Robert, Zauberman, 2011]), la difficulté est accrue s'agissant de l'insécurité dans le logement social, dans la mesure où la plupart des dégradations, menaces, encombrements ne sont pas enregistrés par les services de police. On peut ici plutôt faire l'hypothèse qu'il y a une dimension subjective ou intersubjective, qui se traduit par une augmentation des sensibilités aux désordres

---

<sup>40</sup> Dans certains lieux, les questions d'insécurité, en lien avec l'emprise du trafic et la ségrégation socio-économique et territoriale, ont bien sûr pu se trouver enkystées, mettant les bailleurs dans une situation particulièrement difficile.

rendant moins acceptable la non-action des bailleurs, alors même que l'État n'aurait pas les moyens d'intervenir (nous y reviendrons).

La deuxième précision concerne les phénomènes concernés, éminemment variables. Nous parlions précédemment d'insécurité, de tranquillité et de délinquance. Ces dimensions renvoient partiellement à des réalités différentes (et donc des responsabilités différentes, on y reviendra plus bas). Comme l'indiquent Camille Gosselin et Virginie Malochet (2017, p. 130) :

*« Cette question de l'insécurité dans les quartiers d'habitat social (...) recouvre des phénomènes de différentes natures qui se manifestent avec plus ou moins d'intensité. Pour partie, elle renvoie à des faits de délinquance avérés, qu'il s'agisse d'atteintes aux biens (dégradations, vols, etc.), d'atteintes aux personnes (agressions verbales ou physiques, rixes, etc.), ou encore d'activités commerciales illicites (trafic de stupéfiants en particulier). Mais elle renvoie aussi, et plus largement, à l'ensemble des nuisances liées aux modes d'occupation des espaces collectifs (regroupements au pied d'un immeuble et dans les parties communes des résidences). Quoique ces troubles à la tranquillité ne constituent pas nécessairement des infractions pénales, ils affectent l'ambiance résidentielle. Ils répercutent avant tout des enjeux de cohabitation et des conflits d'usage entre les différents groupes sociaux en présence ».*

Pour les organismes, c'est essentiellement les conséquences du trafic pour l'environnement de vie dans le parc social qui importe :

*« Nous, les cas les plus typiques : un grand ensemble, avec trafic type four, avec des appartements nourrices, avec des guetteurs qui surveillent l'arrivée de la police, avec des occupations des abords (halls et caves), et parfois même installations avec des fauteuils et tout ça... Et derrière, ça impacte directement le fonctionnement du quartier. Plus la fumée à côté des parties communes, ils jettent les débris, ils contrôlent les allées et venues... Parfois, ils aident aussi les locataires à monter leurs courses... Mais c'est vraiment une occupation des sites pour laquelle c'est très difficile d'intervenir pour les bailleurs et pour les gardiens de faire le ménage. Empêcher les accès sécurisés... Donc, ça impacte de plein de façons le bailleur sur la tranquillité... » (bailleur social, 2021)*



Troisième observation : si les résidences d'habitat social connaissent une très grande diversité de situations, ces phénomènes d'insécurité et d'incivilité restent en moyenne plus fréquents qu'en moyenne. Plusieurs séries de données permettent d'objectiver ces demandes faites auprès des organismes HLM (voir Gosselin et *al.* 2018). Selon les résultats de l'enquête Victimation et insécurité en Ile de France 2017 de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France, les habitants du parc locatif social sont 19.6 % à considérer que leur quartier n'est pas sûr, soit deux fois plus que la moyenne des Franciliens (9.4 %), alors même qu'ils ne sont pas plus victimes dans leur quartier (29.6 % contre 30.6 % pour l'ensemble de l'Ile-de-France). Les résultats de l'enquête de satisfaction menée par l'AORIF en 2017 le confirment : parmi les locataires qui ne sont pas satisfaits des conditions de vie dans leur quartier (deux fois plus nombreux en quartier politique de la ville (40 %) qu'ailleurs (20.8 %)), 72 % pointent pour principal motif l'insécurité (*Ibid.*, p. 1)<sup>41</sup>.

Enfin, quatrième point, cette mobilisation des bailleurs se trouve réfractée dans leurs structures de représentation. Depuis le début des années 2000, c'est une demande dont s'est saisie l'USH, qui a été à l'origine d'un ensemble de guides méthodologiques et pratiques, de groupes de travail pour accompagner le travail des bailleurs (voir introduction). Pour l'AORIF (qui constitue la déclinaison francilienne de l'USH), la demande est plus récente, elle suit les mobilisations individuelles des bailleurs :

*« L'AORIF a été saisie de ces questions relativement récemment : l'émergence de manière groupée n'est pas si ancienne... Une augmentation du besoin de solutions mutualisées, car historiquement cela relève de la compétence des bailleurs individuellement. »* (bailleur social, 2021)

Au-delà de ces réponses à des demandes plus ou moins pressantes, des « rôles » qu'on leur demande de jouer pour reprendre l'expression de T. Le Goff (2008) à propos des maires, ces investissements doivent se comprendre dans le cadre de quatre

---

<sup>41</sup> Enquête menée auprès d'un échantillon de 34 000 locataires pour 44 organismes franciliens et 320 000 logements sociaux.

dynamiques plus générales : une logique de renforcement de la ségrégation socio-économique de certains quartiers, en lien avec le trafic de stupéfiants et ses conséquences pour la vie dans les espaces communs ; une sensibilité collective accrue aux nuisances du quotidien (épave, mécanique sauvage, bruits, dégradations) ; une transformation des façons de penser et agir des bailleurs, plus enclins à formaliser leurs relations et à engager des démarches clients ; une recomposition des façons de faire de l'État qui tente de déléguer certaines missions liées à la prévention et la sécurité à des organisations non étatiques. C'est donc une nouvelle division du travail qui se dessine, tant entre État et bailleurs, qu'au sein même des bailleurs, avec l'apparition de fonctions, directions, technologies et savoirs dans le domaine de la « sûreté » (nous prendrons dans la sous-partie qui suit le vocable retenu par les bailleurs).

## **1.2. L'émergence d'une spécialisation « sûreté » au sein du logement social : la montée de la prévention situationnelle**

La manifestation centrale de cet investissement des bailleurs est l'apparition d'une fonction sûreté au sein des organismes. Une centaine d'organismes ont recours à des référents sûreté (et/ou tranquillité), chargés de réaliser les diagnostics sur le patrimoine, définir une politique sûreté (et décliner la stratégie d'intervention qui en découle), développer des outils de suivi des dégradations, incivilités et délits dans les résidences, formaliser des procédures de traitement, accompagner le personnel victime d'agression, mais aussi jouer un rôle d'interface, tant en interne qu'en externe avec les différents partenaires (USH, 2017, p. 22).

Cette mobilisation s'opère d'abord par la mise en place de dispositifs techniques qui s'inscrivent dans le cadre de la prévention situationnelle, c'est-à-dire visant à réduire les occasions de commission d'actes délictuels en agissant sur le contexte physique et environnemental considéré comme déterminant dans le passage à l'acte délinquant. Dans ce cadre, le travail réalisé par les bailleurs passe principalement par l'aménagement des lieux. Il repose d'abord sur l'intégration des problématiques sûreté

et sécurité lors de la conception des bâtiments, avec une logique très fortement axée sur la visibilité :

« *Voir et être vu, telle est la politique de conception des nouvelles résidences.* »<sup>42</sup>

Ces aménagements de prévention situationnelle se déploient plus largement dans les résidences déjà construites. Outre la vidéosurveillance, il peut s'agir d'actions sur le mobilier urbain (par exemple enterrer les bennes à ordures pour diminuer les risques d'incendie) ou encore de reconfiguration du bâti (par exemple par la fermeture de certains halls – ou plutôt le déplacement – servant pour le trafic ou encore réduction des « dents creuses » permettant de s'abriter pour du trafic). Le contrôle des accès ou encore la mise en place d'alarmes représentent d'autres instruments. L'éclairage des halls d'entrée, des abords ou encore des ouvrants est un autre aménagement récurrent. C'est dans cette perspective que les espaces d'accueil ont pu se voir réaménagés, avec de la vidéosurveillance, des banques anti-franchissements ou encore de la télésurveillance et des alarmes silencieuses. Sur l'extérieur des bâtiments, l'élagage d'arbres pour favoriser une forme de surveillance naturelle ou encore des clôtures végétales anti-franchissement constituent d'autres dispositifs adoptés. Autour de la prévention situationnelle, se construit un ensemble de savoirs et un vocabulaire. Ce qui apparaît ici dans la mobilisation des bailleurs, c'est le développement de dispositifs techniques « *qui traduisent souvent une vision défensive de la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement* » (Gosselin, Malochet, 2017, p. 137). Par ailleurs, les bailleurs se sont attachés à mieux protéger leur personnel de proximité, non seulement en sécurisant les locaux, mais aussi en leur apportant un accompagnement à la fois psychologique et juridique (notamment pour la prise de plainte, voir *infra*) en cas de conflits avec des locataires.

---

<sup>42</sup> « Préserver la tranquillité dans l'habitat social », *Protection Sécurité Magazine*, janvier/février 2021, p. 62.

L'un des enjeux centraux pour les organismes est aussi de se doter d'outils de remontée des informations, pour pouvoir repérer plus rapidement et précisément les nuisances et adapter les réponses. Ainsi, à CDC Habitat, la direction de la sûreté s'est attachée à créer des outils permettant aux équipes de renseigner les incidents (notamment avec la plateforme Sentinelle), constituant ainsi une base de données consolidée. La directrice du service d'ingénierie et du pilotage de la sûreté explique :

*« Nous continuons à affiner notre diagnostic en ajoutant de nouveaux indicateurs, comme les réclamations des locataires et les coûts liés au vandalisme. Le but est d'avoir une vision complète des enjeux de sûreté sur nos résidents afin d'adapter les réponses à apporter aussi bien aux collaborateurs qu'aux locataires ou aux partenaires et prestataires appelés à intervenir sur nos sites. »<sup>43</sup>*

Parler d'investissement des bailleurs paraît d'autant plus justifié que la dimension du coût est cruciale : il s'agit de mesurer les montants des dégradations et des opérations pour les effacer, réparer ou rembourser. La question de la sûreté s'inscrit donc dans une logique de gestion des coûts, et il est impératif pour ces services de justifier leur existence en interne au nom des économies qu'ils permettent de faire (sur les dégradations ou pour éviter la vacance) aux organismes (voir sur les centres commerciaux et les gares, Bonnet, 2008). Le directeur sûreté et tranquillité résidentielle de 3F l'indique clairement :

*« Quel est le coût d'un site en non-droit (vandalisme, etc.) ? À quel prix évaluer la vacance de logements et locaux, les impayés récurrents ? À combien estimer l'insécurité permanente et ses conséquences en termes de non-valeur (agression de personnel, de fournisseurs, peurs des locataires, perte de confiance dans le bailleur, tentations vers les dérives, travail bâclé des prestataires, etc.) ? Le coût que nous acceptons de supporter dans des opérations, par exemple de reconquête du territoire, est un investissement pour l'immédiate*

---

<sup>43</sup> « La direction de la sûreté de CDC Habitat affirme sa doctrine », 7 juin 2021 (<https://groupe-cdc-habitat.com/actualites/la-direction-de-la-surete-de-cdc-habitat-affirme-sa-doctrine/>).

