SECURITE et RURALITES

RAPPORT
consacré aux enjeux de sécurité publique dans nos territoires ruraux

par

M. Gaëtan Gorce
Administrateur civil
Chercheur associé à l'INHESJ
Membre honoraire du Parlement

14 avril 2020

SÉCURITÉ ET RURALITÉS : Une équation à deux inconnues

Les enjeux de sécurité publique en milieu rural[1] sont à l'évidence mal connus.
Le problème tient sans doute d'abord au fait que le « rural », dans notre société urbanisée, est particulièrement mal défini, voire occulté.
Le concept semblait appartenir au passé au même titre que la voiture à bras et le labourage au pas lent des bœufs jusqu'à ce que divers phénomènes sociaux fassent prendre conscience d'une autre réalité, bien vivante et plus complexe, traduisant un rapport diversifié aux métropoles.
Ce récent regain d'intérêt pour « les » (plutôt que «la ») ruralités a débouché sur une floraison d'analyses sociales, économiques et politiques sans qu'aient cependant été intégrées à ces problématiques celles de la sécurité. Et lorsque, par extraordinaire elles l'ont été, c'était pour conclure à l'absence de tout véritable enjeu.
Cette impasse est regrettable.
D'abord parce qu'il existe bel et bien une structure de la délinquance propre au milieu rural, dont le niveau tend même à augmenter tout en restant très inférieur à ce qu'il est en ville.
Ses spécificités justifient donc une attention particulière.
Ensuite parce que cette carence d'analyse nous prive de la possibilité de mieux comprendre les mécanismes de la délinquance, les processus qui les relient aux territoires et qui donnent à chacun ses particularités. S'il existe par exemple une corrélation statistique étroite entre les types de délinquance observées et la densité de population, comment expliquer que des communes de taille comparable ne soient pas confrontées à des situations identiques ? Comment comprendre, pour prendre un autre exemple, que si le nombre de cambriolages observé dans une zone est généralement associé au revenu des habitants, ce principe puisse connaitre des exceptions ? L'articulation entre une réflexion globale et une approche locale semble bien constituer une exigence à laquelle d'autres pays, notamment le Royaume Uni, ont d'ailleurs satisfait.
Nos forces de sécurité intérieure s'efforcent certes de construire leurs propres schémas, à l'échelle du terrain, mais le plus souvent dans une logique réactive, pour répondre ponctuellement à la pression qu'exerce sur leurs équipes l'aggravation d'un problème donné plutôt - sauf exception - qu'au travers d'une stratégie durable visant à identifier les risques potentiels ou les causes profondes de processus susceptibles de se répéter. Cette approche tend par ailleurs à faire porter tout le poids de l'effort (et de la responsabilité) sur les professionnels que sont les policiers ou en l'occurrence surtout les gendarmes, au risque de les obliger à hiérarchiser les priorités...et donc, du point de vue de la population, à en négliger certaines.
Cette politique explique sans doute la relative insatisfaction ressentie par nos concitoyens.
Celle-ci est certes diffuse. Elle échappe même souvent au radar des enquêtes et des sondages

[1] *Il convient de préciser ici que n'ont pas été abordées dans ce rapport les questions relatives à la sécurité civile ou à la sécurité routière qui, par leur complexité, mériteraient chacune une étude particulière.*

qui tous enregistrent une appréciation favorable portée « en général » par nos concitoyens sur leurs polices, et en particulier sur la gendarmerie en milieu rural.
Mais cette photographie est trompeuse puisqu'elle confond un respect pour l'autorité et même un réel attachement à un corps militaire inscrit dans la tradition nationale avec une approbation de son action et de ses résultats sur le terrain.
Ma conviction, acquise dans mes fonctions antérieures comme tirée de mes visites et entretiens, est bien plutôt celle de l'existence souterraine d'un ressentiment sourd à l'encontre de l'Etat auquel il est reproché de réduire son armature en services publics.
Ce ressentiment, qui croit souvent en proportion inverse de la densité de population, fait de la Gendarmerie la référence républicaine ultime, celle dont le départ ou l'éloignement achèverait dans l'esprit de nos concitoyens concernés le processus d'abandon mené selon eux à leurs dépens.
Ce rapport invite donc à traiter ces questions avec une grande circonspection, en sachant que leur impact est très supérieur à la gravité des problèmes spécifiques qu'elles soulèvent.
C'est la raison pour laquelle nous avons voulu nous placer le plus possible non pas tant du point de vue des techniciens que de celui des citoyens, qu'il soit connu ou doive être recherché.

Ce rapport s'efforcera d'abord de **COMPRENDRE** : ce qu'est la ruralité aujourd'hui, et ce qu'y est la délinquance.
Si « la » ruralité renvoie à un imaginaire encore puissant, « les » ruralités traduisent un rapport plus ou moins distancié au processus de métropolisation en cours qui concerne à minima plus du tiers de nos concitoyens dans des territoires en mutation à la fois démographique, sociologique et économique.
L'urbanisation, qui se poursuit, a pris en effet de nouvelles formes.
Non seulement le processus de désertification des campagnes s'est, sauf exception, interrompu, mais le mode de vie urbain s'est étendu sur des zones de plus en plus larges à partir des métropoles. Celles-ci concentrant l'essentiel des emplois qualifiés et des équipements d'enseignement supérieur et de recherche, il en est résulté une hyper mobilité liée au travail comme aux loisirs, mais aussi des formes nouvelles de ségrégation spatiale et de précarisation sociale bouleversant l'équilibre des territoires y compris au regard des questions de sécurité publique.
Si celles-ci n'y tiennent qu'une place modeste, la recomposition sociale qui les travaille, la perte des solidarités traditionnelles qui l'accompagne, y rendent les populations souvent hyper-sensibles. Naturellement les problèmes ne sont pas identiques dans les petites communes péri-urbaines de grandes agglomérations, les petits bourgs du Centre ou les campagnes de petite montagne. La délinquance n'y est pas de même nature même si les liens renforcés avec les pôles urbains en font surgir ici ou là des exemples jugés spectaculaires et préoccupants (consommation visible de stupéfiants, rares braquages, raids de cambrioleurs etc.).
Le premier enjeu de ce rapport sera en conséquence d'aider à mieux appréhender ces réalités, et d'esquisser des éléments de catégorisation, invitant à pousser plus loin l'analyse.
Nous nous sommes appuyés pour tenter d'y parvenir sur « la nouvelle typologie des campagnes françaises » mises à jour par les experts publics de l'aménagement du territoire et qui semble

recouper au mieux ce que serait dans sa diversité une notion moderne de la ruralité. Cette typologie conduit à la définir principalement par la distance aux principaux pôles urbains, distinguant la péri-urbanité peu dense des vieux bassins agricoles ou industriels notamment du nord ou de l'est de la France ou encore des campagnes vieillissantes comme celles du Massif Central ou des zones de montagne.
Nous nous sommes cependant heurtés pour ce faire à une difficulté méthodologique majeure – l'inadéquation des données statistiques à ce découpage – que nous n'avons pu surmonter que par itération.
Les conclusions de ce volet de notre travail seront donc exploratoires et inviteront à prolonger l'analyse à partir des résultats de cette mission. Elles offrent cependant une première vision et une connaissance de la délinquance selon la nature des territoires observés dont il semble d'ores et déjà possible de tirer de nombreux enseignements.

Nous nous sommes ensuite efforcés **d'ENTENDRE**, c'est à dire de répertorier, autant que faire se pouvait, les points de vue exprimés par l'Etat, les élus locaux et les populations sur les enjeux de sécurité en essayant de les distinguer selon les territoires, urbains ou ruraux. Ce qui là encore n'est pas une démarche aisée, la plupart des études disponibles renvoyant les ruralités à une définition peu opératoire : à savoir les communes de moins de 2.000 habitants indépendamment de leur situation dans une aire urbaine ou par rapport à celle-ci.
Ce deuxième axe de travail aboutit logiquement à l'affirmation d'une nécessité : celle de se donner à l'avenir les instruments permettant de décrire plus finement le ressenti des habitants de nos campagnes en matière de sécurité, qui nous échappe encore trop largement. Notre analyse s'appuiera donc surtout sur une appréciation issue de l'expérience, ou tirée de l'interprétation de données plus générales s'agissant en particulier du sentiment d'insécurité.

Nous nous sommes enfin demandés de quelle manière **REPONDRE** à ces enjeux et identifier les initiatives susceptibles de permettre à l'Etat, et en premier lieu à la Gendarmerie – qui est en première ligne -, mais aussi aux acteurs locaux, de mieux s'en saisir.
Il nous a semblé alors que la concomitance de ce travail avec la rédaction du Livre Blanc sur la sécurité intérieure rendait superflue une réflexion poussée sur le redéploiement police/gendarmerie, la prise en compte de la directive européenne sur le temps de travail ou la mesure de la performance pour ne prendre que ces trois exemples. Ces sujets ne sont certes pas ignorés mais traités pour mémoire sans prétendre rien apporter de nouveau, sinon mettre en garde contre les effets contre-productifs d'une rationalisation systématique.
L'accent a au contraire été mis sur l'esprit, le sens de l'action à conduire qui, historiquement, incombe quasi exclusivement à la Gendarmerie.
Celle-ci colle au terrain. C'est sa raison d'être.
Elle éprouve cependant, malgré l'exceptionnelle qualité de son encadrement, de plus en plus de mal à y parvenir. Les tensions sur les effectifs, la multiplication des priorités - dont le Contact, la plus récente- l'augmentation des populations dont elle a la charge, lui font éprouver les difficultés qu'il y aura pour elle à maintenir un maillage dense dont la pérennité mobilise en revanche les élus et les habitants.

La réponse à ce dilemme est plus politique que technique.
Elle suppose à notre sens, nous le verrons, la recherche de nouvelles formes de participation citoyenne, de communication, de co-construction, c'est à dire d'aller au bout de la logique « d'intelligence de sécurité territoriale » (IST) qui est au fondement de la Sécurité du Quotidien (SQ) et dont la force d'inspiration, c'est le message porté par ce rapport, ne doit pas s'atténuer.

Qu'il me soit enfin permis à ce stade de remercier les équipes du Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale (CREOGN), et en particulier le Lieutenant-Colonel Jean-Marc Jaffré, pour sa compétence, sa diligence et son entregent, celles de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN), la Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP) de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) et en particulier son Directeur Central, les préfets et les commandants et personnels des Groupements de l'Ariège, la Creuse, la Drôme et la Haute-Garonne qui ont grandement facilité par leur disponibilité mes différents déplacements, ainsi que toutes les personnalités administratives ou universitaires qui ont bien voulu m'accorder leur temps (cf. Annexe 2). Une mention particulière doit être faite pour Julien Pramil du SSMSI et pour les chercheurs de l'INHESJ (avec une mention spéciale pour David Weinberger et Nacer Lalam) qui m'ont accueilli et, chaque fois que nécessaire, épaulé avec une grande gentillesse.

SOMMAIRE

Titre 1 : COMPRENDRE

Chapitre 1 : Sécurité et Territoires
1- Sécurité et Territoires : de la sociologie criminelle à la géo-criminalité
2- Sécurité et Territoires : de l'analyse aux politiques

Chapitre 2 : A la recherche des ruralités
1- Peut-on encore parler de ruralité ?
2- Une forte demande de ruralité
3- Une ruralité bouleversée par la métropolisation

Chapitre 3 : Profil et compréhension de la délinquance dans les « campagnes françaises »
1- Le profil de la délinquance dans les types de campagnes françaises
A- Un profil statistique
B- Un profil tiré de l'observation
C- Tentative de synthèse
2- Les facteurs d'explication
A- Ce que nous dit la criminologie
B- Ce que nous disent les études monographiques
C- Ce que nous disent les travaux du SSMSI
3- Zoom sur des types particuliers de délinquance en milieu rural
A- Une montée des infractions à la législation des stupéfiants
B- La pression continue exercée par la délinquance itinérante
C- La faible occurrence des infractions relatives au monde agricole

Titre 2 : ENTENDRE

Chapitre 1 : L'insécurité perçue. Une société française à la fois moins sujette et plus sensible à la violence
1- Délinquance en hausse, homicides en baisse
A- Sur longue période, la délinquance a accompagné la croissance
B- A partir des années 80, ce processus a connu de fortes distorsions
C- Depuis une dizaine d'années, la délinquance semble stabilisée
2- Un sentiment d'insécurité à la fois stable et complexe
A- L'insécurité comme problème de société
B- L'insécurité comme peur pour soi ou pour les autres
C- L'appréciation de l'action des forces de sécurité
D- Quelles leçons tirer ?
E- Qui y-a-t-il à l'origine du sentiment d'insécurité ?

Chapitre 2 : Des acteurs locaux dans l'incertitude

Chapitre 3 : Une détermination gouvernementale clairement affirmée

Titre 3 : RÉPONDRE

Chapitre 1 : Un modèle d'action inadapté ?
1- L'enjeu de l'organisation
A- Le redéploiement des zones de police et de gendarmerie
B- La réduction du nombre de brigades en métropole
C- Un glissement des effectifs des zones rurales vers la péri-urbanité ?
2- L'enjeu de l'efficacité opérationnelle : mesurer la performance
3- L'enjeu de la proximité
A- Au principe d'une stratégie cohérente : l'Intelligence de Sécurité Territoriale (IST)
B- Vue du terrain : une réalité contrastée
C- Un bilan en demi-teinte

Chapitre 2 : Aller au bout des réformes engagées ?
1- Aller au bout de la réorganisation ?
A- Un nouveau redéploiement ?
B- Quel autre type d'organisation ?
2- Mesurer autrement la performance : encourager une évaluation qualitative
A- Partir des attentes des citoyens et concevoir les outils permettant de les mesurer
B- Mieux rendre compte de la réalité : se concentrer sur six types d'indicateurs
C- Se donner les moyens de mieux comprendre la délinquance selon les types de campagnes concernées
3- Aller au bout de l'IST : une Nouvelle Participation Citoyenne
A- Réhabiliter la notion de quotidien
B- Revoir de fond en comble la façon de communiquer
C- Former à l'analyse stratégique territoriale
D- Placer le corps préfectoral en première ligne
E- Étayer la mission de médiation de la Gendarmerie
F- Expérimenter une nouvelle stratégie territoriale

Conclusion : Une première étape
Rappel : 16 préconisations
Annexes :
1.Lettre de mission
2.Liste des personnalités et institutions rencontrées
3.Une typologie des campagnes françaises (source GGET)

4.Les délinquances des campagnes françaises (source SSMSI)
5.Séminaire INHESJ « Intelligence de sécurité territoriale » 2/12/2019 (compte-rendu)
6.Carte de chaleur de la Haute-Garonne (source SSMSI)
7.Communication Sénat J.Cavailhès Le marché foncier une machine à hacher la société

COMPRENDRE

Nous entrons ici en terre inconnue.
Non seulement la ruralité est aujourd'hui, on l'a dit, une notion mal définie mais les études sur ses rapports avec la délinquance sont rares et fondées sur une approche morphologique de son objet (la taille de la population) et non de géographie sociale, qui n'aide en rien à en comprendre la nature.
C'est tout l'enjeu de ce rapport que de chercher à apporter à ces questions - qu'est-ce que la ruralité ? Y-a-t-il une spécificité significative de la délinquance qui y est enregistrée ? - un début d'éclairage.
On s'efforcera pour y parvenir de dresser une sorte de typologie des territoires ruraux et des problèmes de sécurité qui s'y manifestent.
Mais pas avant d'avoir levé une question préalable : quels types de rapports peut-on établir entre délinquance et territoire ? Celui-ci constitue-t-il au fond un bon échelon d'analyse ?

Chapitre 1 : Sécurité et territoires

Quel rapport existe-t-il entre délinquance et territoire ? Celui-ci par ses caractéristiques propres peut-il produire un type de délinquance particulier ou en faciliter le développement ? Ces interrogations ont influencé un important travail académique à l'origine de doctrines puis de politiques de lutte contre l'insécurité.

1) Sécurité et territoires : de la sociologie criminelle à la géo-criminalité.

Passé l'influence initiale, au XIX^{ème} siècle, des philanthropes puis des médecins, physiologistes ou biologistes, la compréhension des phénomènes criminels devait être ensuite très vite rapportée aux territoires et à la condition de leurs habitants.
En pleine mutation économique liée à la Première Guerre, il apparut en effet logique de rechercher en quoi le lieu de commission de l'infraction, le contexte spatial et social de celle-ci avaient pu en influencer la survenance, ou en « conditionner » l'auteur.
Les sociologues avant les cartographes - mais dans les deux cas toujours dans les universités anglo-saxonnes même si les prémisses de la sociologie criminelle avaient été posées en France et en Italie au 19ème siècle - se sont emparés de ces problématiques passant cependant au fil des décennies d'une étude du contexte social à une analyse du délit.

• **L'Ecole de Chicago**[2] fut, dès le début du XX^{ème} siècle, la première à tenter d'expliquer les relations susceptibles d'être établies entre le développement de la société industrielle, l'accueil

[2] Grafmeyer G., Joseph, I., (dirs), L'école de Chicago - naissance de l'écologie urbaine, Aubier, Paris, 1990 [1re édition : Les éditions du Champ Urbain - CRU, 1979]

d'une immigration massive, l'accélération de l'urbanisation et les progrès de la criminalité.
S'appuyant sur des enquêtes de terrain, recherchant des solutions pratiques à recommander aux autorités locales, leurs chercheurs privilégièrent une approche sociologique participative et compréhensive[3] mettant en avant, pour expliquer les comportements délinquants observés dans certains quartiers de Chicago, des phénomènes de « **désorganisation sociale** » liés à l'effondrement des cadres traditionnels notamment au sein de la famille sous le triple effet du déracinement, de l'urbanisation et de la pauvreté.
Loin de conclure à une sorte de déterminisme social et culturel de la délinquance, ces pionniers de la criminologie considéraient que le passage à l'acte était la conséquence non directement de cette réalité sociale mais de la perception qu'en avaient les acteurs et qui, générant des sentiments d'humiliation, de stigmatisation, ou de révolte, serait à l'origine des déviances constatées.

• La coïncidence, durant les décennies 50 et 60, d'une longue période de prospérité avec une augmentation spectaculaire de la criminalité, affaiblira cette thèse et favorisera l'émergence de nouveaux courants d'abord centrés plus étroitement cette fois sur les motivations du criminel. Celui-ci sera présenté comme un individu opportuniste doté d'une rationalité limitée effectuant avant d'agir un banal calcul « cout/avantage » que les pouvoirs publics - en renforçant les risques potentiels associés au délit (par le relèvement du niveau des peines ou plus encore par la réduction de la vulnérabilité des cibles par exemple) - étaient encouragés à déséquilibrer.
Sur cette lancée, l'analyse du contexte local et de ses évolutions devait inspirer deux grandes théories : celle dite « **des activités routinières** »[4] attribuant la hausse de la délinquance à la transformation des habitudes quotidiennes autour des nouvelles et fréquentes mobilités associées au travail ou aux loisirs; et celle dite de « **la vitre cassée** »[5] associant la montée de la criminalité à l'abandon de l'espace par la collectivité - symbolisé par l'absence durable de réparation après de petites dégradations- et qui donnera naissance, d'ailleurs contre l'inspiration de ses auteurs, à la doctrine dite de la « tolérance zéro »
•Ce changement d'optique allait naturellement favoriser l'émergence d'études désormais uniquement quantitatives focalisées sur l'analyse non plus tant du délinquant et de son environnement social que du délit et de sa localisation, ouvrant la voie à **la géo-criminalité,** rapprochant visuellement sur une carte les délits de leurs zones de commission et offrant des solutions pratiques à la gestion des forces de l'ordre.
Au-delà du « **profilage géographique** » supposé permettre de déduire le domicile d'un tueur en série de la topographie de ses meurtres, il s'est agi d'établir le maximum de corrélations entre les caractéristiques propres à un espace (socio-économiques mais aussi type d'habitat, densité, nature des voiries etc.) et les infractions qui y sont relevées pour y discerner les plus pertinentes.
Les progrès du géo-codage et l'adaptation à ses exigences des techniques d'enregistrement

[3] PERETZ., H., Les méthodes en sociologie : L'observation., Collection Repères n°234., Editions La Découverte, 2004.
[4] Cohen, L. et Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends : A Routine Activity Approach. American Sociological Review.
[5] Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. Critical issues in policing: Contemporary readings, 395-407

d'infractions permettent désormais en théorie une lecture fine des cartes et des types d'usages nouveaux. À l'approche descriptive permettant d'identifier les lieux de concentration de la délinquance (« **hot spot** ») voire de les comparer sur des périodes plus longues s'est ajoutée une lecture stratégique attribuant à chaque lieu une « spécialité » criminelle liée à la densité d'infractions de même type qui y a été relevée dans un intervalle de temps choisi, et associant à ces résultats la prise en compte des politiques préventives ou répressives conduites dans le même temps et dans le même secteur.

De ces approches sont nées **les techniques de police prédictive** visant sur la foi d'un algorithme à concentrer par anticipation les moyens sur les zones promises au crime.

Utilisées aux Etats-Unis dans une logique managériales, ces méthodes restent peu présentes en Europe sinon comme aide à la décision par exemple par la Gendarmerie Nationale pour la détection des vols de voiture (Predvol) ou des cambriolages (Paved, carte de chaleur accessible par chaque gendarme depuis sa tablette Neogend), que la DGGN semble cependant vouloir développer (des expériences sont en cours) surtout pour optimiser la gestion de ses effectifs.

2) Sécurité et territoires : de l'analyse aux politiques

Les politiques publiques de sécurité se sont toutes peu à peu appropriées ces travaux et leur approche par les territoires.

Nous ne nous sommes en effet référés à ces recherches que pour autant qu'elles constituent des appuis à la compréhension des phénomènes criminels et puissent servir de base solide aux politiques visant à les réprimer ou les faire disparaître.

Si les théories de l'école de Chicago ont inspiré des politiques sociales de prévention, celles qui leur ont succédées ont plutôt conduit à privilégier ce qu'il est convenu d'appeler « **la prévention situationnelle** » - dont l'objet est de réduire les opportunités criminelles- et au développement de la « **community policing** » devenue en France « co-production » des politiques de sécurité en y impliquant les différents acteurs locaux, depuis les Caisses d'allocations familiales en passant par l'Éducation nationale, jusqu'aux bailleurs sociaux ou les élus.

Différents outils de **territorialisation des politiques de sécurité** se sont dans cette logique progressivement mis en place partout en Europe et notamment en France à partir des années 80 dans le cadre de la police de proximité et désormais de la **Sécurité du Quotidien.**

L'esprit dans lequel ces ambitions se sont concrétisées diffère cependant selon les cultures nationales.

Tournées aux Etats-Unis vers « le renforcement des défenses immunologiques » du territoire, pour reprendre une formule de Jacques Donzelot, ces techniques de proximité sont en France dédiées à la préservation ou la restauration du lien social supposée empêcher l'irruption de l'insécurité.

