

# REGARDS SUR LA BRIGADE

## L'AVENIR DE LA BRIGADE



© M/DICOM/D. MENDIBOURE

Contrôle des attestations de déplacement dérogatoire par des gendarmes du groupement de l'Essonne pendant la période de confinement du printemps 2020.

# La brigade de gendarmerie à la croisée des chemins ?

**S**i la commune est l'unité de base de la démocratie, la brigade est celle de la Gendarmerie. Installée depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle dans chaque canton, son histoire épouse celle de nos territoires. Les bouleversements qu'ont connus ceux-ci, ces trente dernières années, l'ont conduite à s'y adapter dans des conditions qui ont failli provoquer une véritable rupture entre les élus locaux et une Arme à laquelle ils restent pourtant profondément attachés. C'est l'avenir de cette relation qui est désormais en jeu.

- Les forces de transformation qui ont fait de la France paysanne de la Libération une nation industrialisée et urbaine se sont remises en marche. L'accélération de la métropolisation, amorcée depuis une quarantaine d'années, en est la tendance la plus visible et la plus puissante.

L'influence de la quinzaine de grandes métropoles françaises est ainsi devenue déterminante sur le développement des aires urbaines voisines, mais plus encore sur l'espace intermédiaire (périurbain hors



**GAÉTAN GORCE**

Membre honoraire  
du Parlement,  
administrateur civil,  
chercheur associé à  
l'IHEMI

banlieues proches) sur lequel l'activité et l'emploi ont de plus en plus tendance à se répartir.

Ce « décentrement » des emplois n'est évidemment pas pour rien dans le développement démographique du périurbain

qui, sous l'effet du coût élevé du foncier, a débouché sur une ségrégation spatiale croissante introduisant des écarts de revenus sensibles, là encore au bénéfice des couronnes périurbaines proches et au détriment des banlieues – qui sont comme enjambées –, du périurbain éloigné et parfois de la ville-centre elle-même.

Il en est résulté un brouillage de la frontière séparant l'urbain d'un rural désormais bien difficile à définir, mais dont l'exode, sauf exception, appartient au passé. Le repeuplement (d'une partie) des campagnes depuis une vingtaine d'années a d'ailleurs pris une telle ampleur (surtout à l'ouest et au sud, le long du littoral et dans le prolongement des grandes aires urbaines) que la population des communes de moins de 2 000 habitants en a retrouvé son niveau du début des années 1960 !

Aussi est-ce le rural, idéalisé depuis la ville, et non l'urbain, qui constitue un territoire de mobilité : 10 % seulement des enquêtés vivant dans des communes de moins de

500 habitants disent y avoir toujours vécu alors que la proportion d'habitants des villes d'au moins 200 000 habitants qui déclarent la même chose est de 28 %<sup>1</sup>.

À bien y regarder, il s'agit donc moins d'opposer une France périphérique à une autre que d'acter une sorte de tripartition séparant des territoires denses, riches et influents, des zones bénéficiant plus ou moins bien de leur influence, et d'autres enfin, à l'intérieur comme à l'extérieur des métropoles, cumulant progressivement les handicaps.

Ces transformations se sont accompagnées d'une diffusion des formes de délinquance propres à la ville en direction des territoires périurbains et ruraux selon la densité de population et l'accessibilité du territoire. La carte communale des cambriolages et des vols de véhicule (cf. SSMSI) se développe ainsi visiblement en cercles concentriques autour des métropoles, l'aire de diffusion étant proportionnelle au poids de l'agglomération (et à l'importance de la fréquentation touristique) avec une intensité qui baisse, non avec la taille de la commune concernée mais avec la distance au pôle (et la densité de ce dernier).

On mesure à ce panorama la difficulté de la tâche de la Gendarmerie, en raison de la mobilité croissante de la délinquance

comme de la diversité des écosystèmes qu'elle doit surveiller, la plupart des compagnies se situant d'ailleurs à cheval sur des types de territoires mi-urbanisés mi-ruraux.

À cela s'ajoute la modification des comportements qui accompagne ce brassage : non seulement le mouvement pendulaire domicile/travail vide des zones entières de leur population durant la journée, mais le repliement sur soi d'un grand nombre d'habitants prive les brigades d'interlocuteurs et de sources d'information, ce qui complexifie les tâches de sécurisation.

Face à ces mutations, l'Arme n'est certes pas restée inerte. Et la brigade s'est trouvée au cœur du processus, en parallèle à la création d'unités spécialisées (délinquance itinérante, etc.).