*(changer brutalement le contexte et l'environnement) et surtout pour l'avenir (rétablir la confiance et la tranquillité) »<sup>44</sup>.*

Cette nécessité de la mesure du coût témoigne de l'acclimatation de ces nouveaux métiers, directions, savoirs et technologies aux normes en vigueur dans le milieu HLM. La sûreté et la sécurité ont un coût, et l'engagement dans ces démarches se justifie à cette aune, alors qu'il ne s'agit pas d'un domaine d'action traditionnel au sein des organismes.

Ces dynamiques traduisent globalement une logique de convergence au sein du monde HLM avec la diffusion de savoirs et savoir-faire communs, d'un vocabulaire partagé (lié à la prévention situationnelle), d'un ensemble de standards organisationnels. Le rôle joué par les référents sûreté peut favoriser la diffusion de standards communs, ce que des organismes comme l'AORIF ou l'USH renforcent :

*« C'est vrai qu'entre référents sûreté, plus ça va, plus ça se rapproche, plus on en arrive à un même constat, à de mêmes solutions. Des convergences je trouve... Et l'AORIF joue quand même bien ce rôle de concertation entre les différents bailleurs... Pour porter une parole bien organisée. » (bailleur social, mars 2021)*

*« Nous, notre rôle, c'est renforcer le partenariat, accompagner les organismes, pour mieux objectiver et pour protéger le personnel de proximité, pour anticiper dans les projets de rénovation, les accès sécurisés... Assermentation, sécurité privée, médiation, vidéo, on les encourage, mais dans des démarches globales... Pour que ce soit accompagné de façon globale, sinon, ça ne marche pas si on ne met que la vidéo... Par exemple, nous, on a des référents sécurité/tranquillité dans les organismes, mais s'ils sont isolés, ils ne feront pas bouger les lignes de façon profonde... » (AORIF, mai 2021)*

---

<sup>44</sup> « Trois questions à Thierry Robin, directeur Sûreté et tranquillité résidentielle au sein de la direction de la gestion du patrimoine en Ile-de-France du groupe Immobilière 3F (Action Logement), *Protection Sécurité Magazine*, janvier/février 2021, p. 66.

Pour rendre compte de ces dynamiques, il nous semble possible de parler d'isomorphisme, au sens de la sociologie des organisations institutionnaliste (DiMaggio, Powell, 1983), c'est-à-dire la convergence de comportements entre des organisations appartenant à un même champ. Deux mécanismes sont prégnants : un isomorphisme cognitif, reposant sur la professionnalisation, la standardisation par les procédures internes, et un isomorphisme mimétique, où les solutions qui semblent marcher, et *a fortiori* la prévention situationnelle, sont communément adoptées.

### 1.3. Des variations dans les logiques d'engagement entre les organismes

Pour autant, malgré ces convergences, une forme de diversité perdure. Pour illustrer cette diversité tant des modes d'action que des degrés d'engagement des bailleurs, on peut donner l'exemple des référents sûreté. Si certains organismes ont spécialisé cette fonction (en la faisant correspondre à un poste, à un service, voire à une direction), d'autres l'ont confiée à un service non spécialisé (USH, 2017, p. 21). Le sens donné aux missions est également susceptible de varier selon la problématisation et les priorités retenues par le bailleur (partenariat avec la police et la justice, importance conférée à la prévention, inscription dans le monde HLM). On observe également des positionnements variables sur la pertinence de l'assermentation des agents<sup>45</sup>. Bien que certains bailleurs y aient recours (dans le Pas-de-Calais, à Paris, dans le Val d'Oise, etc.), l'assermentation soulève la question du mandat du bailleur, de la relation entretenue avec les locataires, mais aussi des missions dévolues aux personnels, ce qui a pu diviser en interne les organismes HLM :

*« L'assermentation, c'est un des outils à disposition du bailleur pour améliorer la tranquillité, surtout pour les petites incivilités. À X., c'est une vraie pratique. Mais avec des*

---

<sup>45</sup> L'article 29 du Code de procédure pénale précise que « les gardes particuliers assermentés constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde ».

*coûts financiers dans le temps... Pour la polémique en interne, il y a eu des différences de positionnement idéologique à l'AORIF autour de ça. Plus que la condamnation elle-même, c'est aussi une façon d'encourager le contact avec les locataires et la mise en lien... » (bailleur social, 2021)*

Comment expliquer ces variations ? Elles tiennent à une pluralité de variables (politique générale de l'organisme, moyens disponibles, taille, statut public ou privé, etc.) qui peuvent se combiner différemment. Il n'y a pas de clivage définitif, mais plutôt des polarisations diverses en fonction des situations. D'abord, les bailleurs, comme nous allons l'explorer plus longuement dans la deuxième partie, sont en relation directe avec une pluralité de partenaires, allant du travail social au parquet, en passant par les municipalités et la police nationale. Être (ou non) en relation avec une ou un commissaire susceptible d'intervenir facilement sur le parc HLM constitue un cadre d'intervention spécifique pour une ou un directeur d'agence. Il en est de même pour les municipalités. Un ancien directeur d'agence se rappelle :

*« Moi, j'étais directeur d'agence, avec une ville PC [parti communiste] d'un côté, et une ville droite libérale de l'autre, avec une grosse PM, je peux vous dire qu'on intervenait différemment. Le bailleur pouvait pas faire la même chose quand d'un côté la PM jouait les cowboys et de l'autre, ils disaient je ne veux pas voir la PN sur le territoire » (bailleur social, avril 2021)*

Selon nos interviewés, le statut public (organisme public de l'habitat [OPH]) ou privé (entreprise sociale de l'habitat) joue en revanche assez peu, ou plutôt de moins en moins : les deux sont exposés à des problèmes similaires, y compris au niveau de la gestion des coûts. C'est plutôt sur le discours sur le logement social porté par les élus que se jouent les différences :

*« Avec les OPH, parfois, le politique prend le pas sur les enjeux pragmatiques. Certains OPH vont avoir un positionnement plus politique... Par exemple, certains OPH peuvent dire que ce sont d'abord et avant tout des problématiques sociales... Pour une partie des discours*

*politiques, la sécurité n'est pas un sujet si important que cela, c'est avant tout des problèmes sociaux... » (bailleur social, mai 2021)*

Si la dimension sûreté semble désormais plus intégrée par les organismes publics, il semble cependant que les thématiques sûreté ne sont pas aussi systématiquement intégrées que pour les opérations portées par les entreprises sociales de l'habitat. Un référent sûreté d'un organisme public nous confie :

*« Moi, au niveau vidéo, ça devient pas systématique d'en mettre dans une opération, ou quand on le met, c'est un des premiers postes qui saute quand discussion financière... Alors que Y vient de prendre une société qui bosse pour le ministère de la Défense » (avril 2021)*

La taille d'un organisme semble en revanche plus déterminante : elle s'accompagne en général de moyens supplémentaires qui peuvent être consacrés aux questions de sûreté ou encore d'une offre de services plus large. Les grands organismes peuvent par exemple protéger plus facilement leurs salariés, en leur offrant des postes moins exposés en cas de situations tendues :

*« La taille de l'organisme, ça joue. La capacité à déplacer les salariés (à renouveler les équipes par exemple), à les protéger... Ils ont des services juridiques, des services contentieux. Les plus gros organismes sont ceux qui sont le plus outillés pour protéger juridiquement... Des référents avec des échanges de pratiques » (bailleur social, mai 2021)*

Si l'on peut avoir tendance à unifier les positions des bailleurs de taille importante à l'instar de CDC Habitat ou Immobilière 3F, des logiques différentes apparaissent cependant dans la façon d'endosser les questions de sécurité. La direction sûreté et tranquillité résidentielle de 3F assume explicitement le fait de conduire des opérations d'éviction, sur un mode qui s'apparente à des opérations de « reconquête



des zones perdues » ou de « reprise de contrôle du territoire »<sup>46</sup>. Le vocabulaire utilisé est alors celui des « opérations coups de poing », programmées en amont, reposant sur « l'expulsion des squatteurs et l'arrestation des délinquants »<sup>47</sup>. Significativement, le directeur « sûreté et tranquillité résidentielles » de 3F est un ancien colonel de gendarmerie, et son équipe est composée d'anciens militaires (officier de gendarmerie et pompiers).

Par contraste, la façon dont CDC Habitat évoque son engagement dans les « domaines d'intervention régaliens » (pour reprendre l'expression utilisée dans un document de communication) laisse apparaître une certaine prudence, voire une distinction par rapport à la logique d'action qui vient d'être décrite pour 3F :

*« Si certains bailleurs sont tentés de se substituer purement et simplement aux forces de l'ordre sur des sites où même la police hésite désormais à aller, le Groupe a opté pour une approche plus mesurée, en tenant compte des contraintes des services de l'État et en prenant sa part de travail. Selon la directrice du service et de pilotage de la sûreté, quand la situation est trop sensible, notre rôle est avant tout d'alerter et d'accompagner activement les interventions des services de sécurité publique. »<sup>48</sup>*

La direction est ici plus composée de chargés de mission ou d'alternants avec des profils plus universitaires (en gestion des risques notamment).

C'est cependant une logique d'intervention plus grande qui semble se profiler pour tous les organismes. Au-delà de la seule prévention situationnelle, ce sont des logiques d'intervention plus directes, par le recours à la sécurité privée, y compris chez des bailleurs qui s'y montraient jusque-là rétifs :

---

<sup>46</sup> Citations extraites de « Trois questions à Thierry Robin, directeur Sûreté et tranquillité résidentielle au sein de la direction de la gestion du patrimoine en Ile-de-France du groupe Immobilière 3F (Action Logement), *Protection Sécurité Magazine*, janvier/février 2021, p. 63.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> « La direction de la sûreté de CDC Habitat affirme sa doctrine », 7 juin 2021 (<https://groupe-cdc-habitat.com/actualites/la-direction-de-la-surete-de-cdc-habitat-affirme-sa-doctrine/>).