Par ailleurs mises en œuvre outre-Atlantique par des polices soumises à l'autorité municipale, les politiques de proximité restent en France plutôt dominées par une vision verticale d'application, certes ajustée, de consignes nationales que de réelle co-construction avec les acteurs locaux.

Aussi, on le verra, **les techniques de « résolution de problèmes »** qui consistent à associer des moyens précis à des cibles définies avec la population, et qui constituent le prolongement naturel du « Community Policing », peinent-elles à s'imposer.
Il convient toutefois de saluer la continuité des stratégies mises en œuvre en la matière, des travaux pionniers de la Commission BONNEMAISON en 1982 à la SQ d'aujourd'hui via la création d'instances locales (ou intercommunales) de sécurité et de prévention de la délinquance, présidées par le Maire (ou le Président de l'intercommunalité) et censées à partir de diagnostics locaux, construire et appliquer des plans d'action. Ceux-ci seront formalisés d'abord dans des Contrats Locaux de Sécurité puis désormais par des Stratégies Territoriales faisant écho à une Stratégie Nationale, et finançables par le Fonds interministériel de Prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) placé sous la responsabilité d'un Secrétariat Général dont les compétences n'ont cessé de s'étendre.
Force est ainsi de constater que les territoires locaux sont devenus le cadre de référence du déploiement des politiques de sécurité, en tout cas en matière de prévention, plus en ville néanmoins qu'en milieu plus rural.
La loi française ne prévoit d'ailleurs d'obligation de créer des Conseils locaux de prévention (CLSPDR) que dans les communes de plus de 10.000 habitants ou disposant d'un Quartier Politique de la Ville, soit 1.186 communes dont 805 avaient en 2018 constitué cette instance. En revanche, seulement 144 communes de moins de 10.000 en avaient à l'époque fait autant (Source : SG- CIPDR)

Si les phénomènes de délinquance constituent ainsi une alchimie délicate mêlant de grandes tendances sociales à des comportements d'opportunité individuels, l'espace où se nouent ces différentes composantes joue indiscutablement un rôle particulier qui doit en faire un cadre d'observation (et naturellement d'intervention) privilégié.

Chapitre 2 : À la recherche des ruralités

Si la pertinence d'une analyse territoriale de la délinquance et d'une mise en œuvre locale des actions est bien établie tant d'un point de vue académique que de celui des politiques publiques, encore faut-il, avant d'aller plus loin, déterminer plus précisément le champ de cette étude, et par conséquent définir une « ruralité » qui, si elle suscite une forte appétence, reste une notion vague.

1) Peut-on encore parler de ruralité ?

Aussi devons-nous essayer d'y voir plus clair sur ce que recouvre une notion plébiscitée par l'opinion mais mise à mal par la statistique officielle. Au point, pour de nombreux experts, de s'interroger sur la pertinence du concept.
La ruralité existe pourtant bien encore et ceci malgré les tentatives académiques et statistiques pour la faire disparaître, à condition cependant d'en admettre la diversité.

A- La ruralité, comme objet d'étude, ne constitue plus en effet une évidence statistique

Succédant dans les années 60/70 aux territoires où l'agriculture prédominait, avec lesquels elle a été longtemps confondue, la notion de « ruralité » ne correspond plus aujourd'hui à aucune définition permettant de l'appréhender avec précision.

Sous l'influence d'un courant de la géographie emmené notamment par le professeur Jacques Lévy, pour qui « un rural est un urbain qui habite à la campagne », **l'Insee l'a même effacée de son dernier zonage territorial (2010)** pour ne plus conserver que des aires urbaines petites, moyennes ou grandes, constituées d'un pôle (regroupant respectivement de 1.500 à 5.000 emplois ; de 5.000 à 10.000 emplois; et plus de 10.000 emplois) entouré de sa couronne (formée des communes dont 40% des actifs travaillent au pôle), **réduisant en conséquence le rural à un résidu identifiable indirectement, celui de communes isolées (environ 5% de la population) échappant encore à l'influence du « tout urbain ».**

Ce n'est donc qu'en second rang, comme un dernier hommage au passé, que l'Insee utilise encore son critère morphologique traditionnel - définissant la ville comme une zone bâtie d'au moins 2.000 habitants regroupant au moins 50% de la population communale et où aucune habitation n'est séparée de plus de 200m de la plus proche - laissant par défaut à l'adjectif rural le soin de qualifier cette fois 78% du territoire, 82% des communes et 22,5% de la population.

B - La ruralité résiste pourtant comme mode de vie et représentation

Le mode de vie rural reste pourtant prégnant. Il est caractérisé le plus souvent par la prévalence des problématiques liées au transport et à l'accessibilité aux services publics, la présence de l'agriculture - certes plus dans les paysages que dans les activités - une faible densité de population, et enfin une proportion relativement élevée de personnes âgées.

Mais la ruralité résiste **plus encore comme représentation dominante dans l'esprit de ses habitants.**

Elle reste en effet un imaginaire qui fait référence à un ensemble de représentations collectives associées à « la vie à la campagne » : comme un héritage, mieux une mémoire. Non seulement d'un passé paysan (le « Adieu belle herbe, adieu les blés. Et les raisins que j'ai foulés » d'Aragon) mais aussi de valeurs associées au temps : la fidélité aux origines, une certaine lenteur par opposition à l'agitation urbaine, une forme de sérénité; celles ensuite d'inter-connaissance et de proximité, associée à la sécurité mais aussi à l'espace et à l'institution communale; celles enfin du respect du cadre naturel qui peut prendre en revanche des contenus différents selon l'origine et les catégories sociales (protection de l'environnement ou au contraire des traditions comme la chasse ou la pêche, voire certaines pratiques agricoles). En toute hypothèse, la ruralité correspond toujours dans l'esprit de nos contemporains à une certaine manière de vivre et d'habiter permettant d'humaniser leur condition.

Enfin, si ses caractéristiques socio-économiques ont changé, celles-ci, nous le verrons, restent suffisamment distinctes de celles des aires urbaines, grandes et moyennes, pour qu'il soit utile, pour en comprendre les ressorts, de l'en distinguer.

C - Il n'existe donc pas une mais DES ruralités

A y bien regarder, l'on peut distinguer trois sortes de ruralités :

-la « ruralité » périphérique de la ville, renvoie à la partie la moins dense de la couronne soumise à l'attraction des pôles urbains, grands ou moyens ; elle correspond plus ou moins à la « péri-urbanité » (soit entre 10 et 15 millions d'habitants) dont la plupart des spécialistes s'accordent à considérer qu'elle constitue bien une partie des « campagnes » (« *Péri-urbain et rural ne font qu'un : les campagnes » écrit Annabelle Morel–Brochet, Norois 2007/4 no 205*).

-une ruralité plus spécifique (les ex-«pôles de ruralité » de l'avant-dernière classification de l'NSEE devenus les « petites aires urbaines » dans sa classification la plus récente) est constituée de l'ensemble formé par les petites villes-centres de 5 à 15.000 habitants et leur bassin de vie (soit 1.500 communes et 2,5 millions d'habitants) souvent confrontées à des problématiques de reconversion et de revitalisation.

-une ruralité profonde ou « hyper-ruralité » (*cf. Rapport du sénateur Alain Bertrand 2016*[6]) marquée par l'enclavement, le vieillissement et l'appauvrissement (soit environ 3 millions d'habitants, 25% du territoire et 4.000 communes).

Cette pluralité de définitions rend à l'évidence mieux compte de la réalité mouvante et de l'intrication des territoires que les critères tirés du seul nombre d'habitants agglomérés.

Ce qui a d'ailleurs poussé la Commission européenne à encourager l'adoption, sur la base d'un carroyage du territoire, d'un critère axial, celui de densité. Celui-ci devait permettre à l'Insee d'identifier, à côté des zones de grande densité ou de densité intermédiaire, deux familles de communes caractérisées notamment par des difficultés d'accès aux équipements et aux services : les communes peu denses (50% des communes ; 30% de la population) et très peu denses (30% des communes; 4% de la population).

C'est cette même logique transversale qui a également conduit le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET), à privilégier désormais pour définir les territoires des critères composites, démographiques et socio-économiques, exprimant ce qu'il définit comme « les nouvelles dynamiques territoriales » issues du processus de métropolisation.

S'appuyant sur une étude commandée en 2011 par la Datar, le CGET a ainsi mis à jour « une nouvelle typologie des campagnes françaises » (Annexe 3) désormais intégrée au discours officiel[7], servant de cadre aux politiques publiques et distinguant :

- *les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées* (fluviales ou alpines), à forte croissance résidentielle depuis 30 ans et dont les conditions de vie et l'économie sont étroitement liées au dynamisme de la ville-centre (soit *10.000 communes, et 16 millions d'habitants)*. Il s'agit des petites villes qui constituent la seconde couronne des métropoles ou la première des aires moyennes. Toutes bénéficient d'un bon accès aux services, d'un revenu plutôt élevé et d'une forte densité.
- jouxtant ce premier ensemble, *les campagnes agricoles et industrielles à la situation contrastée* (soit *10 500 communes ; 5,5 millions d'habitants*) en raison de leurs difficultés

[6] Pour le développement et la mise en capacité des territoires hyper-ruraux, Alain Bertrand 2016
[7] La France après la crise. Rapport sur la cohésion des territoires, Juillet 2018

variables de reconversion, situées principalement dans le nord-est pour les campagnes industrielles et le centre et l'ouest du pays pour les campagnes agricoles.
- *enfin les campagnes de très faible densité, vieillissantes, enclavées et socialement fragilisées*, qui semblent cependant sortir d'une longue période de déclin démographique (soit *12.800 communes ; 5,2 millions d'habitants*) et dont certaines parviennent à tirer parti de l'émergence d'activités résidentielles et touristiques.

Point commun à ces trois types de « campagnes » (qui ne regroupent que des communes appartenant à des unités urbaines de moins de 10.000 emplois, soit moins de 15.000 habitants), toutes connaissent (sauf exception) une croissance de leur population et une modification continue de leurs équilibres internes susceptibles de fragiliser leur cohésion (et de nourrir un sentiment diffus d'insécurité).
Au final, le recours à ce terme de « campagnes » nous semble présenter l'avantage de mieux rendre compte du pluralisme d'activités et de populations, de territoires qui, pour la plupart, n'ont plus une économie à prédominance agricole ni une culture (c'est à dire « *une manière de penser, de sentir et d'agir apprise et partagée » G.Rocher 1968*) distincte, mais que caractérise une plus faible densité démographique et qui restent ouverts sur la nature. Ce qui les distingue fortement des aires les plus urbaines. Il permet en outre, par l'usage du pluriel (qui fait aujourd'hui consensus dans les études scientifiques), de traduire, à l'intérieur de cette catégorie transversale, une grande diversité économique, sociale et démographique.
Cette catégorisation des campagnes, la plus récente et la plus formalisée, nous semble dès lors offrir le cadre le plus pertinent d'analyse des politiques publiques, dont celle de sécurité (sous réserve cependant que les données disponibles sur la délinquance puissent être synthétisées à cette échelle). L'enjeu est d'autant plus prégnant que cette ruralité, plurielle, constitue toujours la référence pour une majorité de nos concitoyens.

2) Une forte demande de ruralité

La ruralité est à l'évidence une part du rêve français.
Elle bénéficie d'une représentation très majoritairement positive dans une société de plus en plus urbaine qui en entretient comme en contrepoint la nostalgie...ou l'utopie.

Tous les sondages d'opinion comme les études plus poussées le confirment.
Ainsi **une récente enquête menée en juillet 2019 par l'Observatoire de la démocratie de proximité du Centre d'Etudes de la Vie Politique Française (CEVIPOF/Association des Maires de France/Sciences-Po) auprès d'un panel de 15.308 personnes indique qu'à la question « dans l'idéal si vous aviez le choix, où préfèreriez-vous vivre ? » 45% des personnes interrogées déclarent vouloir vivre « à la campagne »** ; 41% « dans une ville moyenne » et 13% seulement « dans une métropole ».
La même enquête témoigne de la satisfaction éprouvée par les habitants des communes de moins de 500 habitants à vivre à la campagne (64%- niveau proche cependant de celui

exprimé par les habitants des villes de plus de 200 000 habitants - en sont satisfaits) **même s'ils ont à se plaindre plus que d'autres de problèmes d'accessibilité aux services publics.**
L'enquête indique à cet égard que **sur 13 services jugés les moins facilement accessibles par les habitants de ces petites communes, la Gendarmerie arrive au 4e rang de difficulté** (seulement 39 % la jugent facilement accessible contre 67% pour le reste des Français). La Gendarmerie se situe 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%), ou les services de santé (42%), les bars et salons de coiffure (46%) le commerce alimentaire (47%), l'internet (48%) ou encore le bureau de poste (52%) ou l'éducation (62%).
Malgré ce handicap, la proportion des habitants des communes de moins de 500 habitants déclarant vouloir vivre en milieu urbain reste très faible, quelle que soit la catégorie sociale d'appartenance. Au sein des classes populaires, 17 % seulement voudraient rejoindre une ville moyenne (2% une métropole), contre 22 % de ceux qui appartiennent aux catégories moyennes (4% une métropole) et 23 % de ceux qui appartiennent aux catégories supérieures (8% une métropole).
Du coup, c'est le rural 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 %.
De la même façon, on remarque que la proportion d'enquêtés ayant déménagé au moins quatre fois dans leur vie est exactement la même dans les communes rurales que dans les grandes villes (53 %).
Avant d'être une réalité, la ruralité reste donc pour une nation de citadins marqués par une longue histoire paysanne une source de nostalgie et l'espoir d'une vie plus douce.

Pareil enthousiasme, s'il traduit une inclination certaine pour ce que représentent les campagnes françaises, ne doit cependant pas masquer les disparités géographiques et sociologiques qui restructurent en profondeur notre pays et influent sur la perception qu'en ont nos concitoyens. Ce dont rend bien compte l'étude Elabé-Institut Montaigne[8] intitulé de manière éloquente « une France en morceaux », où domine un net sentiment de déclassement variant avec la géographie des réponses.
Le sentiment de vivre un bonheur privé (pour 76% des personnes interrogées) et en sécurité (pour 66%) semble en effet globalement contrarié par des problèmes de pouvoir d'achat (48%), d'inégalités (78 % trouvent la société injuste) et de précarité, dont l'impact est modulé par ... le lieu d'habitation.
Celui-ci exerce à l'évidence une forte influence sur les représentations de nos compatriotes :
- sur les 21% qui se sentent libres, affranchis des contraintes sociales et territoriales, 6 sur 10 résident dans des agglomérations de + 100 000 habitants
- sur les 25% qui ont fait le choix de l'enracinement dans leur territoire et s'en réjouissent, 50% vivent dans une commune rurale ou une agglomération de moins de 20.000hbts
- mais parmi les 25% qui se sentent bloqués, assignés à un territoire et victimes d'inégalités sont

[8] Baromètre des territoires Elabé Institut Montaigne février 2019

surreprésentés les habitants des communes rurales et des petites villes.
- 32% enfin disent vivre une tension entre leur aspiration à une mobilité territoriale et sociale et une difficulté à s'affranchir de leur situation.
Ce qui, derrière l'hymne à la ruralité entonné par une très large majorité de nos concitoyens, laisse deviner une réalité territoriale et sociale beaucoup plus contrastée.
Pour autant, comme nous le rappelle l'enquête du CEVIPOF précitée, la demande d'un renforcement de la sécurité y est plus faible qu'ailleurs (23% parmi les habitants des communes de – 500 habitants, contre 33% pour l'ensemble des Français, à la même hauteur que la prise en charge des personnes âgées...)

3) Une ruralité bouleversée par la métropolisation

Le paysage sur lequel nous serons appelés à travailler est donc divers mais plus encore mouvant. **Les forces de transformation qui ont fait de la France paysanne de la Libération une nation industrialisée et urbaine se sont en effet remises en marche** entraînant de nouveaux bouleversements et parfois de véritables fractures. Toute réflexion portant sur les territoires se doit de les identifier et d'en mesurer les conséquences.

A - L'accélération de la métropolisation, amorcée depuis une quarantaine d'années, est la tendance la plus visible et la plus puissante.

L'accélération de la métropolisation est une conséquence directe de l'ouverture des marchés mondiaux et de l'accentuation de la concurrence qui en résulte.

Celle-ci exige des gains de productivité que seule semble permettre la concentration des activités dans les aires urbaines, en raison des économies d'échelle sur les coûts fixes qu'elle assure et de la diffusion plus rapide du progrès technique que la proximité et la densité des acteurs favorisent.

Selon certaines études économiques[9], la productivité de Lyon (9.900 habitants/km2) serait ainsi par exemple de 10 à 12% supérieure à celle de Besançon (1.800/habitants/km2).

L'étude produite par Jean Cavailhes pour le Sénat en 2012[10] (Annexe 6) montre les effets sur l'emploi : alors que celui-ci a augmenté - par hypothèse en moyenne sur une base 100 - entre 1982 et 2008, il a progressé de 115 pour les dix plus grandes agglomérations urbaines hors Paris (particulièrement s'agissant des emplois de cadres) pour baisser à 84,5 dans les communes hors influence des grands pôles (l'évolution étant neutre pour les aires urbaines petites ou moyennes).

Cette même étude montre certes l'influence de la métropole sur le développement des aires urbaines voisines mais plus encore sur l'espace intermédiaire (péri-urbain hors banlieues proches) sur lequel l'activité, pour des raisons de coût, et l'emploi ont de plus en plus tendance à se répartir (à l'exemple de Toulouse et de ses environs).

Ce « décentrement » des emplois n'est évidemment pas pour rien dans le développement démographique du péri-urbain qui ne répond donc pas seulement à un objectif d'amélioration du cadre de vie mais aussi à la recherche des emplois qui s'y trouvent de plus en plus souvent.

Sous l'effet du coût élevé du foncier, il en découle parallèlement une ségrégation spatiale croissante introduisant des écarts de revenus sensibles, là encore au bénéfice des couronnes péri-urbaines proches, au détriment des banlieues, qui sont comme enjambées, du péri-urbain éloigné et parfois (exemple Toulouse) de la ville-centre elle-même.

[9] Combes et Lafourcade 2012 ; A. Ciccone European Economic Review 2002).

[10] Représentations et transformations sociales des mondes ruraux et périurbains table-ronde trajectoires personnelles trajectoires professionnelles.

B - Cette mutation, qui affecte profondément les territoires ruraux, s'est effectuée progressivement sur les deux dernières décennies, ce qui a pu en masquer la spécificité disruptive

- La première transformation, déjà amorcée *avec les Trente Glorieuses*, a été celle *d'une urbanisation proliférante* couvrant un territoire toujours plus vaste (+19 % entre 2000 et 2010), les aires urbaines représentant désormais 22% du territoire et 77,5% de la population. (cf. "le *nouveau zonage en aires urbaine*s" établi par l'INSEE en 2010) .
- La péri-urbanisation (40% du territoire, 23,4% population) en a constitué le corollaire. Ce processus d'urbanisation s'est opéré en effet pour l'essentiel par intégration de communes jusqu'alors "rurales" aux agglomérations existantes via l'extension du bâti selon des modalités cependant favorables surtout aux petites unités urbaines (de 2 à 20 000 habitants) et à l'agglomération parisienne dont la croissance démographique, il faut le noter, reste toujours supérieure à la moyenne nationale (5,6). Ainsi, si la densité moyenne de la France continue d'augmenter (de 107 à 113 habitants/km2), c'est pour diminuer en zone très urbaine (de 600 à 400 entre 1960 et 2010) via un phénomène d'étalement enclenché au milieu des années 70, ralenti dans la décennie 90, et relancé (mais beaucoup plus modérément) depuis lors, toujours sous la forme d'un habitat individuel tandis que, sous l'effet du vieillissement, la taille des ménages a tendance à se réduire.
- Il en est résulté, on l'a vu, un brouillage de la frontière séparant l'urbain d'un rural désormais bien difficile à définir et dont l'exode appartient au passé. Le repeuplement (d'une partie seulement) des campagnes, opéré 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 60 !

Autre exemple de ce brouillage : les 2/3 des exploitations agricoles se situent aujourd'hui dans des ... commune péri-urbaines (c'est à dire dont au moins 40% des habitants travaillent dans la ville-centre ou sa périphérie immédiate) dont la moitié, accueillant la moitié de la population péri-urbanisée, est définie par l'Insee comme rurales.

- Comment s'étonner dès lors que le vrai clivage territorial soit de plus en plus celui, explosif socialement, du revenu, du diplôme et de l'emploi ?

Des travaux récents n'ont-ils pas mis en lumière la place grandissante occupée par l'agglomération parisienne (19% de la population) et les autres plus grandes aires urbaines (20% de la population) dont un rapport de juillet 2016 de France Stratégie (« Dynamiques et inégalités territoriales ») nous apprend qu'elles concentrent la moitié de la masse salariale, ont bénéficié entre 2000 et 2010 des 3/4 de la croissance nationale et de 70 % des créations nettes d'emplois privés ?

Y aurait-il donc désormais, en termes de revenu médian, deux France dont une "périphérique" comme l'affirme le géographe Christophe Guilly dont les thèses ont été largement popularisées ?

De notre point de vue, **c'est plutôt une tripartition de l'espace français qui s'opère sous nos yeux.**

Si l'on ajoute en effet au revenu médian un indice de fragilité (calculé à partir des taux de

chômage, de diplômés, de précarité etc.) on voit émerger non pas deux mais trois cartes : une fraction de la « France périphérique » en ressort prospère (tiers ouest et sud-ouest, et du Bas-Rhin à Rhône-Alpes) comme d'ailleurs la majorité des métropoles, tandis que d'autres se révèlent au contraire très fragiles socialement (Grenoble, Nantes, Lyon et Strasbourg) à l'égal de certaines régions de tradition industrielle périphériques de métropoles dynamiques (Hauts de France, nord du bassin parisien, façade méditerranéenne) (cf. *Oscar Bockel Les 3 France Le vent se lève 7/2/2018 ;* et également la note de Pierre Pistre pour l'Insee qui montre que 40% des bassins ruraux sont pauvres et peu attractifs par opposition aux 40% situés dans le péri-urbain).

Limitons-nous, pour conclure cette peinture de notre paysage national, à un triple constat :

- la formidable dépendance de l'ensemble de nos territoires aux métropoles, leur avenir semblant de plus en plus dépendre de leur plus ou moins grande proximité avec celles-ci (en distance ou en accessibilité).