Ainsi, confrontée à une réduction (aujourd'hui quasi compensée) de ses effectifs et à un déplacement de la population vers le périurbain, la Gendarmerie a-t-elle revu son maillage territorial. Le nombre de brigades a diminué de 3 295 en 2009 à 2 936 en 2019, traduisant une politique de réorganisation autour des communautés de brigades supposées assurer un emploi plus efficient des personnels sur des territoires assez vaste<sup>2</sup>, sans que les effectifs en aient officiellement souffert, passant sur la même période de

1 Enquête CEVIPOF-AMF, octobre 2019.

2 Rapport de février 2019 de la Cour des comptes sur l'accès aux services publics effectué à la demande de l'Assemblée nationale.

33953 à 34356. Un processus prudent de redéploiement entre zones Police et Gendarmerie s'est efforcé de mieux équilibrer la présence des effectifs en fonction de la densité des territoires, sans qu'il ait été cependant possible de définir un seuil objectif de population pouvant servir de critère à l'intervention des uns et des autres.

Au total, le glissement des effectifs des zones rurales vers le périurbain aurait ainsi été réel mais limité, traduisant la volonté constante de la Gendarmerie de concilier l'ancrage territorial indispensable à la

mission de sécurisation et de renseignement avec l'efficacité opérationnelle et les contraintes budgétaires.

D'où vient dès lors le malaise toujours perceptible dans les rapports, dont la brigade est l'épicentre, entre la Gendarmerie, la population et les élus locaux ?

Les enquêtes nationales en effet sont trompeuses. Elles enregistrent un fort soutien à la Gendarmerie, mais ne rendent pas compte du malaise ressenti sur le terrain.



Surveillance par la gendarmerie départementale des parcs ostréicoles à Arcachon

Sans doute celui-ci est-il la conséquence d'orientations stratégiques, aujourd'hui remises en cause, qui ont réduit les effectifs et la disponibilité des brigades tout en les orientant prioritairement vers une répression routière impopulaire.

Il tient aussi à un sentiment d'impuissance lié à la faible élucidation des cambriolages le plus souvent imputés à des groupes extérieurs au territoire.

Mais il est surtout, selon moi, le résultat de ces réorganisations qui restent mal comprises. La méthode suivie en est sans

doute responsable. Comment expliquer en effet que des réaménagements de service intervenus voici près d'une dizaine d'années continuent de susciter la colère des élus, comme j'en ai été souvent témoin ? Et que des réductions d'horaires d'ouverture libérant du personnel de patrouille soient toujours dénoncées par les habitants comme une perte de disponibilité et d'accessibilité ?

L'enquête déjà citée du s pour l'AMF est à cet égard instructive : elle révèle que sur 13 services jugés moins facilement accessibles en campagne que pour la moyenne



La lieutenant Renard, commandante la BTA de Mennecy, équipée d'une tablette Néogend lors d'un contrôle d'attestation de déplacement.

© GENDARMERIE/SIRPAVF-GARFOIA

des Français, la Gendarmerie arrive au 4<sup>e</sup> rang de difficulté (seulement 39 % la jugent facilement accessible), certes devant les services culturels (33 %), les gares (24 %) et les transports en commun (20 %), mais derrière les stations-service et les agences bancaires (40 % et 41 %), les services de santé (42 %), les bars et les salons de coiffure (46 %), le commerce alimentaire (47 %), l'Internet (48 %), le bureau de poste (52 %) ou l'éducation (62 %).

Cette insatisfaction ne peut être séparée d'un sentiment d'isolement qui, s'il ne coïncide pas avec un risque élevé d'exposition à la délinquance, en alimente néanmoins la crainte. Hypersensibilité encore accentuée par l'arrivée régulière de populations nouvelles accusées de ne pas respecter les codes, mais surtout par la crainte des nouveaux résidents de se voir rattrapés par des phénomènes auxquels ils avaient justement tenté d'échapper en déménageant.

Ce malaise se traduit par l'irritation de nombreux élus locaux, d'autant plus paradoxale que ces derniers ne cessent de revendiquer de bons rapports avec « leurs » gendarmes.

Conscients pour la plupart que la délinquance reste maîtrisée (plus dans les zones rurales peu denses que dans le périurbain), beaucoup affirment vivre dans la crainte de nouvelles réductions d'effectifs, de la poursuite des fermetures ou des regroupements de brigades, voire de transferts de

tâches sur les collectivités qu'ils administrent. L'hypothèse souvent avancée d'un nouveau rôle de l'intercommunalité est souvent perçue par eux comme une provocation. D'abord parce que les difficultés qui ont accompagné les réorganisations de la carte intercommunale au cours des dernières années ne sont toujours pas digérées. Ensuite car les élus tiennent au principe selon lequel la sécurité est d'abord l'affaire de l'État (même si notre législation organise en la matière un partage des responsabilités.) La Gendarmerie semble avoir récemment pris conscience de ces lacunes en initiant, dans le cadre de la politique de sécurité du quotidien, une stratégie donnant la priorité au « contact ». Les brigades et les compagnies s'en sont visiblement emparées, modifiant leur organisation à la satisfaction des élus (désignation d'un référent par commune, réunions régulières, etc.).