« Aujourd'hui, j'ai un site, le plus dur... Nous, 120 logements, proche du métro, trafic très dur, deux ou trois cités voisines, j'essaie des éléments de sécurité, tout se fait défoncer, je mets un maitre-chien, ça suffit pas, j'ai une amicale qui se constitue, c'est un point d'appui. Depuis 15 jours, des trafiquants qui font venir des migrants, qui menacent les locataires, qui dorment sur les paliers... Y'a un moment, on se dit, faut faire quelque chose... Dernièrement, mon homologue Y. nous parle d'une opération sidération, pour le jour J, faire le ménage en lien avec la police, avec chiens renifleurs, avec perquisition chez les nourrices, et nous, on en profite pour faire des opérations de sécurité privée... Très dur pendant 10-15 jours, et puis essayer de voir si on arrive à reprendre le site... 3F ont repris les sites dans une quinzaine cas ... Donc, ils s'y retrouvent, c'est un investissement qui vaut le coup. » (bailleur social, avril 2021)

Pour résumer, nous retiendrons deux dimensions centrales dans l'action des bailleurs. La première est la diversité des pratiques et modes d'organisation en fonction de la taille, du statut et des priorités des organismes. La seconde est la progressive structuration de l'action dans les domaines de la tranquillité résidentielle et de la sûreté. Les bailleurs standardisent les pratiques, par le formatage des remontées d'information, le recours à des savoirs techniques et l'utilisation de technologies. Cette diffusion de savoirs et savoir-faire dans le domaine de la sûreté est facilitée par les échanges de pratiques fréquents du monde HLM, mais aussi par le travail réalisé par les associations professionnelles (USH, AORIF) qui produisent des standards et bonnes pratiques. Il s'agit alors d'analyser les conséquences de cette implication des bailleurs dans les relations nouées avec les acteurs régaliens.

## **2. La coproduction de la sécurité entre bailleurs, police et justice : échanges d'informations et opérations communes**

Parler de partenariat, de coproduction locale ou de continuum de la sécurité ne nous dit pas grand-chose sur les différents acteurs impliqués, la fréquence et la nature des relations et, surtout, le degré d'intégration des objectifs et des façons de faire. À

partir de l'exemple de Seine-Saint-Denis, nous allons montrer que se sont construits des liens opérationnels entre services de police, parquet et bailleurs à partir d'actions partagées. La question de la protection des personnels a notamment favorisé un rapprochement entre parquet et bailleurs, tandis qu'avaient pu se tisser des liens multiples entre ces derniers et les commissariats locaux. Sur ces bases, la négociation d'une convention a été initiée pour définir les conditions dans lesquelles peuvent s'échanger des informations nominatives concernant les locataires ayant des démêlés avec la justice. Cette convention et les conditions de son application constituent un révélateur des logiques d'action différentes du parquet, des services de police et des bailleurs, mais aussi de la production d'accords. Cela vient souligner les relations complexes entre ces différents acteurs, où parquet et police ne partagent ni les mêmes intérêts ni les mêmes identités d'action.

### **2.1. « Mais que fait la police ? » : un partenariat jugé indispensable**

La fameuse formule, rappelée dans le titre de cette sous-partie, est revenue fréquemment sous forme de boutade pour rappeler le dialogue longtemps impossible entre bailleurs et services de police. Un ancien gendarme travaillant maintenant dans la sûreté pour un bailleur déclare :

*« Quand j'étais policier, notre question c'est toujours : "mais que fait le bailleur social ?" Et les bailleurs sociaux se disent : "mais que fout le gendarme ? Que fout la police ?". Récemment, j'étais en Seine-Saint-Denis, et la directrice territoriale me prend le bras pour aller parler au commissaire de X... Elle l'appelle, et lui dit, "commissaire aidez-moi"... Et lui, en fait, il lui dit : "qu'est-ce que vous proposez de votre côté ?" Un dialogue de sourds. » (bailleur social, mai 2021)*

À la question que fait la police, répond donc, de l'autre côté, la question « que font les bailleurs ? ». On l'évoquait précédemment, l'une des craintes des bailleurs et de leurs associations représentatives est de se faire aspirer dans une logique

sécuritaire, avec ce que cela peut entraîner en termes de coûts. La dimension budgétaire est ici centrale : les organismes sont attentifs à ne pas laisser filer les dépenses en matière de sûreté-sécurité. Mais un autre registre explique les réticences de certains : s'engager sur ces questions, c'est aussi s'exposer à des représailles, et plus précisément potentiellement mettre en difficulté les agents de terrain :

*« Car il y a une exposition très forte de leurs employés. Et la plus grande responsabilité pour les bailleurs, c'est la protection du personnel... Beaucoup de difficultés viennent de ce problème de peur des représailles... Les agressions physiques, c'est un gros caillou, un frein très important qui explique la frilosité des organismes... » (bailleur social, 2021)*

Pour autant, en fonction des dynamiques locales (dépendant des dynamiques impulsées par le CLSPD, des conditions politiques, de la capacité de coordination du service prévention-sécurité de la municipalité, des relations interpersonnelles), des logiques de coopération ont pu se mettre en place :

*« On comprend qu'on ne pas tout attendre de l'autre... On essaie maintenant de travailler en comprenant la position de l'autre, et sans lui renvoyer le bébé... On comprend qu'il faut balayer devant sa porte. Avant on écrivait au commissaire, on envoyait un courrier, parce qu'on avait la pression du maire... Maintenant, on essaie de comprendre et de coordonner nos actions. [...] Le fait de se voir très régulièrement... Dans les cellules de veille, plus y'en a, mieux c'est. Dans les villes où on se voit très peu, où il se dit rien... Quand on a des réunions fréquentes, tous les mois, avec le commissariat, avec le parquet... ce qu'on fait à X, c'est extraordinaire, ville, police municipale, bailleurs, parquet, on a essayé de cartographier... Et le parquet a dit : "OK, on va attaquer là, et ça tombe bien c'est sur mon patrimoine"... Comment on a fait pour pas faire ça avant... » (bailleur social, avril 2021)*

Ce qui ressort toutefois, et nous y reviendrons ensuite (2.3), c'est que la coopération est plus facile avec les acteurs policiers positionnés sur le terrain qu'avec les états-majors plus éloignés des problématiques opérationnelles. Alors qu'avec les

premiers, les relations peuvent prendre un tour informel et interpersonnel, avec les seconds, l'échange demeure plus formel et bureaucratique :

*« Quand vous allez voir le commissaire et que vous sympathisez, c'est bien, ça facilite les choses... Avec le commissaire de Z., on prend la voiture et il me dit : "prenez le sens interdit", je dis que je peux pas, mais on l'a fait quand même, ça veut dire que quelque part, on a une relation... Alors récemment, on a fait grâce à lui une comparution immédiate pour quelqu'un qui avait agressé une agente, un type violent qui avait tout balancé dans son bureau, bon, hé ben, ils sont allés chez lui, ils ont trouvé des armes et des messages anti-flics, anti-femmes flics... Et maintenant il a pris un an ferme... Quand je l'appelle sur son portable, il répond le commissaire... La sécurité de mes collaborateurs c'est vraiment essentiel... »*  
(bailleur social, février 2021)

*« Localement, ça se passe globalement bien... On s'échange des informations, on se voit régulièrement, on s'appelle, on essaie d'avoir des infos en off... Mais avec l'état-major, ça a été un peu surprenant, un peu dur... Un peu chaud... »* (bailleur social, avril 2021)

Traditionnellement, les relations avec le parquet illustrent parfaitement cette distance. Comme le confie un bailleur, dont le siège est à proximité du tribunal judiciaire :

*« Avant entre parquet et bailleurs sociaux, on était vraiment en vase clos... Pourtant, vraiment voisin, ça avait beau être à 500 mètres, on se voyait pas... Et la proc' a commencé à venir à tous les CLSPDR »* (avril 2021)

Du côté, du parquet, une même distance pouvait s'observer :

*« Les bailleurs, c'est des acteurs importants de la prévention et ce sont les grands ignorés... Je l'ai découvert progressivement, je les connaissais pas bien... »* (magistrat du parquet, février 2021)

Au milieu des années 2010, l'un des premiers sujets de discussion avec le parquet a concerné la protection des salariés. Comme on l'a vu à plusieurs reprises, les

agents peuvent être eux-mêmes l'objet de menaces ou d'agressions. En tant qu'employeurs, il s'agit d'une responsabilité majeure, pour laquelle les bailleurs estiment avoir besoin d'un appui policier et judiciaire. C'est dans ce cadre qu'ils ont porté une demande auprès du parquet : pouvoir déposer plainte à la place de leurs agents pour protéger ces derniers, demande à laquelle le parquet de Bobigny a répondu par la négative :

*« Nous, on lui a expliqué, si c'est l'agent agressé qui doit déposer plainte, c'est pas bon, ils ont peur de représailles... Et donc c'est un problème. Nous, on voulait pouvoir déposer plainte pour nos personnels... La proc' nous a dit personne n'a changé le Code pénal pour le rendre possible... »* (bailleur social, avril 2021)

Cependant, cette demande permet une mise en contact qui va favoriser de l'interconnaissance. Surtout, malgré l'absence de réponse judiciaire immédiate, les bailleurs sociaux notent la capacité d'écoute de la part du parquet. L'absence de réponse juridique (faciliter la prise en charge des plaintes) est contrebalancée par la dimension relationnelle, dans la mesure où l'attention aux difficultés du personnel de proximité dont fait preuve la Procureure est particulièrement appréciée :

*« La proc' est venue rencontrer les bailleurs à deux reprises au moins avant le plan stratégique, et tout de suite elle a apporté son soutien aux personnels de proximité... Et elle a dit qu'elle considérerait ces plaintes de façon prioritaire, les bailleurs ont apprécié... Après, les bailleurs ne peuvent toujours pas porter plainte eux-mêmes... Ce que l'on essaie, c'est que l'adresse soit l'adresse de l'organisme HLM, et que ça soit un agent doté d'une mission de service public... Ça, c'est essentiel pour commencer, et on a eu une très bonne écoute de la proc' sur ces questions... »* (bailleur social, mai 2021)