- le décalage majeur, au sein des « campagnes françaises » entre celles qui bénéficient, plus ou moins, d'un renouveau démographique et économique et celles qui continuent de décliner et de s'appauvrir.
Certaines zones sinistrées du Grand-Est ont ainsi peu à voir avec les campagnes riches proches des littoraux ou des territoires viticoles.
Dans sa thèse de doctorat consacrée aux « *Renouveaux des campagnes françaises » (Paris Diderot décembre 2012*) le géographe Pierre Pistre va jusqu'à identifier 200 bassins de vie à dominante rurale en déclin ininterrompu depuis les années 70 regroupés autour d'une diagonale descendant des Ardennes au Massif Central complétée de quelques cantons bretons, pyrénéens et normands.

- enfin, au-delà des différences de revenus ou des perspectives de redémarrage, un mixage de la population, partout sensible dans les campagnes, entre ruraux et néo-ruraux, bouleversant les habitudes de vie comme les représentations.
Les campagnes des villes ont ainsi connu, selon les travaux de P.Pistre déjà cités, un solde migratoire ET naturel positif, tandis que les autres ont surtout bénéficié d'apports résidentiels compensant ou surcompensant (sauf dans les campagnes vieillies et agricoles) un déficit naturel plus ou moins élevé. Le profil de ces migrants variant selon la plus ou moins grande proximité de la ville : jeunes actifs (15-35 ans) appartenant plutôt aux catégories moyennes ou aisées dans le premier cas, plutôt jeunes retraités ou ouvriers dans le second.

Chapitre 3 : Profil et compréhension de la délinquance dans les « campagnes françaises »

S'il existe sinon une du moins des ruralités, peut-on identifier dans une société sensible aux enjeux de sécurité, une délinquance spécifique à celles-ci ? Et si oui, peut-on la mesurer de manière satisfaisante ? Quelles leçons enfin de son étude est-il possible de tirer ?

1) Le profil de la délinquance dans les trois types de campagnes françaises

Avouons-le : dresser un idéal-type de la délinquance de nos campagnes bute sur **un problème de méthode** relatif aux périmètres de récolement des données portant sur les crimes et délits.
Celles-ci sont certes disponibles, depuis le début des années 70, ventilées selon les 107 index de l'état 4001 et depuis 2016 selon la nature de l'infraction via l'enregistrement des faits constatés du fait de plaintes ou par l'activité des services. Ces données peuvent être synthétisées en particulier à l'échelle des zones de gendarmerie qui englobent sans doute l'objet de notre étude mais ne coïncident malheureusement pas avec celui-ci.
L'Insee, on l'a vu, a recours de son côté à un critère morphologique (une population de -2000 habitants agglomérés) associant ainsi dans une même définition les communes intégrées à de grandes aires urbaines aux villages les plus isolés.
L'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS) conduite chaque année depuis 2007 par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) en partenariat avec l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP), et le Service Statistique Ministériel de la Sécurité Intérieure (SSMSI crée en 2014), permet notamment de mesurer le nombre de victimations y compris celles qui n'ont pas été comptabilisées par les forces de sécurité parce que les victimes n'ont pas déposé plainte, n'ont pas été identifiées ou ont été victimes d'atteintes qui n'ont pas été qualifiées au regard de la loi de délictuelles ou criminelles. Du fait de la taille de l'échantillon et du plan de sondage, elle ne permet pas de suivi statistique fin de la délinquance dans nos campagnes.
Enfin, les statistiques locales de la délinquance publiées régulièrement par le SSMSI sont pour le moment présentées à l'échelle administrative du département et de la région sans que l'on puisse en conséquence y distinguer clairement le rural de l'urbain malgré de récents efforts pour prendre en compte la taille des agglomérations.
Une étude plus fine appellera donc un retraitement de ces ensembles de données, fondé sur le découpage en trois types des campagnes françaises du CGET. Cette opération ne permettra cependant qu'une lecture globale et pour chaque type de campagnes sans qu'il soit possible de spécifier les caractéristiques propres à tel ou tel territoire particulier relevant de l'une ou l'autre de ces trois catégories.
Aussi conviendra-t-il de surcroit de mobiliser et de croiser ces différentes références, voire de les rapporter à des analyses de cas, pour faire émerger des lignes de convergence et de compréhension.

A - Un profil statistique

Malgré ces difficultés, l'on peut tenter d'esquisser avec précaution un premier profil de la délinquance en milieu rural sur la base des sources existantes :

- Les chiffres des zones de Gendarmerie extraits du bleu budgétaire (*Mission Sécurités Programme 152 : Gendarmerie, Projet de Loi de Finances pour 2020*)

Ces zones recoupent, rappelons-le, les trois-quarts du territoire, la moitié de la population et enregistrent un tiers des faits constatés (Nb : Les chiffres présentés étant ceux tirés des indicateurs de performance figurant dans le Projet de Loi de Finances 2020 présenté au Parlement à l'automne 2019, il s'agit par conséquent des données de 2018) :

Tableau 1 : Infractions constatées en Zone Gendarmerie et en Zone Police – données 2018 (source PLF 2020)

Infractions constatées	Nb Zone Gendarmerie (ZG)	NB zone Police (ZP)	Proportion en % en ZG	Taux pour 1000 habitants ZG	Taux pour 1000 habitants ZP
Atteintes volontaires à l'intégrité des personnes (AVIP)					
Dont violences physiques crapuleuses	13 481	82 661	14,02%	0,39	2,5
Dont violences non crapuleuses et violences sexuelles	135.077	262.543	34%	3,96	8,00
Atteintes aux biens (AAB)	683 778	1 440 061	32,20%		
Dont cambriolages	100 528	139 247	41,93%	6,10/00 logements	6,10/00 logements
Trafic ou revente de stupéfiants	8 902	24 696	26,50%		
Avoirs criminels saisis (en M€)	257	388	39,84%		
Infractions à l'entrée et au séjour	262	4004	6,14%		

A comparer les indicateurs de la Gendarmerie et de la Police, (et en faisant l'hypothèse de considérer que l'on puisse identifier les premiers à la ruralité au sens large et les seconds à l'urbain), l'on observe que les écarts vont de 1 à 7 pour les violences physiques crapuleuses et de 1 à 3 pour les stupéfiants, mais sont nuls en revanche pour les cambriolages (1 en 2018, contre 1,3 en moyenne les autres années) esquissant un

premier schème, à savoir la plus faible récurrence en campagnes des atteintes aux personnes par rapport aux atteintes aux biens.

- Les chiffres issus du bilan statistique publié chaque année par le ministère de l'Intérieur (*état 4001 source SSMSI- Inter/stat N° 24 janvier 2020)*.

Ceux-ci, mêlant les données Police et les données Gendarmerie correspondant aux faits constatés tout au long de 2019, sont exploitables sur une base territoriale mais on l'a dit, seulement par unités administratives (département/région) ou selon la taille de l'unité urbaine telle que définie par l'Insee. Il en ressort néanmoins les résultats suivants :

. *Homicides* (hors attentats mais incluant les coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort) - en augmentation par rapport à 2018 de + 9% :

966 ont été constatés en 2019, soit un taux pour 1000 habitants dans les grandes agglomérations (hors Paris dont le taux est plus faible que celui des autres grandes agglomérations) 2,4 fois supérieur aux zones rurales, avec un taux moyen par région de 0,01 pour mille habitants (mais 0,03 en Paca et 0,05 en Corse).

. *Coups et blessures volontaires(CBV) contre personnes de 15 ans et plus* - en augmentation de 8% et de 14% pour les violences intrafamiliales :

260.500 ont été enregistrés en 2019 (sachant que selon l'enquête CVS moins d'un 1/4 des victimes porte plainte). Ce taux est trois fois supérieur dans les unités urbaines de plus de cinquante mille habitants que dans les communes rurales.

. Vols avec armes - stables :

7.600 enregistrés avec un écart de 1 à 10 entre les communes rurales (0,02 pour mille) et les agglomérations de +200.000 (0,2 pour mille)

. *Violences sexuelles - en hausse +12% :*

54.000 enregistrées - sachant que seules 12% des victimes portent plainte (*enquête CVS)*. Leur nombre par habitant dépend peu cette fois de la taille de l'agglomération (de 0,5 pour mille pour une commune rurale à 0,8 pour mille, au-delà de 10.000 habitants pour rester stable ensuite).

. *Vols violents sans armes* - en baisse régulière :

79.100 enregistrés ; ils sont 10 fois plus fréquents dans les agglomérations (1 pour mille au-delà de 100.000 contre 0,1 pour mille pour les communes de 5.000 habitants)

. Vols sans violence contre les personnes - en légère augmentation :

720.000, qui varient de 3 pour mille dans les communes rurales pour atteindre 14,6 pour mille au-delà de 200.000 et même 24,5 pour mille à Paris.

. *Cambriolages de logement* – stables :

Les 230.000 constatés sont plus ou moins fréquents selon la taille des agglomérations : 4,8 pour mille logements en rural, de 5 à 5,2 pour mille dans les villes entre 2.000 et 50.000 habitants, de 6,1 à 6,9 pour mille entre 50 et 200.000 habitants, pour passer cependant à 9,3 pour mille au-delà (8,9 à Paris).

. Vols de véhicules - en baisse continue :

140.000 constatés avec un taux de 1 pour mille habitants en rural puis une progression lente et régulière avec la population : 1,4 (-5000 habitants), 1,5 (-10.000), 1,7 (-20.000), 1,8 (-50.000), 1,9 (-100 000), 2,1 (-200 000), et 3 (-2Million), et même 3,5 à Paris.

. Vols dans les véhicules – stables :

263 000 constatés ; leur occurrence suit la taille de population de 1,5 en rural à 2,5 (-10 000 habitants), 3,6 (-100 000) à 7 (de 200 000 à 2M) et 5,3 à Paris
. *Destructions et dégradations volontaires - en* légère baisse :
600.000 constatées
. Escroqueries et infractions assimilées - en forte hausse :
360.000constatées

Tableau 2 : Nombre de faits constatés par 1000 habitants en 2019 selon la taille de l'unité urbaine (données SSMSI)

	Moins de 2.000	De 2000 à 5000 hab	De 5.000 à 10.000	De 10.000 à 20.000	De 20.000 à 50.000	De 50.000 à 100.000	De 100.000 à 200.000	De 200.000 à 2 millions	Unité urbaine de Paris
CBV	1,9	2,7	3,2	3,8	4,4	5	5,3	5,3	5
Violences sexuelles	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8
Vols avec armes	0,02	0,04	0,05	0,05	0,07	0,10	0,13	0,20	0,23
Vols violents sans armes	0,1	0,1	0,2	0 ,3	0,5	0,7	1	1,8	3,6
Vols sans violence	3	4,5	5,8	7,4	7,9	9	10,4	14,6	24,5
Cambriolages logements	4,8	5	5,1	5,2	5,2	6,1	6,9	9,3	8,9
Vols VL	1	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9	2,1	3	3,5
Vols dans VL	1,5	2,1	2,5	2,8	3	3,6	4,1	7,1	5,3
Vols d'accessoires sur VL	1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1,4	1,8	1,6

Cette approche permet de confirmer la première impression séparant les territoires supposés ruraux (communes de -2000) des villes, à savoir un écart des volumes d'infractions sensible selon la densité de population et une forte polarisation des violences autour des agglomérations.

- Les chiffres 2019 de *l'Enquête de « victimation » CVS (INSEE, SSMSI, ONDRP*)

Cette enquête repose sur des entretiens en face à face avec environ 16.000 ménages représentatifs de la population française et a pour objectif d'évaluer la délinquance à partir non plus des plaintes et des faits constatés mais des réponses aux questions sur les atteintes

individuellement subies au cours de l'année écoulée. Elle donne donc une image plus précise de la réalité de la délinquance « vécue » en intégrant notamment tous les faits n'ayant pas donné lieu à dépôt de plaintes.
La difficulté tient au fait que son maillage et la taille de l'échantilon associé ne sont pas actuellement suffisants pour interpréter de manière concluante ses résultats à une échelle infra-nationale. Et si elle fournit des éléments en fonction de la taille des zones de résidence, elle renvoie une fois de plus s'agissant du rural au seuil de 2.000 habitants.
Ces réserves étant faites, l'enquête de « victimation » fait apparaître notamment que (cf. tableau ci-dessous pour une vision complète) :

- les victimes de cambriolages de logements ou de tentatives de cambriolages (490.000 ménages soit 1,7%) sont proportionnellement plus élevées dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants (2,3% des ménages) que dans les agglomérations de taille inférieure et les communes rurales (1,3%).

- le nombre des victimes de vols de voitures (ou de tentatives de vols) soit 198.000, varie également avec la taille de l'agglomération : de 0,5% dans les communes rurales à 0,8% pour les villes de plus de 20.000 habitants et 1,3% pour les plus de 100.000 (1,7% pour l'agglomération parisienne).

- s'agissant des vols sans violence ni menaces (soit 967.000 personnes concernées),1,1% des ménages s'en sont déclarés victimes dans les communes rurales et les communes jusqu'à 100.000 habitants contre 2,2% dans les agglomérations de plus de 100.000 (et 3,4% à Paris).

- 1,2 million de victimes d'arnaque (fraudes et escroqueries - infractions à la législation économique et financiaire) représentent 2% des ménages jusqu'à 100.000 habitants, 3% au-delà, tandis que 1,3 million de victimes d'escroqueries bancaires représentent environ 4% des ménages avec pour seule différence marquante l'agglomération parisienne (5,5%).

- les violences physiques hors ménage (1,3% de la population totale) concernent 1% des ménages en rural, 1,6% au-dessus de 100.000 ; les violences sexuelles hors ménage touchent 176.000 personnes (de 0,2% en rural à 0,4 pour les villes de plus de 20.000, et 0,6% pour les plus de 100.000).

- les 376.000 violences intra-familiales sont recensées en 2018, se rapportent à O,6% des ménages en rural, 0,7 pour les plus de 20.000, 0,9 pour les plus de 100.000 (1,3 en région parisienne).

Tableau 3 : Pourcentage de victimes selon la taille de l'agglomération et par type d'infractions (d'après Rapport d'enquête Cadre de vie et sécurité 2019 - Service Statistique ministériel de la sécurité intérieure)

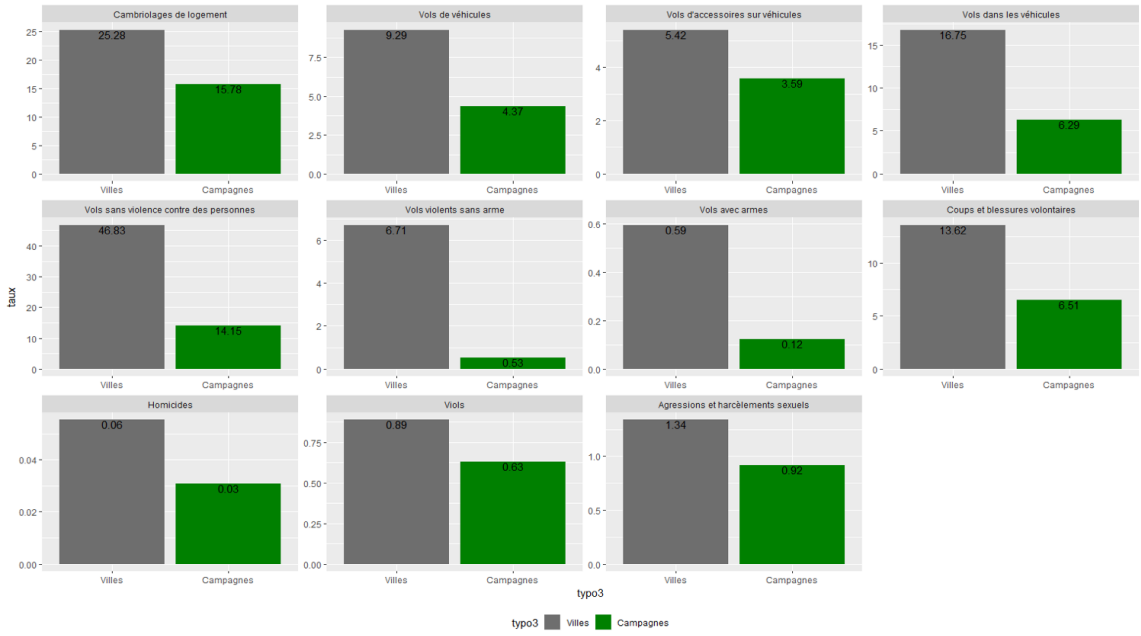
	Ensemble (victimes %ménages)	Communes rurales	Moins de 20.000hbts	De 20.000 à 100.000hbts	100.000 habitants ou plus	Agglomération parisienne
cambriolages	1,7	1,3	1,4	1,3	2,3	2,2
Vandalisme contre logement	2	0,9	1,6	2,1	3,4	2
Vols de VL	O,8	0,5	0,8	0,8	1,3	1,7
Vols 2 roues	1,3	0,8	1,5	2	3,6	4,8
Vols à la roulotte	2,1	1,3	1,6	2,5	3,7	3,5
Vandalisme contre VL	4,5	2,5	3,2	5,1	7,1	7
Vols sans violence ni menace	1,8	1,1	1	1,1	2,2	3,4
Vols avec violence ou menace	0,3	0,2	0,3	0,3	0,6	1
Arnaques	2,4	2,5	2,6	2,5	3	3,3
Menaces	3,4	3,3	3	3,7	4,2	3,2
Injures	9,3	7,5	8	9,8	12	10,4
Violences au sein du ménage…	0,8	0,6	0,7	0,7	0,9	1,3
…et hors ménage	0,4	0,2	0,3	0,4	0,6	0,5

- Les données 4001 retraitées par le SSMSI à l'échelle des campagnes françaises :

À notre demande, et pour tenter de dépasser les limites inhérentes à l'interprétation des résultats précédents, le SSMSI a retraité les données de l'état 4001 à partir d'un découpage du territoire métropolitain distinguant les pôles urbains grands et moyens des trois types de campagnes françaises identifiées par le CGET.
(Nb : les données produites ont été compressées sur trois années pour limiter les effets d'amplification ou de rétraction liés à des phénomènes annuels ponctuels).

a) Le SSMSI a d'abord comparé les taux de délinquance respectifs des villes et de l'ensemble des campagnes françaises:

Tableau 4 : Taux de faits constatés par habitants pour onze types d'infractions. Comparaison Pôles urbains/Ensemble des campagnes françaises (source SSMSI)



Au vu de ces travaux, il apparait que :

- le taux de délinquance moyen de l'ensemble des campagnes françaises est plus faible que celui du reste du territoire et cela pour toutes les catégories d'infractions recensées
- la composition de la délinquance des trois types de campagnes diffère sensiblement de celle des villes.
- les campagnes se distinguent ainsi par une très faible part de vols sur les personnes (a fortiori les vols violents) et des vols à la roulotte.
- les cambriolages de logements, les vols de véhicules et de leurs accessoires y représentent la plus grande part de la délinquance constatée tout en restant nettement moins fréquents qu'en

zone urbaine dans l'absolu, auxquelles il faut ajouter dans une moindre mesure les Coups et blessures volontaires, les violences sexuelles et les homicides.
- enfin le taux de personnes mises en cause (MEC) est moins élevé dans les campagnes que dans les villes (cf. Tableau Annexe 5). C'est très net pour les vols violents (4 fois moins), les vols à la roulotte (3 fois moins), ou encore les cambriolages (2 fois moins). D'où la possibilité d'en déduire que cette forme de délinquance est en partie importée, des villes ou des types de campagnes voisins.
En revanche cette sous-représentation est moins marquée pour les viols (-15%) et même inexistante pour les agressions sexuelles (+6%).

b) La comparaison a ensuite été élargie aux types de campagnes (cf. Annexe 5) :

Il en ressort que :
- les « **campagnes des villes, des littoraux et des vallées urbanisées** » ont des taux de délinquance plus élevés que les autres territoires ruraux, exception faite des violences sexuelles et des homicides pour lesquels les taux sont comparables.
Les taux de mise en cause (MEC) y sont aussi plus élevés que dans le reste des campagnes, en particulier pour les vols violents et les vols à la roulotte, trahissant une origine plus endogène de cette délinquance. Observons à cet égard dans cette catégorie que les « campagnes diffuses en périphérie des villes et les campagnes densifiées des littoraux et des vallées » ont des taux de MEC plus élevés que les « campagnes densifiées de la périphérie » plus proches des grands pôles urbains, ce qui indiquerait une plus forte influence de la délinquance venant de ces derniers.
- les « **campagnes agricoles et industrielles** » présentent, quant à elles, des taux de délinquance plus élevés que les « **campagnes vieillies à très faible densité** » pour les cambriolages, les vols de véhicules et de leurs accessoires, et pour les coups et blessures volontaires mais les différences sont faibles pour les vols à la roulotte, les vols avec ou sans violence sur les personnes, les violences sexuelles et les homicides.
Les taux de mise en cause y sont également supérieurs pour les vols de ou dans les véhicules, les vols violents sans arme, les agressions sexuelles, et les CBV.
Au total, les différences de taux de MEC sont plus faibles qu'en milieu urbain s'agissant des violences sexuelles, des homicides et des cambriolages de logement. Les écarts sont plus marqués selon la densité de population pour les vols dans les véhicules et les vols violents sans armes sont plutôt homogènes à l'exception des vols à la roulotte, des vols avec armes ou sans armes pour lesquels des différences marquées sont observables entre les campagnes des villes et les deux autres types de campagnes.
On observe ensuite une diminution des taux de délinquance selon la densité de population et l'éloignement des pôles urbains, moins sensible cependant pour les infractions les plus graves contre les personnes.

B - Un profil tiré de l'observation

Pour tenter d'y voir plus clair, nous avons souhaité compléter cette approche statistique par l'analyse d'un panel de 18 circonscriptions de gendarmerie correspondant aux trois catégories de campagnes françaises qui nous servent de cadre de travail pour ce rapport (3 pour les campagnes des villes, 5 pour les campagnes agricoles ou industrielles sous faible influence urbaine, et 10 pour les campagnes vieillies à faible densité). Il faut toutefois tempérer cette approche sachant que le périmètre de ces circonscriptions retenues ne correspond jamais exactement à un seul type de campagne.