Ce changement d'état d'esprit a paré au plus pressé et permis de mettre un terme à la dérive enclenchée dans les années 2000, qui était en passe de rompre définitivement le lien entre la Gendarmerie et la population, particulièrement en zone rurale.

Mais l'orientation stratégique reste ambiguë et, du coup, les résultats obtenus ambivalents.

La difficulté tient d'abord au fait que cette disponibilité nouvelle des personnels est souvent obtenue au détriment soit d'autres

tâches, soit de l'accueil en brigade, le tout compliqué par les hauts et les bas affectant les crédits dédiés à la réserve souvent utilisée pour ces missions de proximité.

Mais elle vient surtout de ce que les objectifs affichés, et bienvenus, de co-construction avec les acteurs locaux des stratégies de sécurité peinent à se concrétiser et à s'adapter à la spécificité des territoires. Or, si les taux de délinquance peuvent varier selon ceux-ci, le besoin de sécurisation est partout le même, comme en témoignent les bilans d'intervention de n'importe quelle brigade.

En zone rurale, l'âge moyen de la population, son isolement relatif, la mosaïque étroite du découpage communal et, du coup, les périmètres parfois extravagants de la coopération intercommunale, y rendent difficile l'organisation de partenariats institutionnels. Quant à l'accessibilité et la disponibilité des brigades, elles y font l'objet de plaintes régulières. Le besoin de Gendarmerie y est rare et plutôt accidentel et dès lors impossible à planifier. En dehors des cambriolages ou des accidents de la route, ils concernent principalement des nuisances du quotidien : troubles de voisinage, déchets sauvages, voitures abandonnées, squats, vagabondage d'animaux, hospitalisation d'office, toutes opérations pour lesquelles les maires des plus petites communes se sentent démunis, voire impuissants, sans intervention de la Gendarmerie. La question des possibilités de mé-

diation est ici clairement posée : à qui les élus peuvent-ils adresser les réclamations que la population leur communique ? Qui dispose du temps et de l'expertise pour leur apporter une réponse appropriée ?

Régler ces problèmes d'ordre public au quotidien a certes été facilité par la création des référents et par les plus récentes évolutions législatives, qui ont accru les pouvoirs et l'information des maires. Mais ceux-ci ne disposent toujours pas de l'expertise juridique, des réseaux et des ressources pour les mettre en œuvre efficacement.

Pour faire face à ces défis, la Gendarmerie privilégie d'abord des solutions techniques : elle pousse ainsi les élus à recourir de plus en plus à la vidéoprotection dans des conditions qui mériteraient une véritable évaluation.

Certes, les brigades encouragent également « la participation citoyenne », mais celle-ci se résume le plus souvent à l'identification de correspondants dans un quartier ou un lotissement résidentiel, passifs, invités seulement à transmettre le cas échéant des alertes ou des informations.

Au niveau des compagnies enfin, des partenariats sont mis en place avec les établissements scolaires ou certains secteurs professionnels exposés, via des référents sécurité utiles et motivés mais dont l'intervention ne peut être assimilée à une véritable coproduction.



Si ces évolutions constituent indiscutablement un progrès, celui-ci nous semble trop limité puisqu'il ne contribue qu'à la marge à résoudre le problème posé, à savoir le hiatus entre les attentes exprimées et les réponses apportées.

L'on peut craindre dans ces conditions que l'apaisement obtenu ces dernières années ne soit qu'une accalmie avant les nouvelles difficultés que ne manqueront pas de susciter des réorganisations rendues inéluctables par les tensions sur les effectifs. L'équation semble impossible à résoudre : les élus et les habitants exigeant le maintien de brigades que l'activité délinquante justifie de moins en moins.

D'où les tentations, récurrentes mais contradictoires, de proposer, d'un côté, la disparition des brigades et le regroupement des effectifs sur un pôle unique rayonnant sur un territoire équivalent à la compagnie, et de l'autre, la réduction à trois de l'effectif de certaines brigades pour maintenir une présence statique mais visible.