Ont ainsi été mises en place, tant du côté judiciaire que du côté des bailleurs, des procédures pour permettre une prise en charge facilitée et mieux suivie des plaintes déposées par le personnel :

« Aujourd'hui, quand j'ai un agent qui s'est fait agresser, j'ai un coupe-file au commissariat, je peux envoyer directement la fiche de signalement à M. X [nom d'un magistrat], je leur dis bien que ce sont des agents chargés d'une mission de service public... Et depuis qu'on fait comme ça, ça marche mieux... Avant, on n'avait pas de suivi en interne, nous on a mis en place une protection juridique, un suivi psychologique : on s'est professionnalisés tant en interne qu'avec les partenaires... Je peux demander une information supplémentaire aussi, pour aggraver le dossier, demander à M. X s'il y a eu un jugement définitif... Maintenant en quatre jours, c'est réglé. Pour la victime, mon affaire est traitée... » (bailleur social, avril 2021)

C'est sur la base de ces relations plus fluides relatives à la prise de plainte des personnels qu'est initiée la négociation d'une convention concernant l'échange d'informations entre services de police, bailleurs et justice. Un référent sûreté commente :

« On travaillait plus côte à côte que face à face. Ce qu'on a réussi à faire, c'est dépasser "mais qu'est-ce que vous faites, vous, les bailleurs ?". Et du coup, ça a commencé à bouger. » (avril 2021)

## 2.2. La formalisation du partenariat *via* des conventions

À ce jour, des conventions entre parquets, bailleurs et préfectures ont été signées dans la totalité des départements d'Ile de France<sup>49</sup>, à l'exception de Paris. Si une convention avait été signée dès 2012 dans le Val-de-Marne, celle-ci n'a été que faiblement utilisée. C'est en 2018, en lien avec la mise en place de la police de sécurité du quotidien, mais surtout avec signature d'une convention dans le Val d'Oise (sur

---

<sup>49</sup> Au moment du terrain, outre en Seine-Saint-Denis (convention sécurité et prévention de la délinquance et de la radicalisation dans le logement social en Seine-Saint-Denis, signée le 7 juillet 2020 par le préfet de Seine-Saint-Denis, la procureure de la République et la délégation AORIF), des conventions avaient été signées dans le Val-de-Marne (2012), le Val d'Oise (2018), la Seine-et-Marne (2021), les Yvelines (2021) et l'Essonne (2021).

laquelle nous reviendrons, parce qu'elle sert de référence pour les représentants des bailleurs sociaux) que les discussions ont commencé en Seine Saint-Denis. Une responsable sûreté explique :

*« Depuis 2012, il existait une convention dans le Val-de-Marne avec préfet et procureur. Elle a le mérite d'exister, mais elle est très peu utilisée. On l'a signée et on l'a pas utilisée. Elle m'a permis de rentrer en contact avec différents partenaires... Et elle m'a servi de support. »*  
(bailleur social, mars 2021)

En Seine-Saint-Denis, la discussion dure un an et demi, principalement entre le délégué du préfet, le magistrat référent pour la prévention de la délinquance (représentant le parquet de Bobigny), ainsi que les principaux bailleurs (CDC Habitat, Seine-Saint-Denis Habitat, 3F) et l'AORIF. Pour le représentant du parquet, il faut limiter le nombre d'interlocuteurs pour avancer :

*« M. X. [nom d'un magistrat du parquet] voulait pas trop de monde... Les premières réunions à 20/25, des grand-messes, parfois ça partait un peu dans tous les sens... »* (bailleur social, avril 2021)

Sur le fond, l'une des questions centrales est celle de l'accès à l'information judiciaire : à quels types d'informations ont accès les bailleurs et à quel moment ? Là, où, dans le Val-d'Oise, les bailleurs ont accès aux informations judiciaires y compris pour des procédures en cours, c'est une demande que refuse la Procureure au nom du respect de la règle de droit (la communication des éléments d'un dossier judiciaire doit se faire après jugement), mais aussi du risque qu'un avocat puisse utiliser ces échanges d'informations insuffisamment balisés pour faire tomber la procédure :

*« On a eu de grands débats sur quoi obtenir, quelles infos peut-on obtenir ou non. Pas les contrôles des halls, mais que les jugements définitifs. Pour les enquêtes en cours, obligation d'attendre : elle n'en a pas démordu. Sur des enquêtes, on essaie d'avoir des éléments avec le proc' référent, mais c'est elle qui décide... Et vu l'ampleur des affaires à Bobigny, ça peut être*



*long. On était un peu envieux, pour pas dire jaloux, de ce qui se passe dans le 94 ou le 95...»*  
(bailleur social, avril 2021)

Les bailleurs essaieront d'introduire quelques éléments de flou juridique pour rendre possibles des échanges ultérieurs, sans succès :

*« Avec des gens d'autres régions aussi qui nous disent : introduisez dans la convention " communication de documents administratifs " : des formules sibyllines... Si la proc'était pas assez vigilante... On pouvait peut-être contourner... Même en ayant reposé la question, ça n'est pas passé... »* (bailleur social, avril 2021)

À ce propos, un point mérite d'être souligné : cette négociation de la convention ne se résume pas aux négociations entre parquet et bailleurs. Il s'agit d'un jeu à trois, le parquet tentant de contrôler les relations entre services de police et bailleurs. Conscient du fait qu'il existe des échanges informels entre bailleurs et police opérant à l'ombre du droit, le parquet a en effet pour objectif de les réguler :

*« Bon, ils [les bailleurs] avaient prioritairement un dialogue avec les policiers, ils pouvaient d'ailleurs faire des choses pas très régulières, pas trop légales... Beaucoup de off encouragé par le commissaire... »* (magistrat, février 2021)

*« Ils [le parquet] ont beaucoup poussé pour qu'on signe, car ils savaient qu'il y a des informations en off des commissariats qu'on a... Et dont on se sert pour convoquer les familles... Mais nous, ça nous conduit à des formules au conditionnel, parce qu'on n'a pas complètement le droit de le dire, puisqu'on n'est pas censé savoir... »* (bailleur social, avril 2021)

La convention dite « sécurité et prévention de la délinquance et de la radicalisation dans le logement social en Seine-Saint-Denis » est finalement signée en juillet 2020. Les appréciations de son contenu divergent. Là où le représentant du parquet se félicite d'une convention équilibrée combinant prévention et répression, les représentants des bailleurs se montrent plus circonspects, regrettant à la fois le manque d'opérationnalité de la convention et le caractère vague des engagements sur la

prévention. Côté bailleurs, revient la comparaison défavorable avec le Val-d'Oise où les bailleurs bénéficient d'un accès à l'information nettement facilité :

*« Donc, on a une convention sécurité, une convention-cadre qui marche sur les deux pieds : un chapitre sur la sécurité et un chapitre sur la prévention de la délinquance... Bon, là on est juste à la convention, mais c'est un outil de connaissance stratégique et opérationnel pour que les bailleurs se parlent entre eux... Ça fixe un cadre pour l'échange d'informations jusqu'à l'information nominative... » (magistrat, février 2021)*

*« Moi, je préfère la convention du 95... Parce que c'est fait par des flics, 4 pages... Un flic, c'est quelqu'un de très pragmatique. L'idée, c'est d'instaurer dans le marbre les bonnes pratiques, l'échange d'informations, la mise en place de référents côté police et côté bailleur... Un flic tout simple, ça fait tout simple. Tandis que celle du 93, c'est plus long, plus théorique... » (bailleur social, mai 2021)*

*« C'est une spécificité de Seine Saint-Denis, avec ce volet vraiment dédié à la prévention... Là aussi, beaucoup d'engagements un peu vagues... Les bailleurs ne sont pas très convaincus... Essentiellement, ça se contente de décrire l'existant, comme le recrutement de jeunes dans nos chantiers, la mise à disposition de nos locaux pour les associations, ou encore l'hébergement de femmes victimes de violences... » (bailleur social, mars 2021)*

On l'a expliqué : si l'on compare avec d'autres conventions signées en Ile-de-France, et notamment avec celle du Val-d'Oise, ce texte donne un accès moins facile, et surtout moins immédiat, aux dossiers judiciaires, ce que les bailleurs regrettent puisque cela ne leur permet pas de préparer leurs procédures d'expulsion. Cette différence se retrouve également quand on examine les protagonistes des négociations des conventions. Dans le Val-d'Oise, l'un des initiateurs a été le directeur départemental de la sécurité publique, tandis que la convention de Seine-Saint-Denis a été portée par le parquet, sans que l'institution policière soit associée à son élaboration, traduisant en fait la distance assez forte entre la direction territoriale de la sécurité de proximité (DTSP) et le parquet :

« La DTSP 93 est arrivée à la fin, quand on a parlé de la classification des résidences, mais sur le contenu de la convention, on a vraiment eu l'impression que les chefs de circo la découvraient au cours des réunions... » (bailleur social, mars 2021)

La signature de cette convention fixe un cadre général et ouvre donc un espace de négociation. À l'instar des politiques processuelles plus généralement (Lascoumes, 1994), la signature d'une convention termine un processus de négociation autant qu'elle en ouvre un autre sur les conditions de sa mise en œuvre. C'est alors les questions de coopération plus opérationnelles que nous allons ici tenter de restituer, en soulignant les dynamiques, rapprochements et points d'achoppement.

### **2.3. Les enjeux de la coopération : temporalités, territoires prioritaires et coordination opérationnelle**

La question des partenariats locaux entre bailleurs, police et justice est travaillée -avec des variations selon les territoires - par une série de tensions relatives tant aux temporalités d'action qu'à la définition des priorités territoriales, ou à la coordination opérationnelle. Sur chacune de ces dimensions se jouent des relations de mise à distance et de rapprochement, de coopération et de conflit entre parquet, police et bailleurs.