L'analyse porte à la fois sur la composition et l'évolution de la délinquance dans ces zones entre 2012 et 2017 sur la base des faits constatés (Etat 4001) regroupés autour de 7 items

(NB : Ces données ont été compressées en deux blocs de trois années chacun - 2012/2014 et 2015/2017- pour éviter les effets d'amplification ou de rétraction liés à des phénomènes locaux ponctuels).

a) Le profil type de la délinquance des circonscriptions étudiées : vols simples, cambriolages et escroqueries

- les cambriolages[11] et les vols de toute nature[12] représentent en moyenne (plus ou moins) la moitié des infractions enregistrées à hauteur respectivement de 15% et 35% (les vols simples représentant à eux seuls environ la moitié du total des vols enregistrés).
- les délits économiques et financiers[13], qui représentent un huitième des faits constatés (et dans lesquels les escroqueries et abus de confiance tiennent une place significative), arrivent au troisième rang suivis par les coups et blessures volontaires[14] les infractions à la législation sur les stupéfiants[15] et les dégradations (5%), les violences sexuelles et intra familiales[16] ne représentant en moyenne que 2% de la totalité des faits.
- de manière générale, le nombre de cambriolages apparaît plus élevé dans les campagnes proches des villes ou dans les petites aires urbaines de tradition agricole ou industrielle (entre 1/5ème et 1/6ème des faits) que dans les campagnes plus isolées et vieillissantes (entre 1/8ème et 1/10ème).
- enfin, la part relative des autres types d'infractions semble varier selon des critères locaux indépendants de la catégorie de campagnes concernées.

b) L'évolution de la délinquance dans les circonscriptions étudiées : une tendance à la hausse

Relevons tout d'abord que nombre total de faits constatés en 2017 par rapport à l'année 2012 sur l'ensemble de ces 18 circonscriptions augmente significativement et d'une manière aléatoire.

[11] index 27 à 30
[12] index 16 à 26 et 31 à 43
[13] index 89, 90, 91, 98, 101, 102, 105, 106
[14] index 6,7,10 : 6%
[15] index 55 à 58 : 5%
[16] index 46 à 50

Si, pour corriger l'impact éventuel d'une année exceptionnelle, l'on compare les deux périodes (2012/13/14 et 2015/16/17), la tendance à la hausse reste confirmée pour atteindre le niveau de **8%.** Seules trois des 18 circonscriptions étudiées n'enregistrent aucune progression.
Cette augmentation est enfin très supérieure à la moyenne dans la plupart des secteurs les plus ruraux (campagnes vieillissantes) où elle atteint souvent plus de 20%.
À l'exception notable de ces derniers territoires, dont les évolutions doivent être relativisées par le petit nombre total de faits constatés, les cambriolages semblent en revanche stables, leur nombre baissant même légèrement sur l'ensemble de la période (-3%) après une poussée forte en 2013 puis 2016, traçant une courbe en accordéon (comme si les poussées spectaculaires observées étaient suivies d'une phase de répit, délibéré ou résultant d'une efficacité répressive ou préventive accrue).
L'augmentation globale observée est donc principalement l'effet des vols et plus encore des infractions économiques et financières (EIEF).

Des données de contrôle relatives aux deux périodes retenues (2012/14 et 2015/17) et portant cette fois sur une dizaine de départements ruraux confirment cette tendance : si le nombre de faits reste stable dans les Alpes de Haute Provence, l'Indre et la Meuse, il croît de 4% dans le Jura, de 4,5% dans le Lot, de 12% dans la Nièvre, 14% dans le Gers et enfin respectivement de 20% et 22% dans l'Aveyron et le Cantal.
Cette analyse fait aussi ressortir une augmentation plus rapide, voire parfois spectaculaire des AVIP et des EIEF.

C - Tentative de synthèse

A partir des données quantitatives éparses que nous venons de réunir en nous appuyant sur les statistiques issues de différentes sources, il est possible d'esquisser une première synthèse qu'il conviendra cependant d'appréhender avec prudence au regard des nombreux problèmes méthodologiques rencontrés.
°Les points saillants de la délinquance observée dans l'ensemble des campagnes françaises sont les suivants :

- **Les taux de délinquance enregistrés dans nos campagnes sont plus faibles que dans les pôles urbains de moyenne ou grande taille. Ce résultat semble confirmer la représentation généralement partagée selon laquelle la « campagne » est moins criminogène que la ville.**
- **Il existe toutefois des écarts significatifs selon les types d'infractions** : ainsi, selon l'étude demandée au SSMSI, les vols violents sans arme sont treize fois plus fréquents dans les villes que dans les campagnes, alors que les vols de véhicules le sont seulement deux fois plus. Ces écarts sont (avec des nuances) confirmés par la comparaison des formes de délinquance respectives enregistrées en zones de police et en zones de gendarmerie. Ils ont tendance à se réduire à mesure que l'on se rapproche des pôles urbains validant l'idée d'une « zone d'influence » des pôles urbains constituée des campagnes proches.

- **De manière générale, les vols simples avec les cambriolages occupent une part significative bien que variable de la délinquance rurale alors que les violences physiques crapuleuses, les vols à mains armées, les coups et blessures volontaires, les vols sur les personnes ou à la roulotte y représentent quant à elles une plus faible part qu'en ville.**

°Symétriquement, on peut ensuite tracer le profil propre à chaque type de campagne :

i. ***Les campagnes des villes, des littoraux et des vallées urbanisées***[17].

Leur profil peut être approché de trois manières.

- L'étude du SSMSI relève :

. Un taux de cambriolage de logements (18,97 pour mille) nettement inférieur à celui des villes (25,3) mais supérieur (de 25 à 50%) aux deux autres types de campagnes (respectivement 15 et 12 pour mille).

. Un taux de viols inférieur d'un tiers à celui des villes (comme pour les agressions et les harcèlements sexuels) mais équivalent à celui des 2 autres types de campagnes.

. Des écarts pour les vols de (et dans les) véhicules de -30% avec les villes et respectivement de +33% et +50% avec les 2 autres catégories de campagne ;

. Des écarts de moins 50% avec les villes et de +15% et +20% pour les CBV

. Des écarts moitié moins élevés ensuite qu'en ville pour les homicides mais avec un taux égal à celui des autres types de campagnes.

. Enfin des vols sans violence contre les personnes trois fois moins fréquents qu'en ville mais 50% plus élevés qu'ailleurs en campagne ; des vols violents sans armes 10 fois moins fréquents qu'en ville mais trois plus que dans les autres types de ruralité ; et des vols avec armes trois fois moins fréquents qu'en ville mais 2 fois plus qu'ailleurs en campagne.

- L'étude de cas des trois circonscriptions de Gendarmerie correspondant à cette catégorie complète cette description.

. La circonscription A située en deuxième couronne d'une métropole de plusieurs millions d'habitants du sud-ouest de la France révèle une délinquance en hausse (+6,5% entre 2012/14 et 2015/17 soit 6900 faits) structurée autour des cambriolages (en augmentation de 18% entre 2012/14 et 2015/17) et des vols de toute nature (dans l'ordre: vols simples, vols à la roulotte et vols non violents) représentant les 2/3 des faits constatés aussi bien en 2012 qu'en 2017.

Avec 12% des faits constatés, les infractions économiques et financières arrivent en troisième position enregistrant une forte progression entre 2012/2014 et 2015/2017 (+31%).

Les CBV et les menaces, dont la part est inférieure à 5% du total, progressent néanmoins respectivement de 32 % et 16 % sur la même période.

. La circonscription B (avec 63.000 habitants et un taux de délinquance de 3,9/00) est une circonscription plus éloignée de cette même métropole (mais reliée à celle-ci par des moyens de

[17] Avec les littoraux de la façade atlantique et de l'ouest de la Méditerranée, elles sont constituées de la première couronne péri-urbaine des moyennes agglomérations et la deuxième des grandes - pour L'IDF par ex. elles figurent à l'extérieur d'un cercle partant de Mantes la Jolie, et reliant Pontoise, Sarcelles, Torcy, Evry , Elancourt, Palaiseau, Les Mureaux.

communication rapide). Elle fait apparaître une structure de délinquance équivalente malgré une densité de population beaucoup moins grande. Le nombre de faits enregistrés y est du coup près de 3 fois inférieur (2.500).
Les cambriolages et les vols (principalement vols simples ou à la roulotte) constituent symétriquement les 2/3 des faits constatés, suivis par les infractions économiques et financières (11%).
Si les CBV et les menaces y progressent de 20%, ils ne représentent pas là encore à eux deux 10% du total des faits.
À la différence de la circonscription précédente, la délinquance globale y est en revanche en baisse (-5%) comme les cambriolages (-7%) et les vols de véhicule.
. La circonscription C (119 000 habitants et un taux de 2,9/00) étudiée, située à une cinquantaine de kilomètres du cœur d'une métropole de l'ouest, desservie par le train, se trouve également à proximité de deux grands axes routiers de circulation. La part des vols et cambriolages y est plus faible (40%) que dans les circonscriptions A et B, sans doute parce que la ville-centre est en zone police.
Le nombre de faits constatés y progresse cependant très rapidement (+20% entre 2012/13/14 et 2015/16/17) porté moins par les cambriolages (+4,5%) que par la plupart des vols, les infractions économiques et financières, et les menaces. L'examen des interventions des brigades (3.700/an) fait ressortir le poids (35%) des conduites dangereuses ou inappropriées (ivresse, tapage, personnes excitées) suivies par la sécurité routière (15%), les concours divers (12,3%), et les cambriolages (8%).
Au total, à partir de ces trois exemples, on peut constater que le profil de délinquance de ce type de campagne plutôt urbanisée est déformé par le poids des vols et des cambriolages qui représentent en moyenne les 2/3 des faits enregistrés.

- Enfin, les éléments réunis par une équipe de l'Institut d'aménagement urbain d'Ile de France et du Centre d'Etudes Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP) sur la péri-urbanité parisienne nous apporte un éclairage supplémentaire (Insécurité et territoires péri-urbains. Le Goff et Malochet IAU 2012).

(Nb : le périmètre de l'étude correspond aux 857 communes d'IDF (1,3 million d'habitants) dont au moins 40% de la population travaillent à l'extérieur et dont la zone bâtie est séparée de l'agglomération dont elles dépendent par une bande non bâtie d'une largeur supérieure à 200m soit 90% de communes de moins de 2.000 habitants)
Fondée d'abord sur les résultats des enquêtes de victimation conduites entre 2001 et 2011, l'étude montre que les péri-urbains sont deux fois moins touchés (3,6%) que les Parisiens (7,2) en matière de vols de toute nature et d'agressions (hors sexuelles ou intra familiales) et un peu moins que les banlieusards (4,9).
Le taux de cambriolage, stable sur la période, est en revanche beaucoup plus homogène avec Paris (8,9 contre 9,1) mais légèrement plus élevé qu'en banlieue (8,4). A noter que les vols et agressions et notamment les vols de voiture ont sensiblement baissé de manière identique sur toute l'IDF.

- ***Les campagnes industrielles et agricoles*** qui recoupent notamment de petites villes situées dans le nord et l'est de la France ainsi que dans le centre-ouest, ont fait l'objet de beaucoup moins de travaux.

S'il ressort de l'étude du SSMSI que ces campagnes correspondent à un profil en dégradé de la délinquance présente dans les campagnes péri-urbanisées, il est apparu nécessaire de le vérifier par une série d'études de cas.

Nous avons distingué 2 types de territoires.

i. *Ceux organisés autour d'une petite ville-centre de moins de 5.000 habitants* :

- La première zone étudiée D (48.000 habitants pour un taux de délinquance de 4,3/00) située très à l'est de Paris, est en reconversion. Frappée par un chômage et une précarité élevées, elle se situe à équidistance (40 km) de deux villes moyennes auxquelles la relie une RN. Elle inclut une campagne viticole plutôt résiliente. Les vols et les cambriolages (-15%), en baisse, y représentent moins de la moitié de la délinquance dont le niveau est resté stable entre 2012/14 et 2015/17. Ne progressent légèrement que les menaces, les violences sexuelles et les violences sur mineurs.

Les vols sur les exploitations agricoles liées au caractère du territoire, s'ils atteignent un niveau beaucoup plus élevé que dans la moyenne des zones étudiées, n'en sont pas moins également en baisse sensible, d'une centaine en 2012 à moins de 70 en 2017. On serait presque tenté d'en conclure que le déclin économique aurait d'une certaine manière figé la délinquance. Un travail plus poussé sur le terrain serait à l'évidence nécessaire pour comprendre cette situation.

- Le territoire suivant E se trouve à mi-chemin entre les campagnes industrielles et agricoles (type 2) et les campagnes vieillissantes (type 3). Organisé dans le Centre-Ouest autour d'une petite ville de 4.000 habitants, il se situe à une distance respectable de tout grand centre urbain. Au croisement de deux grandes RN, il cultive une ruralité forte. La délinquance y progresse entre les deux périodes retenues de 8%, malgré une baisse sensible des cambriolages (-21%), mais du fait des vols simples, à la roulotte ou sur les exploitations agricoles, des menaces, des CBV, et des infractions économiques et financières.
- la troisième zone F est située dans l'Ouest à 2h de Paris. La ville-centre ne compte que 4.000 habitants. Les cambriolages y tiennent une place importante (20%). Ceux-ci restent cependant stables sur la période en moyenne (aux alentours de 430), même s'ils ont amorcé une forte reprise depuis 2014. En comparant les deux périodes, l'on note une montée de la délinquance de 12% alimentée par toutes les formes de vols, les menaces et les infractions liées aux stupéfiants.

ii. Ceux organisés autour d'une ville centre plus importante mais entourées d'un territoire très rural :

- La première zone analysée G se trouve dans le centre de la France, organisée autour d'une commune-centre de 10.000 habitants relativement prospère située à une quarantaine de km du chef-lieu du département (qui compte 50.000 habitants) directement accessible par une RN. La moitié des faits constatés relève des vols et cambriolages (à proportion de 2/3 et 1/3) - dont le

niveau semble maîtrisé tout comme la délinquance globale malgré la poussée des infractions économiques et financières.
- la deuxième H de cette sous-catégorie se situe à l'est de la France. Si la commune-centre (17.000 habitants) relève de la Police nationale, elle influence un territoire rural de 40.000 habitants. Là encore la délinquance (1.800 faits) y est pour moitié constituée des vols (en légère hausse, notamment non violents, de véhicules ou à la roulotte) et des cambriolages (en baisse dans les mêmes proportions) suivis des infractions économiques et financières (12%) en forte progression tout comme les menaces.
- la suivante I est un bassin en rapide déclin industriel au cœur d'une zone agricole. Elle se situe dans le Centre de la France sur un axe autoroutier autour d'une commune de 12.000 habitants. Le nombre de cambriolages et de vols avoisine plutôt celui du premier groupe (60%) avec une augmentation forte de la délinquance (2.297 + 20%) et des cambriolages (385 + 12%). Les vols de véhicules et les vols à la roulotte, les infractions liées aux stupéfiants, les menaces progressent mais pas les CVB. Les infractions économiques et financières explosent (+70%).
- la dernière J située à une cinquantaine de Km par autoroute d'une métropole compte 65.000 habitants (mais les 10.000 habitants de la ville centre sont en zone police). Elle est entourée de types de campagnes différents. Il en résulte une part moins élevée des vols et cambriolages dans la délinquance totale (un gros 1/3). La délinquance (3,6/00) y progresse néanmoins modestement mais régulièrement (+4% dont cambriolages +7,7%, et aussi vols non violents et infractions financières). L'examen des 3.598 interventions sur la Compagnie est révélateur du caractère rural du territoire, les interventions de sécurisation, d'aide aux personnes, de maintien de la tranquillité publique représentant près du 3/4 du total, les violences et agressions, vols et cambriolages 1/4 seulement.

iii. *Les campagnes vieillissantes,* correspondant pour une bonne part à ce que l'on a appelé l'hyper-ruralité, couvrent principalement le grand Massif Central, les massifs montagneux des Alpes et des Pyrénées, le cœur de la Bretagne, et la frange nord de la Bourgogne Franche-Comté (du Morvan au plateau de Langres).

Les données disponibles en matière de sécurité sur ce type de territoires étant quasiment inexistantes, il a fallu s'appuyer sur des études de cas :
- Structurée aux marges du massif central autour d'une ville chef-lieu de département, la première zone présentée K, desservie par l'autoroute, se caractérise par un niveau relativement élevé de cambriolages et de vols, les premiers progressant de 8,5% tandis que les faits constatés augmentaient entre les deux périodes de 20%, en particulier les vols simples, comme les CBV, les menaces, les infractions économiques et financières, les stupéfiants. Les 2.692 interventions des brigades sont à plus des 2/3 orientées vers les tâches de sécurité et de police routières, de sécurisation (déclenchements d'alarme, véhicules suspects, etc.) et de secours aux personnes, les vols et cambriolages en représentant moins d'un cinquième.
- au cœur du Massif Central, la deuxième zone L essentiellement agricole, connaît une explosion du nombre de faits (+28% mais pour un total bien inférieur à mille/an soit 703 en 2017) imputable aux cambriolages (+30% soit +13 !) et à toutes les formes d'infraction à

l'exception des violences notamment sexuelles ou des stupéfiants. La part des vols et des cambriolages reste limitée au tiers des faits constatés et ne représente qu'un dixième des interventions (sur 1.123), l'essentiel résidant dans la sécurité routière, et les actions plus générales de protection et de secours.

- située au cœur d'un territoire très rural, éloignée des grandes villes, cette circonscription (42 .000 habitants) de moyenne importance M, est confrontée à une augmentation régulière de la délinquance (1073 +20%) constituée pour 1/3 de cambriolages (134 + 8%) et de vols simples ainsi que d'infractions à la législation économique et financière (252 + 58,7%).
- sur le flanc sud-est du massif central, cette zone N plutôt montagneuse, d'un accès difficile mais attractive touristiquement, est aussi confrontée à une hausse de la délinquance (429 faits +26%) liée principalement aux cambriolages (42 soit 7 faits supplémentaires et +20%).
- un autre territoire, O, campagne vieillissante, en zone frontalière, organisé autour d'une petite ville, accuse au contraire une baisse de sa délinquance (987 soit -2,5%) sensible en matière de cambriolages (253 soit -33%) et pour presque tous les types de vols, à l'exception des stupéfiants et des infractions économiques et financières. Les 1.732 interventions des brigades y sont motivées pour 5% par des violences intrafamiliales, pour 11% par la police et la sécurité routière , pour 15% par la commission de crimes ou de délits (vols, agressions, cambriolages), pour 15% par des conduites inappropriées (altercations, ivresse publique, menaces), mais pour 29 % pour des secours aux personnes (incendies, dépannage, recherche de personnes disparues, tentatives de suicide, conflits de voisinage) ou de la prévention (alarmes, suspects etc.).

Nb : Il convient d'observer qu'il n'existe pas, pour ce type de campagnes, de différences significatives entre la délinquance observée dans les petites villes-centres, parfois restées en zone police, et celle de leur environnement immédiat.

2) Les facteurs d'explication

Au-delà de la description et du suivi des phénomènes de délinquance dans les campagnes françaises, il importe d'essayer d'en saisir l'origine comme la spécificité.

Comme il a déjà été indiqué, peu de réflexions d'ensemble ont été consacrées à ces problématiques dont vient de s'emparer la criminologie anglo-saxonne autour de la « rural criminality » - même s'il faut saluer les travaux pionniers de François Dieu dédiés à la Gendarmerie et à son environnement.

Nous nous efforcerons donc pour tenter d'apporter des réponses à ces questions de nous reposer tant sur les quelques monographies qui y ont été consacrées que sur les récentes études du SSMSI ou les informations tirées de nos déplacements sur le terrain.

Il est nécessaire de souligner en revanche que si l'on pourra, à partir de ces travaux, commencer à fournir des éléments d'explication, il ne faudra les interpréter qu'avec prudence tant les facteurs proprement locaux, liés à l'histoire et la configuration propres à chaque territoire, jouent un rôle important et souvent déterminant qu'il serait périlleux de nier.

A - Ce que nous dit la criminologie

Aucun schéma explicatif ne peut renoncer à croiser sociologie et géographie.

Et si la représentation spatiale de la délinquance est, on l'a vu, ancienne et remonte au 19eme siècle, la mise en correspondance des facteurs spatiaux et sociaux est plus récente.

En Grande Bretagne, Robert Samson et Byron Groves, inspiré par **la théorie de la désorganisation sociale**, ont par exemple tenté de démontrer l'effet aggravant sur la délinquance d'un quartier, de quatre facteurs : le manque de participation à la vie collective, la haute densité d'urbanisation, le nombre élevé de familles monoparentales, le manque de pairs leaders.

Par extension, **cette approche associe la plus faible délinquance observée en zone rurale à une intégration et à une solidarité plus poussées.**

Une autre logique dite « **logique situationnelle** » - ce que l'on appelle aussi le « paradigme résidentialiste » développé par le québécois Maurice Cusson (dans le prolongement du concept d'« activités routinières » des américains Felson et Cohen) - considère plutôt le crime comme un effet de contexte : à savoir la coïncidence de l'existence d'un objet plus ou moins bien protégé, d'une opportunité de s'en saisir, et de la présence d'un auteur potentiel.

Cette théorie explique alors la moindre ampleur des phénomènes délinquants en milieu rural par le moins grand nombre de cibles disponibles et le contrôle social plus fort qui s'y exerce, son relâchement notamment en zone péri-urbaine pavillonnaire expliquant le développement des vols et cambriolages qui s'y produiraient à l'instar des quartiers urbains.

B - Ce que nous disent les études monographiques

Celles-ci, trop peu nombreuses, ont néanmoins tendance à souligner **l'impact du mouvement de métropolisation sur nos territoires et l'impossibilité dans lequel se trouvent désormais les campagnes françaises d'échapper à l'influence urbaine, y compris en termes de délinquance.**

- Cette hypothèse est renforcée par les travaux du Centre d'Etudes et de Recherches sur la Police (CERP - Université de Toulouse 1) consacrés à l'évolution géographique de la délinquance sur l'ensemble de la région Midi-Pyrénées.

La délinquance semble clairement y rayonner à partir d'un centre, la métropole toulousaine, « en couronne autour des villes et en étoile le long des voies de communication » à l'instar du processus de développement démographique et des activités économiques. On pourrait ainsi parler d'**un phénomène de contagion ou d'exportation de la délinquance métropolitaine** selon deux modalités : moins nette dans les villes moyennes qui sécrètent leur propre forme de criminalité, ce transfert est clairement visible dans les zones péri-urbaines voire rurales mais reliées à la Ville Rose par le réseau routier ou autoroutier rapide créant une sorte de continuum bouleversant les frontières traditionnelles des différents bassins de vie et **substituant aux logiques de sédentarisation des logiques de polarisation, d'attraction et de zone d'influence** (F. Dieu).

Ce qui revient à faire de la délinquance un phénomène complexe croisant une multiplicité de

territoires : celui où vit la victime, celui où il aura subi un dommage et celui où réside l'auteur de l'infraction, qui, coïncidant désormais de moins en moins, rendent aussi plus difficiles l'organisation et l'action des forces de l'ordre.
Les travaux menés par le CERP et synthétisés par Igor Lefèbvre[18] font ainsi clairement ressortir une évolution parallèle de la croissance de la population le long des axes de communication rapide et d'une délinquance acquisitive (à savoir toutes les formes de vol) itinérante, et recourant plus systématiquement à la violence. L'analyse d'I.Lefèbvre insiste plus particulièrement sur les phénomènes observés dans le département du Tarn en direction d'Albi via l'A68 et en direction de Castres par la RN126, qui traduisent une activité délictuelle plus intense le long de ces axes en progression, entre 2001 et 2004, de 4 à 34% selon les points et selon un gradient lié à la distance par rapport à Toulouse. (Nb : Cette influence des voies de communication est visible aujourd'hui sur les cartes de chaleur de la Haute-Garonne établies à ma demande par le SSMSI et consultables en Annexe 6).
À cela s'ajouteraient les conséquences des brassages de population liés à l'arrivée de nouvelles populations dans des territoires jusqu'alors enclavés générant une plus grande sensibilité au voisinage ou aux comportements de certaines catégories, nouveaux arrivants mais surtout jeunes qui concentrent les reproches, comme par exemple l'occupation jugée abusive de certains lieux publics.