Il est à craindre que ces options opposées n'apportent pas de réponse satisfaisante à une contradiction à laquelle il ne pourra être trouvé de réponse qu'en allant au bout de la logique de « coproduction de la sécurité » vantée partout mais, on l'a vu, assez mal concrétisée.

Il me semble en effet évident que le malaise, ressenti surtout en zone rurale, trouve

très largement sa source dans le sentiment qu'ont élus et habitants de se voir imposer des choix présentés comme plus rationnels et dont l'efficacité attendue est supposée faire ultérieurement taire les critiques ou dissiper les doutes. Ce qui n'est à l'évidence pas le cas. Ces réorganisations interviennent en effet dans un contexte désormais habituel mais douloureux de diminution ou de fermeture des autres services publics faisant de la Gendarmerie le dernier symbole de la présence et de la protection de l'État.

Et si la résignation finit souvent par l'emporter, elle masque une rancœur qui s'exprime par d'autres canaux.

La solution semble ailleurs : partir prioritairement des attentes des citoyens pour en faire l'axe de toute politique de sécurité en ville comme dans les campagnes ! En substituant à la concertation a posteriori un dialogue préalable sur les attentes et les moyens.

Les acteurs locaux, si nécessaires à la résolution d'un grand nombre de problèmes, n'ont en effet pas nécessairement la même vision des priorités en matière de sécurité que l'État et la Gendarmerie. L'intensité et l'efficacité de leur coopération dépendront étroitement, en conséquence, du sentiment qu'ils auront d'être associés, intégrés à la définition de la stratégie globale comme des résultats attendus et des actions à mener. Bref de travailler pour le territoire tel



qu'ils le vivent plutôt que d'assister, à la demande, des professionnels respectés. Leur implication est la seule façon de rompre le cercle vicieux présence/effectifs.

N'est-ce pas, par conséquent, une « nouvelle participation citoyenne » qu'il faudrait inventer, une « participation citoyenne » de deuxième génération, qui ne se limiterait pas à constituer des réseaux de correspondants mais ferait bien des habitants et des élus les partenaires à part entière des politiques locales de sécurité ?

Ce qui supposerait de revoir en profondeur les techniques de concertation, de prise de décision et de communication ; de former dans cet esprit les cadres territoriaux de la Gendarmerie à une nouvelle approche stratégique et les élus locaux à une meilleure appréhension des conditions de sécurité ; de donner aux élus et à la Gendarmerie de nouveaux interlocuteurs évitant de concentrer sur celle-ci des demandes d'écoute et de conseil, voire d'interventions, qu'elle ne peut évidemment toutes satisfaire, générant du coup des frustrations préjudiciables. Le professionnalisme des gendarmes est certes indispensable. Mais il doit se compléter d'une attention au quotidien véritable. Ce qui suppose d'associer plus étroitement l'habitant et de placer la réponse à ses attentes sur le même plan que les autres exigences, sécuritaires ou judiciaires.

Cette participation citoyenne de niveau 2 pourrait s'inscrire dans le cadre des

Conseil locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) lorsqu'ils existent et, là où ils font défaut, dans celui des plans départementaux de prévention de la délinquance (art. L 132-6 CSI) dont la prochaine génération va suivre la mise en place de la nouvelle Stratégie nationale de prévention de la délinquance. Elle en constituerait en quelque sorte un volet local. Établi pour trois ans, révisable sous la responsabilité du sous-préfet d'arrondissement – qui devrait être impliqué fortement dans ces processus –, ce plan local ne coïnciderait évidemment pas avec le contrat opérationnel de la compagnie. La spécificité de ce dernier devrait être préservée, mais cette approche locale en déterminerait partiellement le contenu. Il pourrait inclure de nouvelles formes d'organisation sur le terrain, mais fixées cette fois en fonction d'objectifs débattus en amont avec la population. Et qui associeraient des techniques de mesure de satisfaction comme d'évaluation des résultats.

À cet égard, la Gendarmerie vient de lancer, en janvier dernier, un Dispositif inédit de consultation et d'amélioration du service (DCAS), qui vise explicitement à mieux associer la population et les élus à l'évaluation et à l'élaboration des offres locales de sécurité. Cette expérimentation est pour l'instant développée dans vingt et un départements. Est-elle de nature à répondre aux enjeux que nous avons soulevés ? Il est encore trop tôt pour le dire,

et il conviendra d'étudier avec attention les premiers résultats obtenus.

La question de la brigade ne serait ainsi plus centrale. Ne serait-ce pas le meilleur service à lui rendre ?



Patrouille des gendarmes de la brigade territoriale autonome (BTA) de Fosses (Val-d'Oise).