#### ***a) Des temporalités d'action différentes***

La première question est celle de la temporalité, ce qui recoupe ce que nous évoquions précédemment : alors que les organismes font face à des situations immédiates, parfois urgentes, qui tiennent aux demandes et signes de détresse envoyés par locataires et salariés, le travail judiciaire, sur une question de trafic par exemple, s'inscrit nécessairement dans une temporalité longue :

« Quand l'enquête de police va durer six mois, neuf mois... Et que derrière il y a la justice aussi... On est toujours à la bourre, toujours en retard... Face à cette complexité, certains organismes disent le trafic, c'est l'affaire de la police, de l'État régalién, c'est pas notre

*problème... Mais les locataires subissent les trafics et le problème n'est pas réglé... » (bailleur social, mai 2021)*

On comprend à cette aune les divergences d'appréciation évoquées plus haut quant à la transmission des informations. Ces divergences de temporalités font écho aux rapports différents au temps entre municipalités et acteurs judiciaires déjà analysés dans les politiques partenariales : à l'« éloge de la lenteur » (Commaille, 2000, p. 56) du monde judiciaire, en tant que valeur constitutive de la justice, s'opposent les exigences de réponses immédiates aux incivilités et désordres qui marquent le quotidien des habitants (voir aussi Douillet, Maillard, 2008).

Mais ce décalage de temporalité peut aussi jouer dans le sens inverse (comme nous l'indiquions dans le chapitre relatif aux groupes de partenariat opérationnel) : là où les services de police peuvent mettre immédiatement à disposition des effectifs pour des patrouilles, des opérations et des interpellations, le travail opéré sur le bâti (rénovation ou déplacement d'un hall, mise en place de la vidéosurveillance) s'inscrit lui dans le temps long : construire un appel d'offres, programmer l'opération, etc. Et c'est alors aux cadres policiers de se plaindre des délais de mise en œuvre des aménagements par les bailleurs.

Autrement dit, les acteurs n'inscrivent pas leurs actions dans le même horizon temporel. Ces divergences sont encore plus nettes quand il s'agit d'allouer les ressources.

### ***b) Catégorisation des résidences et allocation des moyens***

La deuxième question est celle de l'allocation des moyens, qui découle des logiques de priorisation de chacune des institutions. Police et bailleurs échangent des ressources différentes : là où le bailleur met à disposition des moyens techniques ou technologiques (par exemple de la vidéosurveillance) ou agit sur le bâti (par de l'éclairage, du nettoyage, etc.), voire a recours à de la sécurité privée, la police peut

mettre des moyens en termes de personnel, en affectant des équipages et en programmant des opérations. Dans les deux cas, la logique est de demander à l'autre d'augmenter ses moyens (voir la logique de donnant-donnant évoqué dans le chapitre consacré aux groupes de partenariat opérationnel) :

*« On nous demande de mettre de la vidéo partout... Là, on est vraiment attendu sur ça. Des commissariats qui nous disent : "on vient souvent, si de la vidéo, ça nous faciliterait le travail, pour des questions de sécurité, mais aussi pour des enquêtes"... Ça, je l'entends, je peux pas leur donner tort, mais je peux pas répondre en permanence, donc je suis bien obligé de classifier, de mettre des priorités... »* (bailleur social, avril 2021)

Plus largement, police nationale et justice ont souvent des façons d'aborder les questions de sécurité (au sens générique du terme) qui diffèrent de celles des bailleurs : là où les organismes de logement social sont d'abord soucieux des environnements territoriaux, des ambiances, de la qualité de vie sur les sites, les services de police et *a fortiori*, judiciaires, sont préoccupés par des individus sur lesquels il faut enquêter, pour les arrêter, les poursuivre, les condamner :

*« La difficulté, c'est qu'on parle pas le même langage avec la police nationale... Nos demandes, soit elles ne rentrent pas dans le cadre de plaintes, soit dans le cadre de plaintes contre X. Et ça, c'est une complexité, parce qu'il y a plein de faits qui ne sont du ressort de personne, comme effacer les tags, réparer l'interphone... Et la police, c'est pas son problème et la justice, encore moins, et comment on travaille sur ce hiatus... »* (bailleur social, 2021)

Cette question de la langue commune est centrale, tant les disparités apparaissent fortes dans les préoccupations et la définition des priorités. Les bailleurs peuvent se retrouver sous pression de la part des locataires ou des municipalités sur des questions relatives au traitement des épaves ou de la mécanique sauvage. Dans ce cadre, ils doivent faire appel aux services de police, alors même que ces derniers ne priorisent pas ce type de missions :

« Nous, on se fait allumer systématiquement sur la mécanique sauvage et les voitures épaves, nous c'est le relevé, si pas d'épaviste, on fait un courrier au commissariat, mais les commissariats sont sur des sujets plus graves, c'est pas très valorisant.... Mais les villes sont beaucoup là-dessus... » (bailleur social, avril 2021)

Significativement, quand l'état-major de la DTSP du 93 intervient sur la mise en œuvre de la convention départementale à partir d'octobre 2020, ce sont des demandes systématiques d'aménagements qui sont faites aux bailleurs :

« Visiblement, en octobre, on leur (l'État-major de la DTSP 93) a donné la convention pour avis et, en tenant, le crayon, ils nous demandaient des aménagements, ils nous imputaient beaucoup d'aménagements techniques à faire de partout, et que je peux imaginer sur de nouvelles opérations... Quand ils sont intervenus, ils demandent des doubles sas partout, de la vidéo partout... Un budget colossal. Et eux, c'est comme ça et pas autrement... » (bailleur social, mars 2021)

Comme on peut le voir, la DTSP se positionne comme donneuse d'ordre vis-à-vis des bailleurs. L'enjeu est alors celui de la définition d'un accord acceptable pour toutes les parties. Du côté des bailleurs, la réponse est la suivante :

« Nous, de la vidéo, on en mettra quand c'est nécessaire, après diagnostic prévention situationnelle, pas d'opposition de principe, mais on cherche la cohérence dans le temps... Mais on l'a intégré dans notre doctrine : comprendre, prévenir et coopérer. » (bailleur social, avril 2021)

Pour ce faire, les acteurs ont alors employé la convention départementale, dans laquelle avait été défini un cadre permettant d'objectiver les niveaux de gravité de la situation dans les différents patrimoines HLM. L'AORIF a ici mis à disposition une catégorisation en quatre niveaux de gravité :

« Niveau 1 : sites tranquilles, incidents rares et mineurs ; niveau 2 : sites présentant des situations d'incivilités récurrentes (portes dégradées, dépôts sauvages, occupation abusive des

*halls, rodéos, mécaniques sauvages...); niveau 3 : sites marqués par une activité délinquante réelle et une économie parallèle qui peuvent perturber le fonctionnement social du quartier (trafics de différentes natures, vandalisme...); niveau 4 : sites où le climat de tension est installé et où l'activité délinquante organisée génère des violences sur les personnes, des dégradations matérielles et concurrence les normes sociales (trafic installé et organisé, présence d'armes...) »<sup>50</sup>*

Reconnue très utile par les différents partenaires, l'opérationnalisation de cette classification soulève la question de l'objectivation des niveaux de difficulté, objet de discussions locales délicates entre les bailleurs et les services de police, dans la mesure où les niveaux de gravité contribuent à prioriser le travail policier. Ce travail d'interprétation de la gravité des situations est une transaction entre services de police et bailleurs, facilitée par l'intermédiation des services de la ville. Cette traduction requiert l'élaboration d'un langage commun, puisque les préoccupations centrales des bailleurs pour les bailleurs n'entrent pas nécessairement dans les catégories d'action des policiers :

*« Nous l'idée c'était de fluidifier, qu'il y ait un langage commun, une même lecture des choses... Parce qu'il y a des mots qui ne sont pas dans le langage de la loi, qui ne rentrent pas dans le vocabulaire de la police : les incivilités, ça veut rien dire pour eux... Et du coup, ils n'y vont pas... Alors que pour les bailleurs sociaux, c'est le quotidien. » (délégué du préfet, mars 2021)*

*« Nous, nos stats, des faits beaucoup plus importants en nombre... Des chiffres moins favorables en nombre que les stats police... Quand les bailleurs font remonter 10 tags, 10 halls... Or, pas de plainte, donc zéro stat dans la police... donc, nous quand on arrive avec nos gros sabots et qu'on dit qu'il y a des problèmes alors que la police dit y'a rien... Faut faire des*

---

<sup>50</sup> <https://www.aorif.org/wp-content/uploads/2021/03/Tableaux-aide-classification-sites.pdf> (L'AORIF a aussi mis en place un tableau pour classier les niveaux de gravité entre croisant la gravité des faits et leur fréquence). En outre, un logiciel (le système ORFI, *outil de recueil des faits d'incivilités*) est mis en place pour les bailleurs sociaux qui n'ont pas leur propre outil interne.

*arbitrages... À mon avis, on va avoir des oppositions des commissaires locaux sur ce genre de tableau... Qui se veut ambiance [du quartier] entre guillemets, on n'est pas du tout sur les stats police... Les stats qui vont sortir d'ORFI, on va aussi avoir des problèmes avec la police... » (bailleur social, mai 2021)*

Au moment de l'enquête de terrain, ces négociations avaient eu lieu dans l'une des villes, négociations que nous proposons de restituer ici. Les bailleurs ont eu initialement tendance à classer leur patrimoine au niveau de gravité le plus élevé. Ce n'est qu'à partir d'échanges répétés, et souvent en bilatéral (un bailleur et le commissariat, en présence des services de la municipalité) plus qu'en multilatéral (l'échange se faisant plus difficilement en raison de la coprésence des autres bailleurs), que se produisent des accords locaux sur les niveaux de gravité :

*« Au début, que des niveaux 4 partout, l'apocalypse... La guerre de partout... Maintenant 5 sur 300 adresses en niveau 4. Franchement, on a pu pondérer... Quand on faisait le débriefing, des bailleurs sociaux avec beaucoup d'adresses, ligne par ligne... Ça a fatigué tout le monde, même la commissaire... Alors, on l'a fait en bilatéral avec les bailleurs... Il a fallu aussi se coordonner avec le service habitat/logement qui a toujours été impliqué. Ça a créé du lien, un référent qui est une vraie porte d'entrée pour les bailleurs. Heureusement aussi au commissariat, il y a M. X au commissariat qui connaît très bien les bailleurs depuis longtemps grâce à la Gestion urbaine de proximité » (chefe de service prévention de la délinquance, mars 2021)*

Cet enjeu d'affectation des moyens, étroitement imbriqué avec la définition des situations, conduit à évoquer la dernière dimension qui est celle des actions communes.