- C'est aussi le sens du travail de cartographie accompli par *Jorick Perrin sur « la recomposition des relations ville/campagne au prisme de la délinquance »* (*La délinquance : observatoire méconnu des relations ville-campagne Echo/Géo 28 2014)*.
Tirant les conséquences de ce que les données publiées par le ministère de l'Intérieur ignorent les bassins de vie et de délinquance, pour rester centrées sur les découpages administratifs classiques (quels enseignements par exemple tirer du fait qu'en 2017 les vols violents sans arme sont deux fois plus élevés en Midi-Pyrénées que dans le Grand Aquitaine ou que les coups et blessures volontaires ont augmenté beaucoup plus vite dans l'Allier que dans les Alpes-Maritimes entre 2016 et 2017 ?), J. Perrin s'est appuyé sur une comparaison par département des types de délinquance enregistrés respectivement en zones police et en zones gendarmerie en identifiant comme nous l'avons déjà fait les premières à l'urbain et les secondes aux campagnes. **Ainsi a-t-il choisi d'établir le caractère urbain ou rural de telle ou telle catégorie d'infractions en fonction de sa fréquence par habitant selon la zone.**
Il en ressort un profil de la délinquance urbaine caractérisé par la prédominance des crimes et délits contre les personnes et des atteintes volontaires à l'intégrité physique. Les atteintes aux biens (plus élevées en Ile de France, sur le pourtour méditerranéen et Rhône-Alpes), les vols, la délinquance de voie publique apparaissent plus partagés malgré un taux plus élevé en zone police. En revanche, les escroqueries comme les infractions économiques et financières semblent échapper à tout « déterminisme » géographique.
À l'intérieur de cette répartition, qui confirme les conclusions auxquelles nous sommes parvenues dans la section précédente, apparaissent ensuite des disparités spatiales particulièrement riches d'enseignements et permettant de progresser dans la connaissance des

[18] Espaces de l'insécurité : réalités territoriales et réponses locales à la délinquance Echo/Géo avril-juin 2014

rapports entre délinquance et territoire.
Au sein de la délinquance à primauté urbaine, et de la catégorie des crimes et délits contre les personnes, émergent nettement ainsi les atteintes aux mœurs et les coups et blessures volontaires, et, à un moindre degré, les agressions sexuelles, à la différence des homicides et des infractions contre la famille et l'enfant.
Mais il est surtout intéressant d'observer que **les atteintes aux biens (fortes en Ile de France, sur le pourtour méditerranéen et Rhône-Alpes, et en Gironde) sont plus élevées en zone gendarmerie lorsqu'elles le sont aussi en zone police proche,** traduisant le poids d'un pôle urbain (Paris, Bordeaux, Marseille, Montpellier etc.) sur l'ensemble d'un département via la diffusion de sa délinquance sur son environnement.
De même, les atteintes aux personnes apparaissent plus nombreuses en moyenne en Ile de France, dans les départements méditerranéens, le Rhône, le Finistère, et sur un axe nord/sud allant de l'Yonne au Nord, associant une urbanisation dense à ce type de délinquance et à sa diffusion (Pour l'Yonne et l'Oise la situation s'explique par le fait que le nord de l'une, le sud de l'autre sont clairement dans l'orbite parisienne).
Et J.Perrin de terminer sa démonstration sur le trafic de stupéfiants, dont la prégnance dans les départements frontaliers traduit à la fois l'utilisation par les convoyeurs des axes connectant le trafic national à l'international et l'essaimage des « marchandises » le long de leur parcours.

Au total, ces deux études soulignent la prévalence de deux facteurs sur le type de délinquance observée : la plus ou moins grande proximité d'une grande zone urbaine et l'existence de voies de communication rapides et directes (autoroutières, routières ou ferroviaires) avec celle-ci.

C - Ce que nous disent les travaux du SSMSI

Toutes les analyses statistiques du SSMSI[19] confirment **la concentration en ville** (les villes-centres plutôt que de banlieue - sauf pour les cambriolages) **des vols sur les personnes** (vols avec arme, vols violents sans arme, vols à la tire, vols à l'arraché etc.) **et en revanche la diffusion plus ou moins étendue de la délinquance acquisitive (cambriolages de logements, vols de véhicules, vols à la roulotte) vers les zones périphériques, la densité de population jouant un rôle déterminant.**
Au niveau des communes, le coefficient de corrélation linéaire entre la population et le nombre de faits est ainsi, pour chaque forme de délinquance acquisitive, proche de 1.
Les écarts de population constitueraient donc le principal facteur explicatif des écarts en matière de vols.
Ajoutons qu'il existe un lien étroit entre les différents niveaux de vols par catégorie, générant une occurrence moyenne (taux de commission) fortement corrélée à la population.
Les différents types de vols ont ainsi tendance à se concentrer sur les mêmes territoires, le risque d'être victime suivant le même schéma.
Les 54 Unités Urbaines de plus de 100 000 habitants concentrent ainsi les deux tiers des

[19] Interstats Analyse n° 14 décembre 2016

vols pour la moitié de la population (dont 79% des vols avec armes et 87% des vols violents sans armes), 65% des vols de VL et 58% des cambriolages, alors que les Unités Urbaines de moins de 10.000 habitants (soit 34% de la population) enregistrent 7% des vols avec armes ; 3% des vols violents sans armes ; 25% des cambriolages ; 18% des vols de VL.

Les cambriolages et les vols de véhicules ont tendance en revanche à se diffuser aux périphéries des centres urbains. La carte communale de ces deux types d'infraction (source SSMSI) se développe ainsi visiblement en cercles concentriques autour des métropoles, l'aire de diffusion étant proportionnelle à la taille de l'agglomération (et à l'importance de sa 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.
Ainsi une commune de -2.000 habitants aura (en 2015) un taux de cambriolage de 6,20 (pour mille logements) si elle appartient à la couronne d'un grand pôle; de 4,45 en péri urbain; de 2,20 si elle appartient à la couronne d'un pôle petit ou moyen, et de 2,90 si elle est isolée.

Comme le rappelle une note (*Inter/stats Analyse n° 2 octobre 2015*), **c'est dans les communes de banlieue des grandes agglomérations que le nombre de cambriolages pour 1000 logements est le plus élevé (en particulier IDF, PACA, Languedoc Roussillon et Vallée du Rhône).**
À l'intérieur de ces zones, des différences entre territoires de taille comparable existent : Ainsi Paris est moins touché que le reste de la région parisienne (7 contre 12,7), idem pour Marseille et sa région (12 contre 14,6) ou Lyon (8 contre 10,7).
Les communes des grands pôles hors les 100 plus grandes (taux de commission : 6,6 pour mille) subissent 46% des cambriolages (9 pour mille) pour 36% des logements.
L'espace périurbain a un taux de 6,5 pour mille, les petites et moyennes aires urbaines de 4,2 et les communes isolées de 4.
Le taux de cambriolage en 2014 a été de 5,5 pour mille logements. 41% des communes n'ont pas été concernées avec une taille moyenne de 310 habitants contre 2720 dans celles qui l'ont été.

Le taux de cambriolage semble, selon la même étude, relativement influencé par le taux de chômage (élasticité de 0,3), mais aurait tendance à baisser avec un taux du chômage très élevé.
Les cambriolages sont également plus fréquents :
- là où les revenus sont très élevés **:** les 25% de villes les plus riches sont plus ciblées que les autres et les 1% accusent un taux de cambriolage très élevé de 14 pour mille avec une élasticité par rapport au revenu médian de 0,1
- là où réside une proportion importante de jeunes ménages.
S'agissant des auteurs, une majorité de mis en cause a moins de 20 ans.
En 2016, 40,2% des faits élucidés (vols, cambriolages) ont pour auteur présumé une personne vivant dans la même commune que celle de la commission de l'infraction. Ce constat est surtout valable pour les grandes villes (hors IDF) de 50 à 200.à00 habitants, à l'opposé des petites villes

et des communes rurales. Il est également plus fréquent dans les communes à bas niveau de revenu et beaucoup moins dans celles à revenu élevé (même s'il s'agit souvent de communes voisines).
Selon une note n°3 de septembre 2015 de l'ONDRP le profil des 4,8 de ménages victimes d'un cambriolage, ou d'un vol sans effraction dans leur résidence, entre 2005 et 2013, concerne plutôt les couples en situation économique favorable (5,3 contre 4,5 aux personnes isolées a revenu modeste), propriétaires (5,3 contre 4,2), résidant en zone dense d'habitat pavillonnaire (5,4 contre 4,5 en en zone dense d'habitat collectif en ville centre, et 4,7 en habitat individuel dans des zones de faible densité).

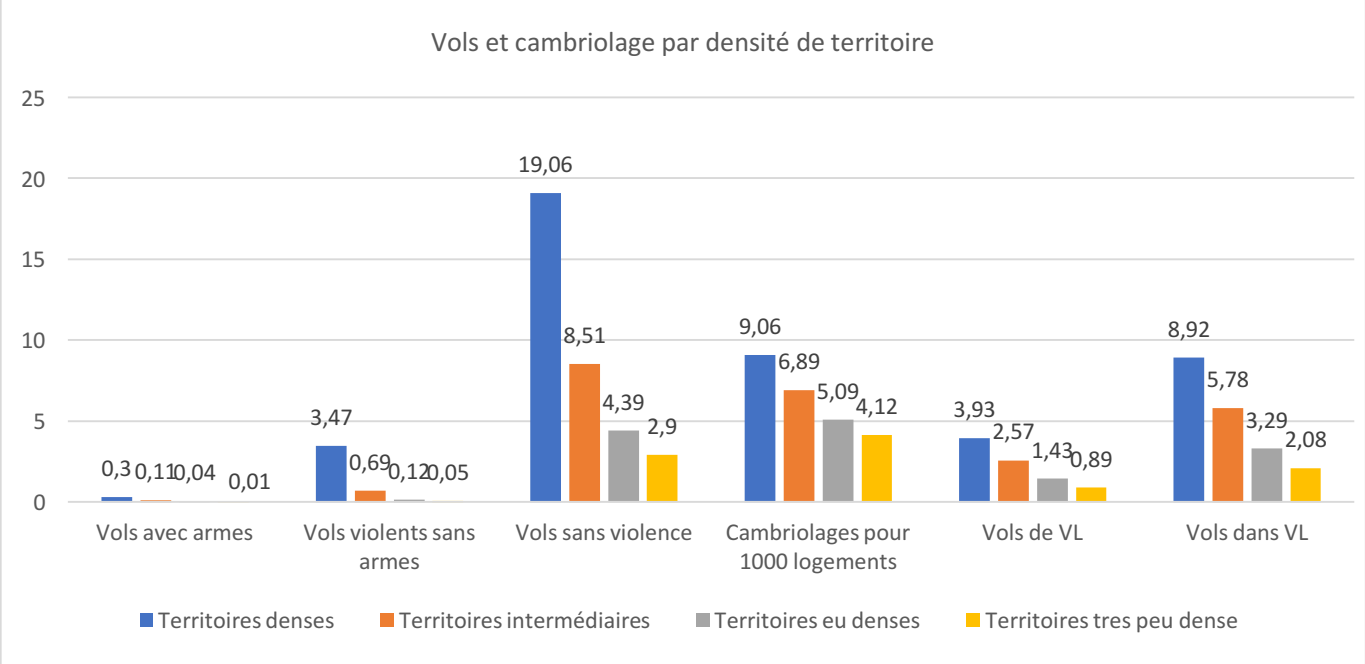
Une note Grand Angle n° 39 de mai 2016 recense **les facteurs d'exposition aux cambriolages :**
- la taille de la commune **:** les personnes vivant en communes rurales ont 1,6 fois moins de risques d'être cambriolées que celles situées dans une commune de +100.000. Comparée à cette dernière, le risque diminue de 30% lorsque la commune a moins de 20.000 et de 16% entre 20 et 100.000. Les villes-centres sont plus concernées que les communes rurales (1,4 risques en moins), le risque diminue en péri-urbain de 19%, et en banlieue de 16% par rapport au centre.
- l'ambiance du quartier (vandalisme, environnement dégradé) est le principal facteur de probabilité, loin devant le revenu ou l'âge.

L'ensemble de ces données confirment les différences de taux d'incidence des vols publiées par le SSMSI selon la densité communale.
Séparant les territoires denses, intermédiaires, peu denses et très peu denses il obtient les résultats suivants :
.Vols avec armes : 0,30; 0,11; 0,04 et 0,01 (Avec un rapport plus denses/moins denses de 21,2)
.Vols violents sans armes : 3,47 ; 0,69 ; 0,12 ; 0,05 (68,1)
.Vols sans violence : 19,06 ; 8,51; 4,39 ; 2,90 (6,6)
.Cambriolages (pour 1000 logements): 9,06; 6,89; 5,09 et 4,12 (2,2)
.Vols de VL: 3,93; 2,57; 1,43; 0, 89 (4,4)
.Vols dans VL : 8,92 ; 5,78 ; 3,29 ; 2,08 (4,3).

Tableau 5 : Le taux d'incidence des vols augmente avec la densité des communes (source SSMSI)

	Territoires denses	**Territoires intermédiaires**	**Territoires eu denses**	**Territoires très peu denses**	**Rapport plus denses/moins denses**
Vols avec armes	0,30	0,11	0,04	0,01	21,2
Vols violents sans armes	3,47	0,69	0,12	0,05	68,1
Vols sans violence	19,06	8,51	4,39	2,9	6,6
Cambriolages pour 1000 logements	9,06	6,89	5,09	4,12	2,2
Vols de VL	3,93	2,57	1,43	0,89	4,4
Vols dans VL	8,92	5,78	3,29	2,08	4,3

Figure 1 :



3) Zoom sur des types particuliers de délinquance en milieu rural

Il nous est enfin paru nécessaire d'effectuer dans la mesure du possible une rapide évaluation des enjeux que représentent pour nos campagnes certains phénomènes particuliers.

A – Une montée des infractions à la législation des stupéfiants

Les tendances récentes, mesurées par le dispositif TREND de l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (OFDT), en matière de trafic et de consommation illicite de stupéfiants en milieu rural sont préoccupantes.

Elles traduisent une pression croissante de l'offre et de la demande, certes en matière de cocaïne depuis la fin des années 90 mais plus récemment aussi en matière d'héroïne et des drogues de synthèse comme l'ecstasy auparavant concentrées en zone urbaine.

Les différences de consommation tendent ainsi à s'effacer avec une augmentation conséquente en zone rurale des usages par des consommateurs réguliers, en particulier chez les 30/45 ans.

La pression de l'offre s'explique notamment par la position géographique de la France qui en fait un espace de transit entre les différentes zones européennes depuis l'Amérique du Sud et les Antilles françaises (cocaïne venant notamment de Colombie ou du Venezuela), le Maroc et l'Espagne (cannabis) et la Belgique et les Pays-Bas (pour les Nouveaux Produits de Synthèse et pour l'héroïne venant d'Afghanistan via la route des Balkans).

Le trafic touche ainsi fortement les grandes agglomérations de l'Est de la France - via des groupes transnationaux parfois installés en périphérie des villes, du banditisme local ou des bandes de cités – du sud-ouest, des Alpes-Maritimes et du couloir rhodanien.

Des groupes émergents semblent en outre de plus en plus privilégier des villes de petite ou moyenne importance pour asseoir leurs activités. C'est le cas notamment de groupes de trafiquants de cocaïne guyanais cherchant à la fois à éviter la confrontation directe avec les groupes criminels installés dans les grandes villes et à s'étendre sur des zones rurales encore peu disputées.

La pression de l'offre en milieu rural s'exerce enfin de plus en plus via Internet, réseau sur lequel le trafic ne cesse de se développer.

La pression de la demande en zone rurale prend quant à elle des formes plus spécifiques : elle n'est pas sans rapport avec la migration de populations, souvent précarisés, de la ville vers les campagnes (plutôt des hommes, jeunes, poly-consommateurs d'opiacés) et tient aussi à la présence depuis les années 80 dans ces territoires de groupes plus âgés appartenant aux mouvances libertaires et alternatives rompus à la consommation de cannabis, et faisant le lien avec les jeunes scolarisés.

Les enquêtes menées par l'OFDT montrent que les usages et les initiations se déroulent le plus souvent via des événements festifs (fêtes de fin d'année scolaire, fêtes de villages, etc.) et restent associés à des pratiques de convivialité. Ces pratiques sont aussi facilitées par la faible mobilité d'une partie de la population et, du coup, par la forte socialisation des groupes d'âge les

plus jeunes.
La visibilité de ces trafics, de plus en plus décomplexés – notamment à la sortie des collèges – augmente, suscitant l'inquiétude des parents comme des élus de petites villes peu habitués à ces phénomènes que l'intervention de la gendarmerie ou de la police municipale (quand elle existe) s'avère impuissante à faire disparaître.
D'autant que les forces de l'ordre préfèrent souvent tenter d'identifier les ramifications du réseau plutôt qu'interpeller les consommateurs, au grand dam de la population qui y voit une tolérance ou une passivité coupables.
Les usages de stupéfiants s'effectuent soit, pour les petites villes, dans des espaces publics privatisés (squares etc.) soit, pour les communes rurales, plutôt au domicile.
L'approvisionnement est assuré par des réseaux d'usagers-revendeurs se fournissant régulièrement en ville ou, pour les régions limitrophes, dans les territoires frontaliers (Belgique, Pays-Bas, Espagne), garantissant la disponibilité d'une grande variété de substances à des prix moins élevés. Le fournisseur est le plus souvent le leader d'un groupe d'amis, gestionnaire de la cagnotte constituée par celui-ci et faisant de ce trafic un revenu de complément. S'agissant du cannabis, l'auto-culture est également en plein développement.
La vraie difficulté, dans ces zones, réside, à la différence des villes, dans l'absence ou la faible accessibilité de structures d'accompagnement et de soins (Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie : CSAPA, et Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usage de drogues : CAARUD) dans la mesure où les personnes concernées, peu ou pas mobiles mais redoutant la stigmatisation, rechignent à s'adresser à des médecins généralistes de moins en moins nombreux.
Là semble se trouver pourtant, complétée d'actions d'information et de prévention, la réponse la plus appropriée à un phénomène social dont la répression, souvent invoquée, ne peut venir à bout. Ce qui appellerait auprès des élus comme des habitants un travail de pédagogie trop rarement entrepris.

B - La pression continue exercée par la délinquance itinérante

Une large part de la délinquance d'appropriation (80% selon des sources gendarmerie) est imputable, en ville comme en zone rurale, à la délinquance itinérante.
Il s'agit d'une délinquance sérielle de groupes criminels structurés et mobiles, installés en France ou transnationaux, ayant parfois profité pour développer leur implantation des politiques de libéralisation des visas en faveur de certains pays des Balkans ou d'Europe de l'Est.
Ces groupes (Roumains, Bulgares, Moldaves, Albanais, mais aussi Lituaniens, Serbes, Arméniens et Géorgiens et s'appuyant parfois sur les diasporas, voire plus récemment sud-américains) lourdement équipés et armés, dotés de matériels anti-détection, fonctionnent à la commande (ex : vague de vols de GPS agricoles en 2018/19) obéissant à des donneurs d'ordre capables d'écouler le produit de leurs forfaits sur tous les continents. Ils sont souvent associés à d'autres types de trafic comme la traite d'êtres humains.
D'autres groupes, plus sédentaires, structurés par des liens familiaux, procèdent quant à eux, par pillage systématique d'un territoire (or, bijoux, ordinateurs, véhicules, etc.) dans le cadre de

raids menés sur une zone géographique (ou en ville un groupe d'immeubles) et débouchant parfois sur des vols avec violence.
Les zones d'action de ces groupes épousent assez précisément le tracé des grands axes de communication.

La consolidation récente de l'OCLDI qui dispose désormais de 113 gendarmes et 11 policiers répartis entre le siège parisien et 5 pôles régionaux permet de mieux répondre à ce défi, ce qui suppose également le développement de coopérations intra-européennes dans le cadre d'Europol, et plus encore avec les polices des pays d'origine des criminels, notamment via des officiers de liaison (Roumanie, Albanie etc.).
Il convient d'être conscient que ce phénomène bien identifié constitue le principal facteur d'inquiétude et de ressentiment dans des territoires ruraux assez peu exposés à une délinquance locale. D'autant que la résolution des infractions commises en série est longue et que la neutralisation d'un groupe ne permet pas nécessairement de lui attribuer la totalité des délits qu'il a commis dans des secteurs différents, ce qui explique en partie la relative faiblesse des taux d'élucidation ...au grand dam de la population.
Les observations effectuées sur le terrain témoignent en outre de la pression constante qu'exerce sur les forces de sécurité et la population ce type de délinquance dont le rythme est celui de vagues espacées entre des périodes de relative accalmie. En parallèle à l'action de veille et d'investigation menée par l'OCLDI, c'est par le contrôle qu'elle exerce sur les voies de communication que la Gendarmerie se montre sur le terrain la plus efficace au double titre, préventif et répressif.

C – La faible occurrence des infractions relatives au monde agricole

La cellule Demeter, dédiée à cette tâche, a recensé en 2019 environ 8.500 infractions (uniformément réparties sur le territoire) visant en tant que tel le milieu agricole dont 78% de vols – suivis de très loin par les dégradations et destructions de cultures (16,2%) – en particulier de matériels et d'outillages (38% du total), des produits bruts et des animaux (20%), des produits phytosanitaires (12%) et des éléments de clôture électrique (batteries, etc. 10%).
Seules 33 de ces procédures sont directement imputables au mouvement animaliste (essentiellement tags et intrusions), les violences sur les personnes ne représentant que 2,5% des faits poursuivis et celles liées à la profession d'agriculteurs 10 fois moins.
Des conventions entre le ministère de l'Intérieur et une organisation professionnelle à l'échelle nationale comme dans plusieurs départements visent à une meilleure prévention.

Enfin, il n'a pas semblé nécessaire de consacrer une analyse particulière aux phénomènes de radicalisation dans les campagnes françaises en raison de leur faible prégnance pour l'instant dans ces zones même si, j'ai pu le vérifier, les forces de gendarmerie y sont fortement sensibilisées et font preuve d'une grande vigilance notamment vis-à-vis de risques de « mises au vert » de personnes ou de groupes dangereux cherchant à échapper à toute surveillance.