### *c) Actions communes et coordination opérationnelle*



Épaves, mécanique sauvage, prise en charge des locataires ayant des problèmes de santé mentale : ces enjeux reviennent de façon récurrente, posant la question de la distribution des compétences respectives. Ces enjeux se situent à la croisée entre plusieurs institutions, soit parce qu'ils s'inscrivent dans les interstices de plusieurs champs d'action et nécessitent des savoirs interdisciplinaires (comme la prise en charge de la santé mentale), supposant dès lors des compétences multiples, soit parce qu'ils requièrent des interventions coordonnées de plusieurs institutions en raison de la répartition des compétences juridiques (comme pour la mécanique sauvage ou les épaves). Positionnés dans des interstices organisationnels (Roché, 2002), ces enjeux suscitent souvent une certaine lassitude de la part des acteurs rencontrés : les procédures sont longues, les ajustements complexes. Pour autant, on observe un travail collectif d'ajustement au cours duquel les acteurs tentent de produire des compromis et d'ajuster leurs modes d'intervention :

*« Maintenant, on essaie de comprendre et de coordonner nos actions. Pour reprendre l'exemple, moi, si demain à Z, j'envoie ma société privée, sans me coordonner avec la police, je les envoie au casse-pipe... On a mis un temps de dingue à comprendre tout ça, et à le mettre en pratique... »* (bailleur social, avril 2021)

Sur des sujets comme les épaves ou la mécanique sauvage, les bailleurs sont régulièrement sollicités par les municipalités, elles-mêmes sollicitées par les habitants qui y voient une dégradation du cadre physique de l'espace urbain. Les bailleurs sont souvent dans une situation où ils doivent mobiliser des ressources importantes en termes de nettoyage. Pour autant, dans certaines situations, des opérations ponctuelles ont pu être conduites :

*« On s'est coordonné avec le parquet et la police, et les épavistes pour les amendes et la question de l'identité des propriétaires, pour que l'on puisse se retourner contre eux pour les factures de l'enlèvement et pour les tâches d'entretien. L'expérience à S., un super succès ! En une après-midi en 2h : 42 véhicules enlevés à S. Très grosse coopération. Les policiers ont déboulé de tous les côtés, en civil, en uniforme, et ont bloqué tout le monde. On a vu les gens*

*qui venaient, mais pas pour récupérer leurs voitures, pour récupérer leur place ! On informe le parquet et on se coordonne avec la police et parquet, pour débouler une après-midi, verbalisation, saisie, coordination venue des épavistes, et grâce à l'identification des propriétaires, et s'il s'avère que ce sont des locataires... Quand on rencontre les amicales, on essaie de les sensibiliser, ou encore avec les enfants, on essaie de sensibiliser les parents. La première fois, la substitut est venue pour voir si le document entendu était bien raccord... Maintenant, on informe l'épaviste, notre société de sécurité, euh de nettoyage, pour le jour de l'intervention... À S., commissariat vraiment content. Près de 300 par an, dont près de 70 brûlées... On pense que c'est la proximité du 95... On a un peu les mêmes soucis sur E. Il y a une directive de politique pénale à tous les commissariats sur les épaves.*

Question : on peut récupérer la directive de politique pénale ?

*Je n'ai pas réussi à la récupérer... La proc' ne veut qu'on l'ait. Elle explique à la police comment travailler avec nous, elle est sûrement parfaite cette directive police/parquet... Mais aujourd'hui, impossible de l'avoir... » (bailleur social, avril 2021)*

La dernière remarque attire l'attention sur les enjeux de transparence : alors même que l'opération est réussie, le bailleur n'a pas accès à la directive de politique pénale. Pour certains référents sûreté, ces opérations partenariales, souvent conduites à distance de la justice, les conduisent plus généralement à mettre à distance un univers perçu comme « intellectuel » et loin du terrain :

*« On n'a pas attendu M. X. pour communiquer ! La justice reste très intellectuelle... Elle reste dans son monde. Je pensais qu'ils allaient pondre des directives, et bien, rien du tout, ils le feront peut-être après... après l'opération. » (bailleur social, mai 2021)*

Sur les questions de santé mentale, le lien avec les professionnels de la santé se fait difficilement, ce qui conduit à privilégier les réponses de nature répressive, à commencer par l'expulsion :

*« Beaucoup de personnes qui souffrent de troubles psy, et on ne sait pas qui contacter à part le 17... On n'a pas d'interlocuteurs, pas de structures à qui s'adresser. Aujourd'hui, pas*

*d'autres choix que de résilier le bail pour des troubles psy... Un qui passe son temps à agresser les autres locataires, qui accueille les dealers... L'autorité de tutelle qui ne veut plus s'en occuper... Donc, ça s'est fini avec une expulsion pour troubles et mauvais comportements, avec de nombreux témoignages de résidents. La personne a été hospitalisée d'office. Un exemple type, une personne pour qui il n'y avait que la décision de l'expulsion qui restait et qui finalement a installé son lit dans notre parking ! On n'a pu le virer qu'à cause d'un incendie qu'il a causé dans le parking... Dangereux en plus » (bailleur social, mars 2021)*

*« C'est une problématique depuis des lustres, avec les CMP [centres médico-psychologiques] ... Moi je sais pas quoi faire quand j'ai un SDF qui suit les locataires, dégrade... La police vient une fois, deux fois. Autant des fois, ça fonctionne, des fois, ça fonctionne pas. Et le maire me met la pression, m'engueule... Problème avec certains CMP, on n'a pas la même temporalité, le maire il attend une réponse immédiate, lui, le CMP, il doit faire une enquête, il doit entendre du monde, donc c'est très compliqué... » (bailleur social, avril 2021)*

Ces partenariats ne manquent pas de rappeler la difficulté de l'action conjointe bien analysée par les travaux sur la mise en œuvre de l'action publique. Pressman et Wildavsky (1973) mettaient en évidence que, dans le cas du développement économique à Oakland (*Economic Development Agency*)<sup>51</sup>, les acteurs étaient d'accord sur les objectifs fondamentaux (développer l'emploi par un programme de travaux publics, recruter en priorité des minorités), mais divergeaient sur les priorités d'action et les moyens. Les acteurs se divisaient sur les normes de sécurité à retenir, certains, en même temps investis sur d'autres programmes, ne donnant pas la priorité au projet de développement prévu par l'EDA. En outre, les acteurs étaient dans des temporalités différentes : les responsables du programme au niveau fédéral avaient des sens de l'urgence plus ou moins forts ; d'autres services du gouvernement fédéral

---

<sup>51</sup> Leur travail a porté l'*Oakland Economic Development Administration* (EDA), agence fédérale chargée de mettre en place un programme de développement économique de cette ville de la côte ouest des États-Unis.

poursuivaient d'autres priorités ; les architectes qui travaillaient pour le port d'Oakland avaient d'autres projets en cours, certains plus prioritaires.

Ce qui paraît simple est long et complexe : il faut choisir le lieu, s'arranger avec les acteurs en désaccord, élaborer le projet, définir le financement, le redéfinir éventuellement, etc. (voir Maillard, Kübler, 2015). L'interprétation ici est proche : bailleurs, parquets et police ne divergent pas sur les objectifs (lutter contre les trafics, garantir une vie paisible aux locataires), mais ils ont des priorités qui peuvent différer et ils définissent les problèmes de façon différente. Les bailleurs, sous pression de leurs locataires, attendent des réponses rapides, là où les enquêtes policières prennent du temps, et le travail de la justice également, avec les garanties procédurales multiples qu'il implique. Du point de vue des priorités territoriales ensuite, la logique de chacun des bailleurs pris individuellement est d'attirer l'attention sur l'urgence à laquelle est soumis son patrimoine, là où les ressources d'intervention policières sont limitées.

## **Conclusion**

Les bailleurs sociaux sont donc devenus des acteurs des politiques locales de prévention et sécurité. Avec des intensités variables en fonction de la taille, des moyens, voire des statuts des organismes, ils ont investi le domaine de la tranquillité résidentielle et de la sûreté, dans une logique d'isomorphisme et souvent sous la pression de leurs salariés et/ou de leurs locataires. Autour de la prévention situationnelle se sont diffusés des savoirs, techniques et modes opératoires. Cette mobilisation des bailleurs n'est pas sans rappeler la logique d'implication des villes sur ces mêmes questions : bailleurs sociaux comme collectivités territoriales sont confrontés aux problèmes liés au vivre ensemble dans les territoires, soit à partir des conditions de vie des résidents pour les premiers, des habitants des villes pour les seconds. Bailleurs comme municipalités doivent donner des réponses, dans un domaine que l'État n'est plus en mesure de réguler seul (Roché, 2004). S'il y a similitude dans les processus de mobilisation entre bailleurs et villes, il peut également

y avoir conflit : les municipalités reprochant parfois aux bailleurs sociaux de ne pas faire assez pour préserver les conditions de jouissance paisible de leurs locataires. Ce constat conduit à rappeler que ces sujets soulèvent des questions de définition des frontières d'action des différentes organisations.

Trois constats ressortent de notre analyse. Le premier est que l'on assiste à la naissance d'un répertoire d'action, de plus en plus technicisé, selon des logiques de prévention situationnelle. En l'espace d'une vingtaine d'années, la prévention situationnelle s'est diffusée dans les différents organismes, de la résidentialisation à la généralisation des systèmes Vigik, en passant par le réaménagement des halls ou le développement de la vidéosurveillance. Des services se sont structurés, des modes standardisés de remontées d'information ont été établis. On observe un mouvement d'homogénéisation (professionnalisation, bureaucratisation), selon une logique d'isomorphisme normatif (adopter des normes semblables sous l'effet de la professionnalisation) et mimétique (adopter des politiques semblables en s'imitant les uns les autres dans un contexte d'incertitude), que favorisent les organismes de représentation, comme l'AORIF et l'USH, qui s'efforcent de techniciser au maximum ces registres de tranquillité et sûreté pour atténuer les différences d'orientations entre organismes HLM.

Deuxièmement, cette implication, très largement favorisée par les demandes des municipalités, mais aussi de l'État, vient redéfinir les frontières d'action et la distribution des responsabilités. Où commence le domaine d'intervention du bailleur ? Où s'arrête celui de la police ? Il semble, de ce point de vue, que les interdépendances entre ces différents acteurs soient plus fréquentes et les rapports plus resserrés. Autour d'enjeux partagés (protection des salariés, traitement de problèmes récurrents comme les épaves ou les trafics) se sont constitués des réseaux d'action, plus ou moins durables, qui favorisent un partage de l'information et parfois une coordination des interventions. Ces interdépendances sont également des contraintes : les services de police conditionnent leurs interventions sur les sites des bailleurs à des investissements de la part de ces derniers, notamment en termes de vidéosurveillance,

favorisant ainsi une logique d'échanges réciproques. Les questions relatives aux temporalités d'action, à l'échange d'informations nominatives, aux priorisations des interventions constituent toujours des objets de discussion, traduisant des ensembles de dispositions et de positions différentes des bailleurs, services de police et parquet. Les relations se jouent à plusieurs niveaux. Horizontalement, parquet, services de police et bailleurs, défendent des orientations différentes quant à l'échange d'informations judiciaires ou encore au rapport à la règle de droit. Verticalement, les rapports opérationnels, au niveau des quartiers ou des villes, favorisent une interconnaissance, variables en fonction des territoires (et du rôle d'intermédiation que peuvent jouer les villes), là où les relations avec les états-majors sont teintées de distance. Ces questions partenariales renvoient à des univers moraux : l'écoute dont a été capable de faire preuve la Procureure, les relations interpersonnelles, le rapport partagé au « terrain » et à son âpreté définissent des lignes de rapprochement entre acteurs.