Les analyses qui précédent, pour incomplètes qu'elles soient, se sont efforcées de comprendre la nature particulière des processus de délinquances dans les « campagnes ». Nous avons utilisé pour y parvenir une nouvelle catégorisation des territoires substituant au critère morphologique prévalant jusqu'alors une approche géographique privilégiant la prise en compte de la densité de population et la distance des zones étudiées aux grands pôles urbains.

Rapprocher les statistiques de la délinquance de la typologie des campagnes françaises s'est avéré un exercice difficile. C'est donc avec beaucoup de précautions que j'avancerai les conclusions suivantes qu'il conviendrait d'approfondir :

- Les vols sur les personnes semblent être le privilège des grands pôles urbains tandis que les cambriolages, les vols de véhicules et les vols à la roulotte, plus nombreux dans les pôles qu'en zone rurale, se diffusent dans les campagnes le long des voies de communication et d'autant plus largement que la densité de population résidant au pôle est élevée. Le taux d'occurrence de ces infractions diminue en effet au fur et à mesure que l'on passe des campanes péri-urbaines aux campagnes agricoles ou industrielles sur le déclin puis aux campagnes vieillissantes, sachant néanmoins que l'isolement de certaines communes de ce dernier type de campagnes peut constituer un facteur aggravant relatif en matière de vols avec ou sans violence contre les personnes.
- Les homicides ainsi que les violences sexuelles semblent répondre à d'autres logiques. Si leur nombre diminue avec la densité de population, c'est dans des proportions bien moindres signalant l'existence d'une barrière à leur commission non plus tant sociale qu'éthique s'imposant à tous de la même façon ou cédant dans les mêmes conditions indépendamment du territoire.
- Sous réserve de ce qui précède, se profile à travers ces observations une typologie de la délinquance selon le type de campagnes : toutes sont plus ou moins protégées des actions criminelles les plus violentes (vols avec arme, vols avec violence etc.) ; les campagnes péri-urbaines sont en butte pour leur part à une délinquance acquisitive significative venant souvent des pôles urbains voisins ; les campagnes agricoles ou industrielles sont, quant à elles, plutôt exposés aux vols simples ainsi qu'aux cambriolages, vols de véhicule et vols à la roulotte en fonction cependant de leur proximité à des axes de communication importants ; sous cette réserve, les campagnes vieillissantes ne subissent de leur côté qu'une délinquance résiduelle peu active souvent liée à des catégories particulières de la population résidente. Partout, en revanche, les personnes âgées déjà exposées aux arnaques à domicile le sont de plus en plus sur Internet.
- Les missions de sécurité se révèlent au regard de ces constats extrêmement diverses. Si le poids des vols et des cambriolages représente entre 60% de l'activité judiciaire dans la péri-urbanité et à peine plus d'un tiers dans les campagnes isolées, les interventions restent partout dominées principalement par des missions de surveillance, de sécurisation et de secours aux personnes qui, en plus de la police et de la sécurité routière, font le quotidien des brigades.

ENTENDRE

Au portrait contrasté que nous venons de dresser de la délinquance dans les campagnes françaises, il convient naturellement d'ajouter la lecture qu'en font les différents acteurs concernés : population, élus et pouvoirs publics.

Chapitre 1 : L'insécurité perçue. Une société française à la fois moins sujette et plus sensible à la violence

1) Délinquance en hausse, homicides en baisse

A – Sur une longue période, la délinquance a accompagné la croissance

La croissance, économique et sociale des Trente Glorieuses, a coïncidé avec une explosion des différentes formes de criminalité.

Entre 1950 et le début des années 80 (en taux pour 10.000 habitants) :

- le nombre de vols a été multiplié par 8 passant de 50 à 420 pour 10.000 hab
- les autres infractions – dont celles à la législation des stupéfiants – de 50 à 75 (+50%)
- les infractions économiques et financières de 15 à 150
- tandis que les crimes et délits contre les personnes (à savoir les infractions ayant pour motivation ou pour effet de porter atteinte à l'intégrité physique ou psychologique d'autrui : violences, harcèlement, homicides etc.) restaient en revanche quasi-stables entre 15 et 20.

B - A partir des années 1980, ce processus a connu de fortes distorsions

Les évolutions enregistrées ont ensuite suivi une trajectoire contrastée, d'abord marquée par la poursuite de la hausse (avec un pic pour les vols au milieu des années 90) puis par une baisse régulière à l'exception des atteintes à l'intégrité des personnes : les taux pour 10.000 habitants se situant en 2010 par rapport à 1980 à 300 pour les vols (- 28%), 50 pour les infractions économiques et financières (-66%) mais 60 (+200%) pour les crimes et délits contre les personnes.

Le taux global a connu la même évolution : de 12 pour 10.000 en 1950 à 57 pour 10.000 en 2010, après être passé par 68 pour 10.000 en 1981, et 91 pour 10.000 en 2001. Soit une augmentation de 33% entre 1981 et 2001, et une baisse de 37% entre 2001 et 2010.

C - Depuis une dizaine d'années, la délinquance semble stabilisée

La propension à décrire notre société comme en proie à une explosion des phénomènes de délinquance est démentie par les tendances enregistrées ces 10 à 20 dernières années.

Si l'on s'en réfère aux homicides (hors tentatives), l'on observe ainsi qu'en 20 ans (1994/2014) leur taux (pour un million d'habitants) a diminué de plus de moitié, de 24,4 à 10,3 - soit de 1406 à 660 faits recensés (source ONDRP flash crim, décembre 2015).

L'enquête de « victimation » - cadre de vie et sécurité (CVS) enregistre quant à elle sur la période 2006/2016 *(enquête CVS* 2018) des tendances contrastées selon le type d'infractions.

1- S'agissant des atteintes aux biens, le nombre de ménages se déclarant victimes d'un cambriolage (ou d'une tentative de cambriolage soit la moitié des déclarations) augmente sensiblement de 419.000 à 569.000 (+ 36%) - pour représenter 2% du nombre total des ménages. Les actes de vandalisme contre la résidence principale sont passés, quant à eux, de 515.000 à 646.000 (+25%) et les débits bancaires frauduleux de 500.000 à 1,2 million (+140%).

2- Sur la même période, le nombre de ménages victimes de vols de voitures a en revanche, selon la même source, baissé de 505.000 à 210.000 (- 60%), et ceux de vols de 2 roues de 124.000 à 72.000 (- 42%). De même les victimes de vols ou de tentatives de vol avec violences (vols à l'arraché, sous la menace d'une arme ou avec menace verbale, racket) diminuent de 360.000 à 186.000 (- 48%), et de vols (ou tentatives) sans violence (hors cambriolage) de 1.105.000 à 753.000 (-32%).

3 - S'agissant enfin du sujet très sensible des atteintes aux personnes, si les victimes d'injures progressent très légèrement à près respectivement de 5.334.000 (contre 5.218 000 en 2006 soit +2%) comme celles des menaces (de 1,89 à 1,9 million) et si les violences sexuelles hors ménage passent de 125.000 à 265.000 (+112%), les violences physiques hors ménage baissent de 13% (de 776.000 à 672.000) tandis que toutes les violences au sein du ménage restent stables (autour d'un peu plus de 400.000). Enfin si les Coups et Blessures Volontaires (CVB) qualifiés de crimes ou de délits augmentent statistiquement, ce processus n'est pas confirmé par les enquêtes de « victimation ». Il reflèterait donc plutôt une meilleure déclaration de ces faits par les victimes à la police et à la gendarmerie. Enfin, les homicides, on la vu, ont diminué sur la période hors terrorisme). La prise en compte des CBV ayant entrainé la mort ne modifie pas cette tendance longue mais fait apparaitre alors une légère remontée depuis cinq ans.

Si l'on s'en tient, au final, aux seules atteintes à l'intégrité physique, le paysage qui se dessine est donc plutôt celui d'une relative « pacification des mœurs » confirmant en quelque sorte la thèse de Norbert Ellias et aussi plus récemment de *Steven Pinker (« The better angel of our nature » Penguin Brooks Ltd 2012) sans conduire cependant à céder à un certain irénisme que démentirait aussitôt la progression sensible des injures, et plus encore des violences sexuelles ou des violences intrafamiliales.*

Cette relative raréfaction de la violence par rapport aux décennies passées semble cependant avoir pour effet paradoxal d'aiguiser la sensibilité de l'opinion à sa survenance et d'en amplifier

l'impact en termes de rejet et de dénonciation (notamment s'agissant des violences sexuelles - mais aussi des coups et violences volontaires qui voient leur nombre augmenter mais dont la gravité diminue).
En revanche, la prégnance très vive des cambriolages dont l'impact négatif, on l'a vu, est accentué par leur faible taux de résolution, contredit la tendance à la baisse des autres formes d'atteintes aux biens.

2) Un sentiment d'insécurité à la fois stable et complexe

L'insécurité est entrée dans le débat public national à la fin des années 70 à la faveur de la loi « sécurité et liberté » pour n'en plus vraiment sortir.
Si elle occupe une place significative et stable dans les préoccupations de nos concitoyens, elle est loin cependant d'y tenir le premier rang.
Elle se double d'ailleurs d'un fort niveau de confiance à l'égard des forces de l'ordre**.**
Sa mesure est cependant plutôt récente (2007 – mais dès le début des années 80 au Royaume Uni) qui distingue deux dimensions mises à jour par la recherche sur le sentiment d'insécurité :
- la conviction qu'il s'agit d'un problème de société qui s'accentue, qui renvoie à une opinion.
- la peur pour soi ou ses proches, dans son quartier ou à son domicile, liée à une expérience personnelle vécue ou redoutée, qui renvoie à un ressenti.
Il reste cependant impossible d'établir entre peur concrètement éprouvée, priorité donnée politiquement aux enjeux sécuritaires et soutien aux forces de l'ordre des corrélations évidentes, obligeant à chercher ailleurs les explications à l'insatisfaction perceptible dans les campagnes françaises.

A - L'insécurité comme problème de société

- Les enquêtes régulièrement conduites par l'Observatoire scientifique du Crime et de la Justice (OSCJ-CESDIP/CNRS) nous aident à comprendre à quel étiage nos concitoyens placent les problématiques de sécurité : **invités à choisir le problème le plus préoccupant pour la société française, ces derniers mettent systématiquement en tête le chômage (à 48% en 2007 et 42% en 2016) loin devant l'insécurité (respectivement 15 et 8%),** le terrorisme faisant cependant en fin de période une poussée compréhensible à 30%.
Cette réorientation est confirmée par la dernière enquête CVS 2019 qui évalue à 10% une préoccupation sécuritaire plutôt stable mais à 20% la crainte des attentats.

Si l'on s'efforce ensuite, comme l'a fait Terra Nova (*Note du 26/4/2018 Philippe Robert, Renée Zauberman Le sentiment d'insécurité et les politiques de sécurité*), de hiérarchiser au sein de chaque catégorie de répondants les différentes priorités, l'on discerne trois groupes :
- plus de 2/3 des Français accordent une priorité absolue à la lutte contre le chômage et la pauvreté, l'insécurité n'occupant pour eux qu'une place marginale dans la liste de leurs

principales inquiétudes ;
- 20% d'entre eux se sentent exposés à l'insécurité au point d'en faire leur préoccupation numéro un ;
- et enfin 8% en font de même sans se sentir pour autant personnellement menacés.

o Le lien entre préoccupation sécuritaire et perception d'une menace dans sa vie quotidienne semble ainsi relatif.

Globalement, il ressort des travaux dépouillés que les variables de délinquance locale n'ont aucun impact significatif sur la probabilité pour les personnes interrogées de faire de l'insécurité l'un des principaux enjeux de société.

Les formes de délinquance qui influent sur les peurs déclarées, c'est-à-dire celles auxquelles les personnes interrogées ont dit se sentir ou avoir été exposées (à savoir les cambriolages, les vols de VL, les violences physiques, les dégradations cf. §B à suivre) ne sont d'ailleurs pas les mêmes que celles qui poussent à faire de la sécurité une préoccupation politique majeure (à savoir principalement les stupéfiants et les vols violents).

L'attention aux enjeux de sécurité traduit plutôt, selon les enquêtes, un sentiment d'appréhension et de vulnérabilité face au changement (social, économique, ou culturel) et se rapporte plus sûrement à l'âge, ainsi qu'au capital culturel et social.

Plus exposées, les personnes précaires, par exemple, exprimeront leur crainte d'être victimes d'un délit ou d'un crime mais rangeront la lutte contre l'insécurité loin derrière leurs préoccupations sociales. À l'opposé, moins touchées dans la pratique, les personnes diplômées, ou les personnes âgées, en feront de leur côté un item politique plus important.

B - L'insécurité comme peur pour soi ou pour les autres

En premier lieu, et selon « *info rapide n° 7 » d'octobre 2017 d'Interstats,* qui analyse l'évolution du sentiment d'insécurité sur une décennie (2007/2016) à partir de l'enquête CVS, la proportion de personnes de 14 ans ou plus vivant en France métropolitaine se sentant « souvent ou de temps en temps en insécurité » dans leur quartier ou village représente 5,9 millions de personnes (soit 11%) et reste stable sur la période (et baisse même par rapport à 2013). L'on peut éventuellement choisir, pour être complet, d'y ajouter les 10% qui se sentent « rarement » en insécurité dans leur environnement pour atteindre un plafond correspondant « grosso modo » à un cinquième des Français.

Relevons que ce sentiment (CVS 2019) est plus répandu en Ile de France (16%), les Hauts de France (14%) ou PACA (13%) qu'en Nouvelle Aquitaine ou en Bretagne (8%).

Et que le nombre de personnes se sentant « souvent ou parfois » en danger à leur domicile est également très stable (8%) sur la période.

Il semblerait en second lieu que ce sentiment puisse être, d'après plusieurs enquêtes, étroitement associé :

- au niveau de délinquance locale (principalement les cambriolages, les vols de voiture, les violences physiques et les dégradations),
- mais aussi au genre (les femmes y sont deux fois plus sensibles que les hommes),

- à l'âge (les plus de 60 ans),
- aux conditions de vie **:** chômage, faible niveau de revenu, richesse relative dans un quartier pauvre sont des facteurs aggravants du sentiment d'insécurité,
- à la taille de l'agglomération (et plutôt au fait d'habiter dans un grand ensemble que dans un lotissement) même si l'isolement dans les communes rurales joue un rôle explicatif fort dans le sentiment très prégnant d'insécurité au domicile.

Le sentiment d'insécurité dans son village n'est en effet que de 5% dans les communes de moins de 2.000 habitants contre 15% dans les quartiers des agglomérations de 100.000 habitants et plus ; mais il est uniment de 8% s'agissant de l'insécurité ressentie à son domicile quelle que soit la catégorie urbaine ou rurale de la commune de résidence.

- à l'expérience personnelle enfin. Une étude de *l'ONDRP (note n° 4 de février 2016*) établit ainsi un lien direct entre le fait d'avoir été victime de la délinquance et le sentiment d'insécurité.

Elle montre que les habitants d'une Zone Urbaine Sensible ayant en moyenne un taux de « victimation » supérieur au double des habitants d'autres communes (13 contre 6 - et contre 10 pour les habitants de la même commune hors ZUS), éprouvent un sentiment d'insécurité trois fois supérieur (38% - et 25% pour le reste de la population de la commune concernée- contre 13%).

Un document de travail établi en 2018 par Julien Pramil du SSMSI étaye ces observations.

S'appuyant sur le traitement de géolocalisation des données d'enregistrement des forces de l'ordre à l'échelle du quartier, et les rapprochant de l'expression de l'insécurité recueillie par l'enquête CVS, l'auteur fait valoir que plus le quartier est touché par des cambriolages, des vols de véhicules, des dégradations ou des violences physiques, plus la probabilité que ses habitants s'y sentent en insécurité est élevée.

En revanche, les vols sur les personnes (violents ou non), les infractions à la législation sur les stupéfiants, les vols dans les véhicules semblent sans effet sur ce type de sentiment d'insécurité, c'est à dire sur la peur déclarée. Ils influent en revanche sur la perception politique de l'enjeu et sur la place attribuée aux problèmes de délinquance dans le quartier.

Ses travaux confirment en outre que le fait d'être une femme multiplie par deux le risque de se sentir en insécurité dans son quartier ou son domicile (et par 6 le renoncement à sortir) alors que les hommes sont en pratique plus exposés.

Ils établissent également que le fait d'avoir une activité professionnelle réduit sensiblement (d'un tiers) l'insécurité au domicile alors que celui d'avoir une maison l'augmente par deux. En revanche celui d'habiter dans un quartier avec une forte présence de populations immigrées augmente le sentiment d'insécurité dans le quartier mais pas au domicile.

Ses travaux soulignent enfin le rôle du niveau de revenu : plus celui-ci est modeste plus la probabilité que la personne se sente en insécurité est élevée. Mais le fait d'être relativement plus riche que la moyenne des habitants du quartier augmente ce risque d'un tiers. Le sentiment d'insécurité sera ainsi maximal pour une personne, pauvre par rapport au reste de la société, mais vivant dans un quartier encore plus pauvre qu'elle.

C - L'appréciation de l'action des forces de sécurité

Pour être complet, soulignons enfin que l'opinion exprime avec constance une forte confiance dans l'action des services de police et de gendarmerie.

L'enquête CVS enregistre même une baisse des jugements négatifs sur « la présence » ou « l'efficacité » de la police ces dernières années (respectivement de 33 à 28% et de 30 à 22%).

L'inquiétude exprimée par nos concitoyens se double en effet d'une appréciation continûment positive de l'action des services de sécurité publique.

L'enquête menée chaque année auprès de 2.599 personnes représentatives de l'ensemble des résidents en France par l'Institut Paul Delouvrier (2018) le confirme : Police et Gendarmerie arrivent en seconde position derrière la santé s'agissant du degré de satisfaction des usagers (qui connaît depuis 2004 une progression quasi constante pour atteindre 79% en décembre 2018) et en première position auprès de l'ensemble des Français (64%). Ce degré de satisfaction atteint même 84% en milieu « rural » (confondu avec les communes de – 2.000 hab.).

Cette appréciation s'accompagne cependant d'une grande attente.

Ces services sont d'abord considérés après la santé, l'emploi et l'éducation, comme ceux sur lesquels l'Etat devrait faire porter prioritairement ses efforts, avant la Justice, l'Environnement, le Logement ou la Défense.

Conséquemment, les personnes interrogées sont, pour deux tiers d'entre elles, hostiles à toute mesure d'économie qui les frapperait.

Enfin, c'est « leur capacité à se faire respecter » que ces services, selon les enquêtés, devraient s'attacher à renforcer loin devant toutes les autres préoccupations (réactivité, qualité de l'accueil etc.) traduisant une forte demande d'ordre renvoyant à d'autres dimensions que le seul enjeu de sécurité. Parmi les attentes prioritaires vient ensuite presque au même niveau la réactivité puis, loin derrière, se situent à égalité : le fait de donner suite aux plaintes, l'attitude à l'égard des plaignants et la présence au quotidien. La capacité d'élucidation, la prévention et le respect de la présomption d'innocence sont à peine mentionnés.

Enfin, l'exploitation par l'ONDRP des enquêtes CVS de 2012 à 2018 (*La note n° 36 Juillet 2019)* fait apparaître de la part des usagers, c'est à dire des personnes qui se sont rendus dans les commissariats et les brigades, un niveau élevé de satisfaction, moins de 10% de ceux-ci - quel que soit le type de démarches effectuées - estimant que le contact s'était mal passé. Plus de 8 usagers sur 10 considèrent enfin que le temps d'écoute et la confidentialité ont été suffisants, et entre 6 et 7 usagers sur 10 que les conseils obtenus étaient satisfaisants ou le délai d'attente raisonnable (celui-ci étant jugé d'ailleurs plus long au poste de police qu'à la brigade).

D - Quelles leçons tirer ?

Le projet MARGIN lancé en 2015 par la Commission européenne sur 5 territoires : Angleterre et Pays de Galles, France, Hongrie, Italie et Catalogne, nous donne une vue synthétique.

Toutes choses égales par ailleurs, ses résultats montrent en effet que :

- les femmes sont à la fois plus inquiètes, plus concernées et plus enclines à juger positivement

la police.
- c'est en France que les personnes âgées, contrairement aux autres pays étudiés, ont tendance à se sentir moins en sécurité et à en faire plus une priorité. De même jugent-ils plus sévèrement la police qu'ailleurs.
- les personnes d'origine étrangère sont partout plus inquiètes, plus concernées et plus positives sur la police.
- les diplômés se sentent moins en insécurité mais plus concernés et (en France) plus critiques envers la police.
- les personnes à revenus les plus modestes sont plus inquiètes mais moins concernées et enfin plus positives sur la police.
- en France les résidents locaux les plus anciens sont moins inquiets mais plus critiques sur la police.
- la taille croissante du ménage, le fait d'être propriétaire de son logement ou d'être dans une maison ont pour effet d'éloigner la peur ressentie.
- les victimes de délits sont tout à la fois plus inquiètes, plus concernées et plus critiques.

E – Qu'y a-t-il à l'origine du sentiment d'insécurité ?

a) Comment expliquer l'absence de corrélations claires entre les différentes données qui viennent d'être présentées ? L'hypothèse a été avancée que l'écart entre la réalité de l'insécurité et sa perception par l'opinion pouvait être liée à la priorité que semblent naturellement donner les services de police et les pouvoirs publics à la « grande délinquance », comme à la délinquance routière, les trafics nationaux et internationaux divers (drogues, l'immigration irrégulière) ou aux infractions à personne dépositaire de l'autorité publique, qui constituent la plus grande part du contentieux pénal, au détriment des délits qui gâchent le quotidien ?
Cette hypothèse serait confortée par le rapport entre le nombre de personnes mises en cause et celui des faits constatés : si les atteintes aux biens représentent 60% de ces derniers, les personnes mises en cause pour ces faits ne représentent que 30% du total des personnes déférées à la justice. Tandis que les atteintes aux personnes et celles à l'ordre public qui totalisent chacune seulement le huitième des faits constatés, sont imputables dans les deux cas à 30% des personnes poursuivies (*source Renée Zauberman étude précitée 2017* d'après les données SSMSI pour la France métropolitaine).
Cette impression peut être renforcée par la relative faiblesse des taux de résolution de faits affectant le quotidien des citoyens - comme les cambriolages ou les vols de tous ordres.
Les taux d'élucidation, d'après une étude CESDIP reprise par la même note de Terra Nova passerait de 17% pour les violences physiques à 6% environ pour les vols, 4% pour les cambriolages, vols de voiture ou à la roulotte, 2,3% pour les menaces et moins de 0,5 % pour les injures.