La troisième remarque renvoie aux conceptions dominantes de la sécurité, et prend la forme d'une ouverture. Les interventions dont il est ici question sont assez largement caractérisées par des logiques techniques de prévention situationnelle, plus que sociale, de la part des bailleurs, et d'intervention répressive (sécurisation, interpellation, enquêtes) de la part des services de police. Les résidents sont plus une « cible » des interventions, auprès desquels il faut communiquer, que des acteurs de la production de la sécurité. Ce sont des conceptions que I. Loader et N. Walker (2007) qualifieraient de sécurité « mince »<sup>52</sup> plutôt qu'« épaisse » (*thin and thick security*) : sont privilégiées des réponses privilégiant la répression, voire l'expulsion, visant à satisfaire les demandes immédiates en termes de sécurité. De telles réponses, prévient Ian Loader, peuvent « réduire la délinquance ou produire de l'ordre, tout en contribuant à l'insécurité au travers de pratiques inéquitables qui affaiblissent le sens d'appartenance sûre

---

<sup>52</sup> Nous nous inspirons ici des choix de traduction de « *thin [description]* » proposés par Geertz, 1998, § 7, note de bas de page 6.

ressentie par certains individus et groupes et sociaux et ethniques » (2006, p. 212)<sup>53</sup>. D'autres réponses, reposant sur un plus grand dialogue, une plus forte implication des habitants à la production des règles de civilité seraient de nature, toujours en suivant l'analyse de Ian Loader, d'assurer « les tâches de contrôle de la délinquance et de production de l'ordre qui soutiennent les conditions la vie démocratique commune dans laquelle la sécurité de tous les individus et groupes peuvent se développer » (2006, p. 213)<sup>54</sup>. De tels modes d'intervention supposent, comme l'a bien montré Anne Wyvekens (2018), de « se préoccuper de la qualité de l'espace [et donc] oblige à oublier un moment la police des comportements pour considérer la scène où ceux-ci se déploient et, dépassant la technique, le béton, les grilles et les caméras, à prendre en compte les usages des lieux et donc leurs usagers ».

### Références du chapitre 3

Bonnet, F. 2008, Les effets pervers du partage de la sécurité. Polices publiques et privées dans une gare et un centre commercial, *Sociologie du travail*, 50, 505-520.

Bonnet, L., 2016, *Métamorphoses du logement social. Habitat et citoyenneté*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Bonnet, F., Maillard (de), J. et Roché, S. 2015, Plural policing of public places in France: between private and local policing, *European Journal of Policing Studies*, 2, 3, 285-303.

Commaille, J., 2000, *Territoires de justice : une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, Presses Universitaires de France.

Crawford, A., 1999, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Oxford University Press.

---

<sup>53</sup> C'est nous qui traduisons ("can appear to reduce crime or produce order while contributing to public insecurity through unfair practices that undermine the sense of secure belonging felt by certain individuals and social or ethnic groups", Loader, 2006, p. 212).

<sup>54</sup> « In performing crime control and order maintenance tasks in ways that sustain the conditions of a democratic common life in which the security of all individuals and groups can best flourish" (Loader, 2006, p. 213).

DiMaggio, P. J. Powell, W. W., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

Douillet, A.-C., Maillard (de), J., 2008, Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles, *Revue française de sociologie*, 49 (4), 793-818.

Geertz, G., 1998, « La description dense », *Enquête* [En ligne], 6, mis en ligne le 15 juillet 2013, URL : <http://journals.openedition.org.inshs.bib.cnrs.fr/enquete/1443> ; DOI : <https://doi-org.inshs.bib.cnrs.fr/10.4000/enquete.1443>.

Gosselin, C., et Malochet, V., 2017, « Jusqu'où ne pas aller trop loin ? » Les bailleurs sociaux face aux enjeux de sécurité, *Espaces et sociétés*, 171 (4), 127-143.

Gosselin, C. et Malochet, V., 2018, L'investissement croissant des bailleurs sociaux dans le domaine de la sécurité, *Note rapide*, n° 777.

Lascoumes, P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

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

Loader, I., 2006, Policing, recognition, and belonging, *AAPSS*, 605, 202-221.

Loader, I., Walker, N., 2007, *Civilizing security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Maillard (de) J. et Kübler, D., 2015, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Maillard (de), J. et Zagrodzki, M. 2017, Plural Policing in Paris: variations and pitfalls of cooperation between national and municipal police forces, *Policing and Society*, 27, 1, 53-64.

Malochet, V. 2017, Contours et positionnement d'une forme hybride de *policing* résidentiel. Le cas du Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS), *Champ pénal/Penal Field*, XIV.



Malochet, V. et Ocqueteau, F., 2020, Gouverner la sécurité publique. Le modèle français face à la pluralisation du policing, *Gouvernement et action publique*, 9 (1), 9-31.

Pressman, J. et Wildavsky, A., 1973, *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

Robert, P. et Zauberman R., *Mesurer la délinquance*, Presses de Sciences Po, 2011.

Roché, S., 2002, *Tolérance zéro ?*, Paris, Odile Jacob.

Roché, S., 2004, Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes, *Revue française de science politique*, 54 (1), 43–70.

Union Sociale pour l’Habitat, 2017, *La tranquillité résidentielle et le partenariat de sécurité publique*, Cahiers Repères, n°37.

Wyvekens, A., 2018, La civilité urbaine, une nouvelle perspective pour la sécurité publique, Note Terra Nova (<https://tnova.fr/societe/justice-securite/la-civile-urbaine-une-nouvelle-perspective-pour-la-securite-publique/>).

## Conclusion générale

La présente recherche avait donc pour objectif d'analyser la façon dont les acteurs coproduisent de l'action commune autour des questions de prévention et sécurité à l'échelle locale. Deux champs principaux de questionnements peuvent être distingués. Le premier porte sur le pilotage de ces dispositifs partenariaux et les relations que nouent les acteurs en leur sein. Le second concerne le sens donné à la prévention de la délinquance et à la sécurité publique. Notions aux contours flous, elles ne disent pas grand-chose en soi des orientations dominantes (prévention sociale vs situationnelle, répression vs prévention, encadrement vs accompagnement) qui marquent les reconfigurations de l'action publique. Pour répondre à ces questionnements, la recherche s'est fondée sur un total de soixante entretiens, répartis entre acteurs municipaux (élus, responsables prévention-sécurité et polices municipales), acteurs étatiques (préfecture, police, éducation et justice) et bailleurs sociaux, conduits entre janvier 2020 et juin 2021<sup>55</sup>.

Sur le premier champ de questionnement, domine traditionnellement le constat d'une différenciation du rôle de l'État. D'un côté, il détient dans le domaine de la gestion des effectifs de sécurité publique un monopole à peine atténué, ce qui lui permet de conserver des ressources étendues et une très large responsabilité dans la gestion de la sécurité. De l'autre côté, pour ce qui relève des formes plus larges de contrôle et de prévention, il est un acteur parmi d'autres des processus de négociation localisée. Nos résultats viennent quelque peu réviser ce constat, en soulignant que, même dans le domaine de la sécurité (qui repose sur l'utilisation de la contrainte physique légitime), le rôle des agents de l'État se trouve relativisé. Les forces de police doivent désormais "faire avec" de nouveaux acteurs : polices municipales (chapitres 1

---

<sup>55</sup> Dans deux des villes, nous avons pu également conduire des observations de réunions de Groupes de partenariat opérationnel (cinq au total, pour un total de huit heures), ce qui nous a permis de compléter les entretiens en observant les échanges.

et 2) et bailleurs sociaux (chapitres 1 et 3) notamment. Avec des intensités variables en fonction de la taille, des moyens, voire des statuts, les bailleurs sociaux ont investi le domaine de la tranquillité résidentielle et de la sûreté, souvent sous l'effet conjugué de la pression de leurs salariés et/ou de leurs locataires et des incitations de l'État. Ainsi, confrontés aux problèmes liés au « vivre ensemble » dans les territoires, bailleurs comme municipalités doivent donner des réponses, dans un domaine que l'État n'est plus - ou ne se considère plus - en mesure de réguler seul. Du côté des polices municipales, leur renforcement considérable (24 000 policiers municipaux en 2020 contre 5 600 en 1984, soit 10 % des forces de sécurité intérieure) a conduit à une redéfinition de leur mandat et de leurs relations avec les forces de police nationale. C'est donc un paysage institutionnel incontestablement plus diversifié et polycentrique qui prévaut désormais.

L'analyse des groupes de partenariat opérationnel (chapitre 1) montre que c'est une logique d'échange entre responsables policiers locaux et autres intervenants qui opère. D'un côté, la police cible ses patrouilles, fait des contrôles, peut commencer des enquêtes, de l'autre, les bailleurs lancent des opérations de sécurisation au travers de la prévention situationnelle. Les GPO représentent pour la police un outil en vue de renforcer une légitimité affaiblie par le déclin des taux d'élucidation, les critiques quant aux modes d'action policiers trop peu efficaces ou encore quant à la trop grande centralisation de l'institution. L'État doit donc gouverner en suscitant des modes de coopération entre acteurs, ce qui soulève des questions en matière d'action collective : comment initier des relations de nature coopérative entre des acteurs aux modes d'action et identités professionnelles différentes ? Dans les relations entre bailleurs et services de police, les questions relatives aux temporalités d'action, à l'échange d'informations nominatives ou encore aux priorisations des interventions, cristallisent des ensembles de dispositions et de positions différentes entre bailleurs, services de police et parquet. Ces relations sont particulièrement complexes et se jouent sur plusieurs niveaux. Horizontalement, parquet, services de police et bailleurs défendent des orientations différentes quant à l'échange d'informations judiciaires ou encore au

rapport à la règle de droit ; verticalement, les rapports opérationnels favorisent une interconnaissance (certes variables en fonction des territoires), là où les relations avec les états-majors sont teintées de distance.