La frustration qui en résulte serait accentuée par des niveaux variables de prises en charge par les assurances aboutissant à un remboursement (par exemple en Ile de France) dans seulement la moitié des cas pour les cambriolages (Etude IAU CESDIP précitée).
Cette frustration est lisible dans les taux de plaintes qui semblent motivés plus par la recherche

d'un remboursement auprès d'une Assurance que par le souhait de faire sanctionner l'auteur ou de retrouver l'objet volé.
Ainsi selon l'enquête CVS 2019, 74% des victimes de cambriolages (92% pour les vols de véhicules) portent plainte mais seulement 27% des victimes de tentatives.
Ce taux est de 73% pour les vols violents, 32% pour les vols sans violence, 26% pour les escroqueries bancaires, 23% pour les vols de vélos ou les vols sans effraction, 11% pour les actes de vandalisme, 8% pour les arnaques et les menaces, 2% pour les injures.

b) L'impression recueillie sur le terrain conduit à nuancer cette hypothèse sans l'infirmer, particulièrement dans les campagnes.
D'abord parce que si, selon l'enquête CVS, la peur de la délinquance est trois fois plus faible à la campagne (définie encore une fois malheureusement comme : les communes de moins de 2.000 habitants) que dans les grandes villes (5% contre 15%) la préoccupation sécuritaire n'y est qu'à peine moins forte (9% contre 12%) et s'exprime ouvertement, indépendamment des faits constatés.
Ensuite, parce que la présence des forces de sécurité y est généralement jugée insuffisante.
Cette perception est sans doute 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.
Elle est aussi le résultat de réorganisations (notamment les communautés de brigades) 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 témoin lors de mes visites ? Et que des réductions d'horaires d'ouverture libérant du personnel de patrouille soit toujours dénoncé par les habitants comme une perte de disponibilité et d'accessibilité ?
L'enquête précédemment citée menée à l'automne 2019 par le CEVIPOF pour l'AMF est instructive : elle révèle que sur 13 services jugés moins facilement accessibles en campagne que pour la moyenne des Français, la Gendarmerie arrive au 4e rang de difficulté (seulement 39% la jugent facilement accessible contre 67% pour le reste des enquêtés) certes devant les services culturels (33%) les gares (24%) et les transports en commun (20%) mais derrière les stations-services et les agences bancaires (respectivement 40% et 41%), ou les services de santé (42%), les bars et salons de coiffure (46%) le commerce alimentaire (47%) ou l'internet (48%) ou encore le bureau de poste% (52) ou l'éducation (62%).
Cette insatisfaction ne peut être séparée d'un sentiment d'isolement qui, on l'a vu, s'il ne coïncide pas avec un risque élevé d'exposition à la délinquance en alimente néanmoins la crainte.

c) Une étude menée sur la péri-urbanité en Ile de France (*Insécurité et territoires péri-urbains Tanguy Le Goff et Virginie Malochet IAU-IDF septembre 2012*) apporte des éléments complémentaires.
Si tous les habitants expriment une satisfaction très élevée quant à leur cadre de vie (entre 90% en banlieue, 92,5% à Paris et 96% en périurbain), le péri-urbain se distingue plus encore par un

sentiment plus fortement ancré d'habiter un quartier sûr (96% contre 91% à Paris et 88% en banlieue), d'échapper au bruit, aux problèmes d'entretien (propreté, éclairage), de drogue, de vandalisme ou de bandes.
Globalement, les résidents ne sont que 15% à déclarer avoir peur « de temps en temps » dans leur quartier contre 25% à Paris ou en banlieue.
En revanche l'isolement relatif de leur habitat fait qu'ils sont plus nombreux qu'à Paris à avoir ressenti de l'inquiétude le soir à leur domicile (7,8 contre 5,9) mais moins qu'en banlieue (9,7).
Ce qui se traduit par une plus grande sensibilité politique à l'insécurité : celle-ci devrait être selon eux la priorité du gouvernement pour 20% (contre 15% à Paris et 18,5% en banlieue) ; ils ont également tendance à juger la présence policière insuffisante (44% contre 32% à Paris et 42,5% en banlieue).
L'étude s'efforce d'expliquer ce paradoxe en zoomant sur 5 communes péri-urbaines représentatives de situations sociales et économiques différentes via l'interview des acteurs locaux (élus, gendarmes, policiers municipaux) qui, à une exception près (une commune ayant un petit quartier de 2.000 habitants classé en Zone Urbaine Sensible regroupant la moitié de la population et qui connaît tous les problèmes liés à la violence urbaine et aux trafics), révèle une hyper sensibilité moins à une délinquance concrète qu'aux incivilités. Il s'agit principalement de comportements bruyants de jeunes associés à la consommation d'alcool ou de cannabis.
Cette hyper sensibilité est à l'évidence accentuée par l'arrivée régulière de populations nouvelles accusées de ne pas respecter les codes et surtout par la crainte des nouveaux résidents de se voir rattrapés par des phénomènes auxquels ils avaient justement tenter d'échapper en déménageant.
Elle tient enfin à un sentiment d'impuissance lié à la faible élucidation des cambriolages le plus souvent imputés à des groupes extérieurs au territoire.
L'enquête de terrain fait également ressortir une différence d'évaluation entre les personnels de gendarmerie relativisant les faits au regard de situations voisines ou expérimentées par eux dans le passé et des élus sensibles à l'aspect spectaculaire de certains événements justement en raison de leur caractère inhabituel et de leur impact sur la population.

Chapitre 2 : Des acteurs locaux dans l'incertitude

La demande qui m'a été faite de ne pas rencontrer officiellement les associations d'élus pour ne pas interférer avec la consultation liée au Livre Blanc explique la brièveté de cette partie.

Les élus des campagnes françaises expriment surtout des craintes.
Conscients pour la plupart que le phénomène reste maîtrisé, plus - c'est vrai- dans les zones rurales peu denses que dans le péri-urbain, ils s'interrogent sur les évolutions en cours.
Rassurés par la mise en œuvre de la nouvelle doctrine de proximité et de contact, dont l'impact est partout sensible, ils redoutent sous l'effet des contraintes budgétaires et démographiques, une réduction des effectifs, la poursuite des fermetures de brigades et plus encore des transferts de tâches sur les collectivités qu'ils administrent.

Leurs attentes sont exprimées clairement par leurs organisations nationales : la consolidation de leur pouvoir de police et la préservation de leur compétence propre.
L'hypothèse avancée d'un nouveau rôle de l'intercommunalité en matière de sécurité est à cet égard souvent perçue comme une provocation à la fois en raison des difficultés qui ont accompagné les réorganisations de la carte intercommunale au cours des dernières années, et qui ne sont toujours pas digérées, et plus encore du principe auquel ils tiennent selon lequel la sécurité est d'abord l'affaire de l'Etat, ... même si notre législation organise plutôt un partage des responsabilités.
Considérée à partir du terrain, la situation est sans doute plus contrastée.
L'idée d'une co-production de la sécurité est souvent mieux acceptée, plus cependant dans les petites villes et les couronnes péri-urbaines que dans les territoires plus ruraux.

Dans les deux premières, la mise en place des Commissions locales de prévention fonctionne plutôt bien (même si leur bilan reste mitigé, la plupart de ces enceintes restant très formelles), et l'adhésion aux modalités de la Participation citoyenne assez fréquente. La vidéoprotection s'y est aussi beaucoup répandue à l'initiative de la Gendarmerie et grâce aux subventions généreuses accordées en ce sens.

Dans les seconds en revanche, ces différents outils semblent peu adaptés voire inappropriés. 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 rendent difficile l'organisation de partenariats institutionnels. C'est à leur échelle que l'instauration des référents est la mieux vécue mais celle-ci s'accompagne de plaintes régulières quant à l'accessibilité et la disponibilité des brigades.
Dans les campagnes les moins denses, le besoin direct de Gendarmerie est rare et plutôt accidentel et dès lors impossible à planifier. En dehors des cambriolages ou des accidents de la route, il concerne principalement des nuisances du quotidien : troubles du voisinage, déchets sauvages, voitures abandonnées, chapardages réguliers, vols de matériels dans les locaux associatifs ou communaux, squats, vagabondage d'animaux, hospitalisation d'office, toutes opérations pour lesquels les maires des plus petites communes se sentent démunis, voire impuissants, sans recours à la Gendarmerie qui souvent n'en peut mais. Plusieurs commandants de brigades m'ont ainsi fait part de leur refus de jouer le rôle de polices municipales avec lesquelles ils ont l'impression d'être parfois confondus par les élus. La question des possibilités de médiation 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 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.

Au-delà de ces problématiques, celle des cambriolages enfin reste centrale.

Son impact, on l'a vu, est très différencié selon la densité des territoires, leur plus ou moins grande proximité aux grandes agglomérations et la nature des voies de communication.
Le phénomène semble, certes, plutôt contenu, mais à un niveau relativement élevé.
Il se manifeste en outre par à-coups, avec des pics soudains au cours d'une à deux années, puis des phases de calme souvent interrompues par la remise en liberté d'équipes interceptées ailleurs sur le territoire. Ce qui leur donne un caractère spectaculaire et d'autant plus choquant.
De même, s'agissant des escroqueries, les maires restent insuffisamment informés de ces faits, malgré les progrès visibles observés, alors qu'ils sont souvent les mieux placés pour mettre en garde leurs administrés contre ces risques.
Pour faire face aux vols et aux dégradations, enfin, la Gendarmerie pousse les élus des campagnes peu denses à recourir de plus en plus à la vidéo-protection dans des conditions qui mériteraient une véritable évaluation.
Cette technique m'a semblé en effet, au vu des exemples observés sur le terrain, présentée comme une sorte de panacée que le recours à la LAPI (ou Lecture Automatisée des Plaques d'Immatriculation) transforme en arme quasi miraculeuse. Fortement encouragés à y recourir, et jusqu'à récemment par des subventions généreuses du FIPD ou à défaut de la DETR à disposition des préfets, les maires s'y montrent de moins en moins réticents au risque de voir se généraliser un système qui devrait à mon sens rester focalisé sur des situations spécifiques impossibles à résoudre sans sa mise en place : dégradations répétées sur un parking, ou dans une rue, fréquence des cambriolages dans un secteur ou un quartier ou contre un équipement par exemple. Ma crainte est que sa systématisation se fasse au détriment d'autres types de solutions plus appropriés parce que correspondant mieux avec les besoins du terrain mais plus consommateurs de personnels.

Au total, si le sentiment d'insécurité en milieu rural reste limité parmi la population comme parmi les élus, il semble se nourrir d'abord des interrogations croissantes que suscite le maintien ou non d'une présence de gendarmerie.

Chapitre 3 : Une détermination gouvernementale clairement affirmée

Les objectifs (rappelés dans le PLF) fixés à la Gendarmerie Nationale traduisent, au-delà de « la lutte déterminée contre la radicalisation et le terrorisme et le maintien de l'effort contre toutes les formes de délinquance » une priorité nouvelle : Répondre aux attentes de la population !
Après l'abandon dans les années 2000 de la police de proximité et le retour à une vision plus managériale de la sécurité, une nouvelle phase s'est ouverte depuis 2017 faisant reposer la sécurité sur une approche territoriale et participative.
Le Président de la République l'a rappelé dans le discours qu'il a prononcé le 18 octobre 2017 à l'Élysée, devant les forces de sécurité intérieure : « la première mission de l'Etat, c'est... de protéger nos concitoyens et d'assurer la sécurité du territoire ».
Face à une délinquance du quotidien « de plus en plus sophistiquée » comme à la menace terroriste, l'enjeu affiché depuis près de trois ans est de donner à la police comme à la gendarmerie « **les moyens de l'efficacité** ».

Celle-ci, est-il indiqué clairement, passe d'abord par une meilleure connaissance des territoires et une proximité retrouvée avec la population, rendues possibles par une augmentation significative des effectifs (+ 10 000 sur 5 ans dont + 2 500 pour la gendarmerie), la simplification des procédures et la suppression des tâches indues.
Cette orientation a débouché en février 2018 sur la définition et la mise en œuvre de la Sécurité du Quotidien, à l'issue d'une phase de concertation à laquelle les personnels du ministère de l'Intérieur, mais aussi les acteurs de la sécurité privée et les chercheurs, furent largement associés.

Cinq orientations ont été retenues :

-« *Une police et une gendarmerie aux ambitions retrouvées* »
Pour combattre le sentiment des personnels de ne pas exercer au quotidien le métier qu'ils ont choisi, la SQ affiche l'ambition de « recentrer le travail des forces de sécurité sur leur cœur de métier » (via l'embauche de personnels spécifiques pour les fonctions administratives; le développement des procédures électroniques et des démarches en ligne; le recours au secteur privé ou à d'autres administrations pour décharger les forces de sécurité des tâches jugées « indues », telles que les procurations, les gardes statiques, les extractions judiciaires, les conduites aux urgences hospitalières; l'adaptation de la procédure pénale notamment en recourant davantage aux amendes forfaitaires pour réprimer certains délits mineurs- usage de stupéfiants, vente à la sauvette, outrage sexiste).

-« Une police et une gendarmerie respectées »
Notamment en renforçant les sanctions contre les auteurs d'agressions contre les forces de sécurité et de secours, en accentuant la prévention des suicides et en augmentant les moyens humains et technologiques.

- *« Une police et une gendarmerie sur-mesure »*
L'enjeu est ici d'adapter l'action des forces de sécurité aux réalités du terrain: création, d'ici 2020, de 60 quartiers de reconquête républicaine (QRR), essentiellement en zone police, et de 20 groupements de gendarmerie départementale « mieux accompagnés »; de veiller à une présence accrue des forces de sécurité sur la voie publique, des contacts plus fréquents avec la population et un meilleur accueil des victimes, la territorialisation de l'action judiciaire, la priorité à la lutte contre la délinquance organisée et les trafics de stupéfiants, une coopération renforcée entre les ministères, et une dynamisation des partenariats de sécurité locaux.
Ensuite, la réforme veut promouvoir un nouveau mode de pilotage de l'action de sécurité publique dans les territoires. Il est prévu de donner une plus large autonomie de décision aux responsables locaux pour définir des stratégies de lutte contre la délinquance, déterminer l'organisation du travail, adapter les horaires, mutualiser des moyens entre services, gérer les budgets d'entretien et d'équipement.

- « *Une police et une gendarmerie connectées* »
Cette partie de la réforme vise à accélérer le déploiement des nouveaux outils numériques au sein des forces de sécurité : 110.000 tablettes Néo, 10.000 caméras-piétons, le recours aux logiciels d'anticipation, d'analyse décisionnelle et de traitement des images de vidéosurveillance, des moyens renforcés pour lutter contre la cybercriminalité.
Des services dématérialisés plus nombreux doivent être offerts aux usagers : extension de la pré-plainte en ligne aux faits de discrimination, plateforme de signalement des faits de violences sexuelles et sexistes, lancement d'une brigade de gendarmerie numérique.

- « *Une police et une gendarmerie partenariales* »
La réforme se donne pour ambition de repenser la chaîne de sécurité et de promouvoir la montée en gamme des polices municipales et de la sécurité privée (par une meilleure formation notamment). La coopération avec les polices municipales doit être renforcée, ce qui doit se traduire par un plus grand nombre de patrouilles mixtes, de conventions locales de coordination, de liaisons entre les systèmes de communication. Le souci d'amélioration du lien police-population passe également par la généralisation des collaborations avec les établissements scolaires et la multiplication des réservistes. Les forces de sécurité doivent se concerter davantage avec les élus quand elles élaborent leur stratégie. Des « référents proximité » doivent être créés dans chaque commissariat et brigade de gendarmerie, avec pour mission de participer à tous les comités locaux qui traitent des questions de sécurité dans les territoires.
Le tout s'accompagne de dispositifs d'évaluations avec la création d'un Lab'PSQ et la fin de la politique dite du chiffre.

Bien entendu, une part de ces dispositions relève de l'échelon central, notamment tout ce qui concerne l'attribution de moyens supplémentaires, ou du législatif, pour ce qui concerne le cadre juridique d'un certain nombre de procédures.
Néanmoins, les échelons déconcentrés de la police et de la gendarmerie sont invités à proposer et à mettre en place des stratégies adaptées au contexte local en matière de lutte contre l'insécurité et les incivilités, de développement des partenariats ou d'amélioration des relations police-population.
Avec le changement de ministre de l'Intérieur, l'appellation de la réforme a d'ailleurs évolué de « Police de Sécurité du Quotidien », à « Sécurité du quotidien », pour mieux inclure la gendarmerie et les autres acteurs de la sécurité dans l'approche.
Ce choix stratégique est désormais chaque fois rappelé en termes forts : bâtir une sécurité adaptée aux caractéristiques de chaque territoire, en somme faire du « sur-mesure » en agissant « au plus près des Français » et poser les fondements « d'un véritable continuum de sécurité » (Christophe Castaner 8/2/2019 « Un an de PSQ »).
Ces objectifs visant à une meilleure appréhension du territoire sont adressés aux forces de sécurité intérieure chacune pour ce qui les concerne, exigeant d'elles une adaptation aux réalités du terrain sur lequel elles sont déployés, aussi bien en termes d'organisation, de mesure de la performance que de capacité à se doter d'une stratégie appropriée.

REPONDRE

La conviction de l'auteur de ce rapport est que la sécurité est sur la durée d'abord une affaire de stratégie dont la réussite est liée à la nature des rapports police/population.
On peut évidemment en faire un enjeu de performance, choisir des cibles, fixer des objectifs, analyser les résultats et les rapporter aux moyens engagés. C'est le devoir de tout bon gestionnaire.
On peut aussi y voir une simple question de réactivité : prendre les problèmes comme ils viennent et s'y adapter sans délai. C'est la mission de tout bon professionnel.
Mais le responsable politique doit y ajouter une autre ambition : celle de répondre aux attentes de ses concitoyens en s'appuyant sur eux pour y réussir ! C'est ce choix qui a été fait ces trois dernières années. C'est au bout de ce choix qu'il faut aller.

Chapitre 1 : Un modèle d'action inadapté ?

Ce modèle d'action repose pour une large part sur la Gendarmerie Nationale (GN) – qui couvre 95% de la superficie de la France pour 50% population métropolitaine - dont l'histoire est associée à celle de nos territoires.
La plus vieille de nos institutions de police s'est organisée très tôt, dès 1720, en unités généralistes couvrant la France entière et entretenant de fait avec la population un rapport étroit et informé.
Elle compte aujourd'hui (*PLF 2020*) 100.681 personnels (dont 4.675 civils) soit 3.000 de plus qu'en 2014 (et près de 5.000 de plus en « réalisés » soit 10.087 contre 95.195 en 2014).
80.000 officiers et sous-officiers sont affectés à des tâches opérationnelles, associés à 12.400 gendarmes adjoints volontaires, et auxquels s'ajoutent 30.000 officiers et sous-officiers de réserve employés en moyenne 23 jours par an en 2018 (contre 33 en 2017).
Ses personnels sont repartis désormais, s'agissant de la Gendarmerie départementale, en 980 Communautés de brigades (COB) couvrant 2.321 brigades de proximité (BT), et 634 brigades territoriales autonomes (BTA), mobilisant 65.200 militaires (dont 30.800 OPJ).
La GN a traité en 2018 un tiers de la délinquance totale soit 13.481 victimes de violences physiques crapuleuses (0,39/00), et 135.477 victimes de violences physiques non crapuleuses et violences sexuelles (3,96/00), enregistré 683.778 atteintes aux biens et 100.528 cambriolages de logements (6,10/00).
Elle est soumise à trois enjeux étroitement mêlés : d'organisation, de performance et de proximité, auxquels elle ne cesse de chercher à répondre sous une pression démographique, tant s'agissant des effectifs que des populations couvertes, croissante.

1) L'enjeu de l'organisation

La couverture territoriale n'est en principe pas figée, pour être adaptée chaque fois que nécessaire aux mutations démographiques comme à celles de la délinquance. Mais le territoire commande !
Trois grands mouvements se sont opérés dans cette optique durant la décennie écoulée.

A - Le redéploiement des zones de police et de gendarmerie

Le processus d'urbanisation que nous avons précédemment détaillé a profondément modifié les caractéristiques des territoires et conduit à faire évoluer les périmètres d'intervention respectifs de la police et de la gendarmerie.
Cette évolution s'est faite cependant en fonction de critères souples et est demeurée limitée.
L'article 1 de la loi du 3/8/2009 pose en effet pour principe que la Gendarmerie est compétente « *dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication* ».
L'article L 2214-1 du CGCT prévoit de son côté que « *la police d'Etat peut être établie dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité* » qui s'apprécient « *au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance ».*
Un redéploiement entre les deux forces doit ainsi répondre à l'exigence d'ajuster les périmètres de compétence à la nature de la délinquance conformément à l'article R 2214-2 du même code (issu du décret du 16/5/1996). Celui-ci précise que le régime de police d'Etat peut être instauré dans une commune ou un ensemble urbain dont la délinquance est « *caractéristique des zones urbaines »*et dont la population, y compris en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20.000habitants. L'article R 2214-1, cependant, fait exception pour les chefs-lieux de département placés en tout état de cause sous compétence police (soit 26 CSP de moins de 50.000 habitants représentant 20% des effectifs).
Dans ce cadre assez souple, deux séries d'ajustement sont intervenues : d'abord entre 2003 et 2006, ce qui a conduit à un transfert de 219 communes vers la police et de 121 vers la gendarmerie ; puis à nouveau en 2011 où les transferts ont été respectivement de 12 et 7.

Pour autant, et dans la mesure où les critères évoqués précédemment ne constituent en aucune manière une obligation d'agir, la Gendarmerie Nationale reste fortement présente en zone urbaine.
C'est le cas par exemple dans la plupart des 22 grandes aires métropolitaines dans lesquelles elle assure la sécurité de 2,3 millions de leurs 19 millions d'habitants et de 62% de leur superficie.
Toujours selon la DGGN, 1.243 unités de la GN sont installées dans des zones comptant au moins une commune urbaine, ce qui représente 27.096 militaires appelés à intervenir dans des zones mixtes ou complètement péri-urbanisées. Interrogé récemment par la Délégation aux Collectivités Locales du Sénat, le nouveau Directeur Général, le Général Rodriguez, a, de son côté, estimé entre 60 et 70% les militaires servant en zone urbaine.

B - La réduction du nombre de brigades en métropole

Celles-ci sont passées de 3.295 en 2009 à 2.936 en 2019 soit une diminution de 10,9% en dix ans.

De 2012 à 2018, le nombre de Brigades territoriales de proximité(BTP) rattachées à une Communauté de brigades a ainsi diminué de 1.506 à 1.324 (-12%) ; celui des Brigades chefs-lieux de COB de 1.042 à 972 (-12%), tandis que les Brigades territoriales autonomes (BTA) augmentaient de 615 à 640 (+4%), selon les données transmises par la DGGN à la Cour des Comptes (*rapport sur l'accès aux services publics effectué à la demande de l'Assemblée Nationale/février 2019*).