C'est un constat semblable qui ressort de l'analyse des relations entre polices municipales et police nationale (chapitre 2), où prévaut une logique de coopération conflictuelle. Si n'apparaissent que très rarement des rapports explicitement antagoniques, si les échanges d'informations sont réguliers, et si les relations sont marquées par un certain niveau d'interconnaissance et de solidarité professionnelle, des enjeux continuent de cristalliser des points de crispation, notamment en ce qui concerne la définition du « sale boulot », en l'occurrence les tâches administratives chronophages - comme l'enlèvement de véhicules -, ou les missions ne relevant pas pleinement de lutte contre la délinquance - comme les tapages nocturnes.

La deuxième série de questions concerne les réorientations normatives en matière de prévention et de sécurité. Plusieurs tendances fortes apparaissent ici. D'abord, nos analyses viennent confirmer la montée en puissance de la prévention situationnelle. C'est particulièrement le cas pour les bailleurs (chapitres 1 et 3) : de la résidentialisation à la généralisation des systèmes Vigik, en passant par le réaménagement des halls ou le développement de la vidéosurveillance, la prévention situationnelle s'est diffusée comme répertoire d'action au sein des bailleurs sociaux. Des services se sont structurés, des modes standardisés de remontées d'information ont été établis. Concernant les polices municipales (chapitre 2), nous avons repéré un renforcement de la logique répressive tant du point de vue des armes utilisées que des missions exercées. Si aucune des quatre polices municipales analysées n'est dotée d'armes à feu en janvier 2015, deux d'entre elles le sont aujourd'hui (et une autre dispose de tasers). On observe également un glissement vers les missions traditionnellement du ressort de la police nationale, soit en raison de la volonté de cette dernière de se délester des tâches indues (fourrière, enlèvement de véhicules, missions d'information, voire tapages nocturnes), soit eu égard à une logique plus offensive de

la part de certaines polices municipales, qui investissent le terrain de la lutte contre la délinquance. Ces dynamiques d'ensemble n'interdisent pas des acclimatations locales, traduisant une importante diversité des pratiques et orientations. Nos quatre cas sont ici instructifs : si la police de Saboville est marquée par une très forte présence sur le terrain et une capacité à produire de l'information judiciaire, deux autres polices (Louisville et Trouville) demeurent orientées vers des missions de stationnement, de circulation ou encore de police des marchés et sont armées de tasers ou de tonfas. Dans la dernière, Valentine, les policiers municipaux sont armés, mais les missions sont assez largement définies autour de la réalisation de services d'ordre pour les nombreux événements culturels dont la ville est le cadre.

Ces dynamiques viennent redéfinir les frontières d'action et la distribution des responsabilités. Où commence le domaine d'intervention du bailleur et des municipalités ? Où s'arrête celui de la police... ou celui de la justice ? Les interdépendances entre les différents acteurs sont plus fréquentes et les rapports plus resserrés. Autour d'enjeux partagés se sont constitués des réseaux d'action qui favorisent un partage de l'information et parfois une coordination des interventions. Pour autant, deux caractéristiques marquent, en creux, les partenariats contemporains. D'abord, les habitants demeurent à la marge de ces dispositifs. Dans les partenariats entre bailleurs sociaux, police et justice, les résidents sont plus une « cible » des interventions, auprès desquels il faut communiquer, que des acteurs de la production de la sécurité. Dans les GPO, dominant des relations entre organisations professionnalisées, les habitants étant rarement conviés ou représentés. Ensuite, dans ces dispositifs, ce sont essentiellement des conceptions de sécurité « mince »<sup>56</sup> plutôt qu'« épaisse » (*thin and thick security*) qui se voient privilégiées : des réponses privilégiant la répression, visant à satisfaire les demandes immédiates en matière de sécurité plutôt que des réponses reposant sur un plus grand dialogue.

---

<sup>56</sup> Voir note de bas de page n° 52.

## Annexe : présentation des entretiens et des observations

### Entretiens

#### 1. Acteurs étatiques

##### - Préfectures

23 mars 2021 : chargé de mission prévention de la délinquance, cabinet du préfet de Seine-Saint-Denis, environ 1h30

##### - Police nationale

##### Direction centrale de la sécurité publique

8 janvier 2021 : inspecteur général de l'administration, environ 1h45

##### Directions départementales de la sécurité publique

23 septembre 2020 : DDSP, 1h30

7 octobre 2020 : DDSP adjoint, 1 heure

##### Circonscriptions

##### *Louisville*

13 janvier 2020 : brigadier-chef, responsable du GPO QRR, environ 2h30

13 janvier 2020 : brigadier-chef chef GPO autres quartiers, environ 1h45

13 janvier 2020 : commissaire, chef de la circonscription, 1h30

##### *Saboville*

16 décembre 2020 : commissaire divisionnaire, chef de la circonscription, & commissaire, 2h45

20 janvier 2021 : capitaine, responsable GPO, environ 1h40

##### *Trouville*

11 décembre 2020 : commissaire divisionnaire, cheffe de circonscription, et commissaire et chef des unités de voie publique, 1h30

9 mars 2021 : ancien commandant de police, ancien délégué à la cohésion police-population, 1h20

#### *Valentine*

1er décembre 2020 : commissaire divisionnaire, cheffe de circonscription, 2 heures

1er décembre 2020 : commandant divisionnaire fonctionnel, chef GPO, 1 heure

2 avril 2021 : major et gardien de la paix, mission prévention et communication, environ 1h15

#### - **Parquets**

7 octobre 2020 : procureur de la République, Tribunal Judiciaire, 1h30

9 février 2021 : magistrat honoraire, 2 heures par Zoom

19 février 2021 : procureur, Tribunal Judiciaire, 1h30

#### - **Protection judiciaire de la jeunesse**

20 mai 2021 : responsable d'unité éducative en milieu ouvert, environ 2 heures

#### - **Éducation nationale**

19 mars 2021 : inspectrice d'académie, avec deux conseillères pédagogiques, environ 1h20

19 mars 2021 : principale de collège, environ 1h20

25 mars 2021 : principale de collège, 1h20

## **2. Collectivités territoriales**

#### - **Conseils départementaux**

3 février 2020 : cheffe de l'unité prévention et citoyenneté & coordonnateur Administration-budget, 2 heures

3 juin 2020 : coordonnateur de territoire conseil départemental, 1h30

#### - **Municipalités**

**94**

Janvier 2020 : adjointe prévention et sécurité, médiation, accès aux droits & directrice prévention et lutte contre les incivilités, 1 heure 40

**95**

18 décembre 2019 : directeur prévention-sécurité, 2h30 (puis octobre 2020, environ 1h30)

Novembre 2020 : psychologue, 1 heure

Janvier 2020 : directrice de tranquillité publique et chargé de mission lutte contre l'extrémisme violent, radicalisation, 2h15

**92**

13 novembre 2020 : consultant, ancien maire, environ 1h10 (puis 26 novembre 2020, environ 1 heure)

4 mars 2020 : directeur de la prévention, coordonnateur du CLSPD, 2h15

10 janvier 2020 : coordonnatrice CLS-CLSPD, 3 heures

**93***Alexandrie*

11 février 2020 : directrice prévention-sécurité, environ 2h15

30 juillet 2020 : responsable service prévention, aide aux victimes et interventions publiques, environ 2 heures

24 mars 2021 : cheffe du service prévention de la délinquance, environ 1h15/30

*Marina*

15 mars 2021 : correspondante ville-justice environ 1h10

6 avril 2021 : correspondante ville-justice, environ 2 heures

*Nicoville*

19 mars 2021 : cheffe du service de prévention de la délinquance, 2 heures

*Ritaville*

4 mars 2021 : ancienne coordonnatrice CLSPD, 1h20

23 mars 2021 : cheffe de projet ancienne coordonnatrice CLSPD, environ 1h30



### *Santaville*

15 janvier 2020 : directrice prévention et coordonnatrice CLSPD, 3 heures

30 septembre 2020 : directrice prévention, environ 1h30

3 juin 2021 : coordonnatrice CLSPD et correspondante ville-Justice, 1h30

### *Trouville*

10 février 2021 : chef police municipal, 1 heure

18 février 2021 : brigadier-chef principal, 1 heure 30

24 février 2021 : chef police municipale, 4 heures

### *Valentine*

26 février 2020 : directeur sécurité et coordonnatrice CLSPD, 2 heures

7 octobre 2020 : directeur sécurité et coordonnatrice CLSPD, 1h30

24 février 2021 : directrice sécurité et ancienne responsable de la police municipale, 2 heures

17 mars 2021 : responsable de la police municipale, 1h30

### *Saboville*

30 novembre 2020 : directeur de la police municipale et coordonnateur CLSPD, de 10h à 15h30

### *Louisville*

12 octobre 2020 : directeur prévention urbaine, 1 heure

19 octobre 2020 : directeur prévention urbaine, 1 heure

19 février 2021 : directeur prévention urbaine, 1 heure

### *Trouville*

23 janvier 2020 : directrice prévention-sécurité, 2h30

10 décembre 2020 : directrice prévention-sécurité, 45 mins

## **3. Bailleurs**

### *Niveaux national et départemental*

17 mars 2021 : direction du service d'ingénierie et de pilotage de la sûreté, environ 1h15

3 mai 2021 : chargés de mission association d'organismes d'habitat social, 2 heures

26 mai 2021 : directeur, direction sûreté et tranquillité résidentielles, 2h30

2 juin 2021 : direction générale gestion du patrimoine, 30 mins

12 avril 2021 : direction de la gestion du patrimoine, 1h30

*Niveau local*

11 février 2021 : managers de proximité, environ 2 heures

18 février 2021 : syndic de copropriété, environ 35 minutes

5 mars 2021 : chef de secteur, environ 1 heure

5 avril 2021 : direction territoriale, 50 minutes

<b>Observations</b>
---------------------

21 octobre 2020 : GPO Valentine Est. Dans une salle du commissariat, 1 heure

22 octobre 2020 : GPO Valentine Ouest. Dans une salle du commissariat, 2h30

28 janvier 2021 : GPO Valentine Ouest. Dans une salle du commissariat, 2 heures

18 février 2021 : GPO Valentine Est. Dans une salle du commissariat, 1 heure

17 février 2021 : GPO Saboville, Foyer, 2 heures