Les effectifs n'en auraient globalement pas souffert passant sur la même période de 33.953 à 34.356 (+1,2%), dont 12.412 (+ 0,3%) en « zone rurale ».

Ce constat est cependant à prendre avec précaution puisque la définition du rural retenue ici par la DGGN n'inclut qu'un tiers des territoires que nous avons qualifiés dans ce rapport de « ruraux ». Nous pouvons cependant considérer qu'elle renvoie (plus ou moins bien) à l'un des trois types de campagnes sur lesquels nous avons fondé notre recherche, à savoir celui des « campagnes vieillissantes », puisqu'elle ne concerne que les seules communes multi-polarisées situées en dehors des grandes aires urbaines et les communes isolées hors influence des pôles (soit, selon l'INSEE, 15.000 communes représentant 9,9% de la population totale).

S'agissant de la taille des brigades, si une ordonnance du 29/10/1820 fixait le socle à 5 militaires, la DGGN considère aujourd'hui que l'effectif minimum est de 12 pour une BTA, 14 pour une COB à 2 BTP, 18 pour 3 BTP et 24 pour 4.

Dans la pratique, l'effectif moyen d'une BTA s'établirait à 20 pour 17.500 habitants et une superficie moyenne de 165 km2 et pour une COB de respectivement 2/3/4 BTP à 21/24/ 29 pour une population moyenne de 20.000/22.000/25.500.

C – Un glissement des effectifs des zones rurales vers la péri-urbanité ?

Au regard de la difficulté, comme nous venons de le voir, à différencier précisément le rural du périurbain dans la répartition des personnels (de nombreuses brigades ou compagnies se trouvant à cheval sur des territoires mixtes), il est délicat de mesurer ce glissement qui ne s'est cependant pas effectué de manière mécanique ou proportionnelle à l'évolution de la délinquance.

La volonté affichée par la GN est en effet de chercher en permanence à concilier l'ancrage territorial indispensable à la mission de sécurisation et de renseignement avec l'efficacité opérationnelle.

Du coup, l'évolution observée a moins concerné, on l'a vu précédemment, les effectifs, qui semblent être restés stables, que leur organisation.(Interrogée sur ce point, la DGGN affirme d'ailleurs n'avoir diminué les effectifs d'aucun département rural, sinon dans les années 2007/2012 au titre de la RGPP dont elle rappelle qu'elle s'est appliquée dans les mêmes proportions à tous les territoires).

Ainsi, si l'on s'en rapporte à l'étude précitée publiée par la Cour des Comptes en 2019, il ressort

que l'essentiel des 271 brigades supprimées entre 2012 et 2018 l'ont été en zone rurale tandis que les 27 nouvelles brigades autonomes créees l'ont été dans des zones péri-urbaines transférées de la Police à la Gendarmerie.
Le ratio démographique (gendarmes/population) est cependant loin d'être strictement corrélé à la population ou au taux de délinquance de la zone correspondante.
Fixé en principe à 1 militaire pour mille habitants (1 pour 800 en périurbain), le ratio population couverte par gendarme est très souvent inférieur en zone rurale comme en témoignent les exemples fournis par la Cour des Comptes. Il est ainsi de 645 dans l'Ariège, 747 en Corrèze, et 763 dans le Lot, tandis que le ratio « nombre de faits constatés par an et par gendarme » oscille entre 17,9 pour la Corrèze et 29,3 pour l'Ardèche….
L'objectif assumé est en effet d'abord de garantir qu'aucun habitant ne vive à plus de 30' d'une brigade et que le temps moyen d'intervention de jour soit de 12´ (ce qui semble globalement respecté).
Malgré les réserves émises par les habitants (cf. sondage cité au Titre 2 sur l'accessibilité des brigades au regard des autres services publics) l'on peut considérer que la couverture par la Gendarmerie des campagnes et plus spécifiquement des territoires ruraux peu denses reste satisfaisante mais place sous tension plusieurs secteurs périurbains.

D'autant que ce processus de glissement est freiné par le poids d'un héritage historique, celui des implantations immobilières de la GN, auquel la concession de logement par nécessité de service (CLNAS) – condition de la disponibilité permanente à laquelle sont astreints les militaires de la gendarmerie (art. L 4145-2 du code de la Défense et D 2124-75 du code général de la propriété des personnes publiques) – n'est pas étrangère.
Si la GN dispose de 4.135 casernes, son parc immobilier comporte 75.608 logements (dont 50% appartenant à l'Etat). Or, 64.186 logements sont en caserne, 9.623 logements individuels étant pris à bail hors caserne (source PLF 2019 Mission sécurités programme 152 Gendarmerie Nationale).

L'état de ces casernements a tendance à s'améliorer, une consultation organisée à l'initiative du rapporteur d'une commission d'enquête de l'Assemblée Nationale faisait état d'un taux de satisfaction des personnels de 45,5 %, le reste des effectifs se partageant entre peu satisfaisant et insatisfaisant (*Rapport de M. Christophe Naegelen, au nom de la Commission d'enquête sur la situation, les missions les moyens des forces de sécurité 3 juillet 2019)*.
Mais le parc domanial, (5,2 m2 en surface pour 5,6 au parc locatif) est particulièrement vieilli (60% a plus de 25 ans et 20% plus de 50 cf. sources Commission d'enquêtes précitée), avec une moyenne à 48 ans, l'essentiel des constructions les plus récentes appartenant aux collectivités locales.
Cette situation est la conséquence d'une baisse des crédits d'investissement (exécutés) depuis 10 ans, de 163 M€ en 2009 pour la GN à 108 en 2019. Après avoir été réduits de moitié en 2010 (88M€) puis régulièrement diminué jusqu'à 45M€ en 2015, ces dotations ont amorcé un redressement à partir de 2015 mais pour en 2019 rester inférieures d'un tiers à celui de 2009 (même source).

En revanche, les crédits alloués à l'entretien courant sont restés stables sur la période autour de 37 M€ avec des pointes à 50 M en 2017 et des creux à 33M€ en 2013.

Pour mieux comprendre l'effet d'inertie exercé par ce patrimoine, il conviendrait - ce qu'il n'a pas été possible de faire dans le cadre de ce rapport- de procéder à une analyse beaucoup plus fine par région et par département pour localiser les types de bâtiment, leur niveau d'entretien, leur propriétaire et ainsi appréhender les potentiels de mobilité.

2) L'enjeu de l'efficacité opérationnelle : mesurer la performance

La question des indicateurs est ici déterminante.

Or, les 17 indicateurs figurant au programme 152 de la Loi de Finances, et qui sont communs à la Police et à la Gendarmerie, se révèlent peu satisfaisants.
Des volumes de faits, comme par exemple le nombre de :
- violences physiques crapuleuses,
- violences non crapuleuses et violences sexuelles,
- atteintes aux biens,
- cambriolages,

y voisinent avec les taux d'élucidation (données 2018) – soit vols avec violence (22%) ; cambriolages (14%); homicides (72,4%) - ou le nombre de Personnes mises en cause – soit pour le trafic de stupéfiants (9563) ; les infractions au séjour (322) - ou encore les avoirs saisis (soit 230M euros). Le tout complété d'éléments sur le recours à la police scientifique et technique, le volume des missions périphériques (4% des heures), le taux d'engagement sur le terrain (61,3%) ; les délais d'intervention de nuit (13'26) ; ou le taux de disponibilité technique du matériel (93,2%).
Leur transformation est nécessaire si l'on veut, pour permettre à l'opinion comme à la Représentation nationale d'appréhender les missions et la performance véritables des forces de sécurité, se tenir au plus près d'une réalité variée et nécessairement mouvante au rythme des changements affectant le corps social.

La mise en œuvre de la PSQ a d'ailleurs rendu nécessaire une nouvelle réflexion sur la pertinence d'indices qualitatifs que les grandes enquêtes nationales ne permettent pas d'établir. Ce sera le rôle du lab.' PSQ de les fixer sachant que plusieurs pistes sont explorées : la mesure de la satisfaction des usagers (qualité de l'accueil) qui serait effectuée à partir d'enquêtes de terrains menées par l'IGGN ; celle de la qualité du service rendu via « les atteintes au vivre ensemble » étudiées à partir des infractions contraventionnelles (SSMI et MPP) ; l'évaluation du lien Gendarmerie/Population à partir des mains courantes.

3)L'enjeu de la proximité

A - Au principe d'une stratégie cohérente : l'Intelligence de Sécurité Territoriale (IST)

La Gendarmerie développe depuis quelques années une nouvelle approche tout entière tournée vers « la connaissance et la compréhension » des territoires sur lesquelles ses unités sont positionnées : l'intelligence de sécurité territoriale (IST) qui repose notamment sur « le recueil et le traitement » des informations nécessaires permis par un contact plus étroit avec les acteurs locaux.

Ce faisant, la Gendarmerie a en quelque sorte anticipé la création de la PSQ dans laquelle elle a d'ailleurs intégré plusieurs de ses initiatives antérieures inspirées par sa volonté de retrouver le terrain.

Le climat s'était en effet particulièrement dégradé dans le courant des années 2000, la Gendarmerie se voyant reprocher une activité tournée exclusivement vers la répression et une indisponibilité aggravée par les réorganisations des brigades.

Cette évolution avait suscité l'incompréhension et la grogne de nombreux maires en particulier dans les territoires ruraux, amenant le précédent Directeur Général à décréter voici quelques années le retour à l'ADN de l'arme : le contact !

Le projet SQ de la gendarmerie, formulé à partir de différents « vade-mecum » mis à disposition des personnels, articule ainsi plusieurs dimensions réunies autour du concept d'IST :

- la déconcentration renforcée du pilotage stratégique de l'action de sécurité publique au niveau du groupement, et plus encore de la compagnie, afin de mieux répondre à la diversité des attentes et préoccupations locales, ainsi que de mieux s'adapter aux réalités et contraintes de chaque contexte d'action comme à la variété des besoins de sécurité selon les territoires, les populations et les domaines d'activité (commerces, loisirs saisonniers, transports publics, etc.).
- une démarche « orientée vers la résolution des problèmes identifiés ou signalés dans chaque territoire ».
- une approche globale et partenariale, destinée à construire un « continuum de sécurité » impliquant tous les acteurs concernés, publics et privés.

Ces principes ont vocation à être déclinés à deux niveaux :

- celui du Groupement départemental dont l'action doit désormais s'inscrire dans la cadre d'une « stratégie territoriale » de sécurité (ST) élaborée sous la responsabilité du commandant de groupement, et conçue sur la base d'un diagnostic préalable des besoins de sécurité dans le département associant les autorités d'emplois (préfet, procureur, hiérarchie) et les élus. La ST doit pouvoir inclure des expérimentations et conduire à adapter l'organisation du service et la répartition des forces aux priorités définies localement.
- celui ensuite de la Compagnie : la ST a vocation à être déclinée, au niveau infra-départemental, sous la forme d'un contrat opérationnel (CO) établi par le commandant de compagnie, auquel une grande marge de manœuvre est en principe laissée, en liaison avec les commandants de brigades et les maires.

Le CO, régulièrement évalué et adapté au cours de l'année, fixe des objectifs aux unités subordonnées auxquelles il doit laisser à son tour une réelle liberté d'action quant à leur mise en

œuvre dans une logique, constamment rappelée, d'initiative et d'innovation. L'expérimentation est en effet vivement encouragée, évaluée et, en tant que de besoin, partagée.
Au total est ainsi recherchée une nouvelle articulation des quatre missions de la GN (« investigation, intervention, prévention »...) dans laquelle celle de « ..contact » est appelée à tenir une place de nouveau conséquente.
Enfin, si l'initiative appartient aux compagnies, des formules sont par ailleurs mises en avant depuis l'échelon central comme celles de Brigades de Contact (BTC) constituées de personnels déchargés des tâches administratives et procédurales les plus chronophages, et appelées à « tourner » pour rencontrer régulièrement les acteurs locaux. Une cinquantaine est d'ores et déjà opérationnelle.
De même, la création d'une « brigade numérique » est censée garantir une information 24/24 et la prise en compte rapide des requêtes. L'équipement numérique de l'ensemble des gendarmes (désormais dotés d'une tablette personnelle) permet d'effectuer sur le terrain la consultation des fichiers, les premiers actes de procédure ou l'enregistrement de pré-plaintes.

Enfin, associés en principe à l'amont, les élus le sont aussi dans la phase opérationnelle via la « rencontre locale semestrielle pour la sécurité des territoires » qui substitue à des indicateurs chiffrés (désormais récusés) la prise en compte de la satisfaction ou de l'insatisfaction exprimées à cette occasion par les acteurs locaux.

B - Vue du terrain, une réalité contrastée

Les déplacements effectués en département m'ont permis de comparer l'ambition affichée à la pratique d'unités qui, déployées sur des territoires assez vastes, parfois de faible densité et modestement impactés par la grande délinquance, se sentent au final peu concernées par le concept d'IST.
Si la notion de SQ, qui constitue une priorité, a été partout bien intégrée, elle est le plus souvent perçue comme un simple « retour à l'ADN » de la Gendarmerie ou comme la théorisation de pratiques jamais complètement abandonnées, plus que comme un nouveau cadre stratégique.
Elle est du coup ramenée à la seule notion de « contact » qui fait en revanche l'objet d'une déclinaison systématique.
Aussi, à l'instar des conclusions du rapport de Thierry Delpeuch concernant plus spécifiquement les zones péri-urbaines, et dont j'ai pu prendre connaissance, nous pouvons confirmer que « la majorité des ST comme des contrats opérationnels que nous avons examinés dans le cadre de cette étude ne constituent pas à proprement parler des stratégies d'action de sécurité publique pour la circonscription concernée » (même s'il existe des exceptions partielles comme par ex. le CO de la compagnie de Pierrelatte dans la Drôme).

Le diagnostic territorial (qui consiste à « repérer et interpréter les relations existantes entre des troubles récurrents » selon le Manuel IST-EOGN) se résume le plus souvent à un descriptif du territoire, incluant sa population, sa topographie, ses activités dominantes, ses infrastructures de communication et sa délinquance (sous une forme statistique), complété d'un inventaire des

actions menées au titre de la SQ et d'une présentation des formes d'organisation retenues pour mobiliser au mieux les personnels.
En ce qui concerne *les actions à mener*, l'autonomie des unités, leur complémentarité et le principe de subsidiarité y sont systématiquement rappelés, ce qui constitue une incitation positive à la recherche de solutions partagées et adaptées au terrain.

De même, le « contact », socle de la nouvelle doctrine, est de manière générale bien pris en compte, voire « sanctuarisé » comme suggéré par ses concepteurs (cf. Vade-Mecum du Contrat Opérationnel p.5), au prix de gros efforts de rationalisation :

- Chaque Compagnie étudiée s'est ainsi efforcée de revoir son organisation, mutualiser ses personnels, réviser la répartition des tâches et réduire les astreintes pour dégager du temps ou des effectifs spécialement dédiés: en Creuse, une patrouille par jour et par COB ou BTA y est effectivement consacrée, en même temps que les autres unités (motocyclistes, PSIG etc.) ont été invitées à faire évoluer leurs modalités d'intervention pour y contribuer; dans d'autres Groupements ce sont toutes les brigades qui sont incitées à accroître leur présence sur le terrain et à aller au-devant des élus et des habitants (patrouille pédestre sur les marchés à St Gaudens par ex.), d'autres, comme à Pierrelatte faisant le choix d'une BTC également dédiée aux missions d'intervention pédagogique auprès du public (scolaire, personnes âgées etc.). Ici et là ont aussi été créées des brigades spécialisées (de Gestion des Événements ou Anti-Cambriolage) pour rendre plus disponible le reste des personnels.
La difficulté tient au fait que cette disponibilité est souvent obtenue au détriment soit d'autres tâches (notamment judiciaires jugées unanimement trop lourdes) soit de l'accueil en brigade dont les périodes d'ouverture sont souvent réduites en contrepartie, suscitant l'incompréhension de la population.
La fréquente suppression des PAM 2 soulève naturellement moins de problèmes.
Les hauts et les bas affectant les crédits dédiés à la réserve sont plus problématiques dans la mesure où cette ressource est très souvent utilisée sur le terrain pour des missions relationnelles ou de surveillance de proximité.
Enfin, il va de soi pour la DGGN que ces efforts ne prendront leur pleine efficacité que s'ils sont relayés par la mobilisation des autres partenaires de la sécurité, publics (Police municipale) ou privés dont la présence est très inégale selon les territoires en particulier ruraux.

- La désignation d'un référent par maire (doublé d'un animateur contact par brigade et d'un référent par commune en Creuse) et l'organisation de réunions semestrielles avec les élus (auxquelles est parfois préférée une intervention régulière dans les différents conseils communautaires de la circonscription comme à St Gaudens) sont intervenues à la satisfaction évidente des représentants de la population qui ont partout noté une volonté nouvelle, et saluée comme telle, de la Gendarmerie de se rapprocher d'eux.
De multiples initiatives locales accompagnent cette évolution comme la diffusion d'une lettre d'actualité trimestrielle en Creuse (compagnie de Guéret), l'envoi régulier aux élus de compte-rendus d'interventions par mail (Creuse) ou SMS (en Corrèze Compagnie d'Ussel) ou encore d'alertes numériques aux mairies en cas de phénomènes sériels (Foix). Le SMS est également

utilisé par la Compagnie de Crest (Drôme) pour indiquer systématiquement aux maires la présence des gendarmes sur le territoire de leur commune.

- Le lien avec la population reste en revanche plus limité, même si certains groupements (Drôme) ont étroitement associé celle-ci très en amont (par des réunions publiques et thématiques) à la préparation de leur plan PSQ.

La « participation citoyenne », systématiquement recherchée, en fournit l'exutoire.
Les partenariats potentiels sont simplement listés sans indication de méthode ni d'objectifs, voire renvoyés à l'action des référents sûreté.
Au-delà des réunions semestrielles et du travail des différents référents sûreté auprès des établissements scolaires, des entreprises ou du milieu associatif, le lien demeure assez ténu même si là encore des initiatives locales témoignent de cette préoccupation : matérialisation du passage des gendarmes au domicile par une fiche dédiée et remise aux plaignants de cartes de visite personnalisées (Creuse), page FB (pratiquement partout) ou encore période obligatoire de stationnement de 15´ par heure de patrouille pour permettre sa visibilité (Aubusson), voire établissement de listing d'acteurs à rencontrer (Crest) précisant les horaires et les lieux les plus favorables (Foix) aux prises de contact. La compagnie de Crest s'est même fixé comme objectif d'assurer un accueil physique (en brigade ou via l'arrivée rapide d'une patrouille) à toute victime de « faits importants ».

C - Un bilan en demi-teinte

a) Un déficit de stratégie

Les ST comme les CO ne correspondent pas, on l'a vu, aux critères de véritables plans d'action territoriale.
La définition des enjeux y reste très générale (« maîtriser » ou « baisser la délinquance ») et les moyens envisagés assez vagues (« renforcer les contrôles de flux pour lutter contre les cambriolages », « tenir compte des distances pour doser la présence », « tenir compte de la saisonnalité »etc.) même si un effort d'identification des menaces est accompli (Crest : hiérarchisation des menaces par zone/brigade et par grand secteur géographique).
L'adaptation des moyens aux objectifs n'est le plus souvent réalisée que dans deux cas : la mise en place matérielle de la fonction contact (cf. ci-dessus) et la fonction intervention.
À quelques exceptions près, enfin (comme la Creuse qui prévoit un bilan semestriel partagé avec les élus et le corps préfectoral selon un calendrier annexé au CO), les CO ne se fixent aucun agenda de mise en œuvre.
Au total, et à en juger par les recommandations figurant dans le « vade-mecum » correspondant, l'on est le plus souvent très loin de l'ambition affichée : s'il s'agit en effet d'établir « un état des lieux... recensant points forts et points faibles, potentialités et menaces », l'exercice n'est le plus souvent qu'amorcé.
Cette carence s'explique néanmoins : dans les circonscriptions les plus actives, la diversité comme le nombre élevé des types d'infraction et la taille du territoire conduisent à une stratégie

d'occupation du terrain visant non à réduire la délinquance mais à la contenir du mieux possible. Dans les circonscriptions plus modestes, la variété des situations à traiter, le plus souvent non délictuelles, comme le petit nombre de faits, rendent difficiles la concentration des efforts sur quelques phénomènes qui seraient jugés prioritaires. Ajoutons à cela une préférence des personnels pour la réactivité, qui jugent par ailleurs trop incertaines les tentatives de prévision/prédiction, et l'on aboutit à une situation où la seule véritable priorité reste bien, comme cela est clairement rappelé dans l'un des CO, « le transfèrement à l'autorité judiciaire ».

b) Contact : du mieux mais des frustrations qui perdurent

Si le dialogue (contact) est plébiscité, il présente un double inconvénient : centré quasi exclusivement sur les élus, il vise surtout à leur faire comprendre et partager les choix arrêtés par la Gendarmerie plutôt qu'à les associer, sauf exception (Drôme) à leur élaboration, en particulier en matière d'ouverture des brigades. Il en résulte le plus souvent des incompréhensions qui peuvent être durables comme en témoignent les manifestations récurrentes de mécontentement auxquelles j'ai pu souvent assisté de la part de maires ruraux contre des regroupements de brigades ou des modifications d'horaires d'ouverture datant... de plusieurs années (parfois dix ans). Et qui, pour être levées, exige parfois de la Gendarmerie une remise à plat complète de son dispositif initial en lien étroit avec les élus, comme n'a pas hésité à le faire un nouveau chef de Groupement (Ariège).

Il est à mon sens évident que le malaise ressenti en zone rurale, malgré les progrès enregistrés récemment quant à la présence des gendarmes, tient très largement au sentiment 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 de diminution ou de fermetures des autres services publics faisant de la gendarmerie le dernier symbole de la présence et de la protection de l'Etat.

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

D'autant que l'effort, réel, de contact, ne s'accompagne pas nécessairement d'une réelle prise en compte des problèmes auxquels les habitants comme leurs élus s'estiment le plus confrontés, notamment dans les campagnes les plus rurales.

Privés le plus souvent de police municipale, ceux-ci attendent de la Gendarmerie qu'elle puisse s'investir dans des problèmes du quotidien qui ont peu à voir avec la notion de sécurité au sens strict : nuisances de voisinage, squats persistants, dépôts sauvages, menaces réitérés, enlèvement de véhicules abandonnés, divagation d'animaux. Les brigades se voient reprocher pour ces affaires une réactivité insuffisante et parfois une forme d'impuissance mises sur le compte des réorganisations en COB et des réductions d'horaires d'ouverture.

c) La démarche dite de « résolution de problèmes », telle qu'elle est définie officiellement, est enfin totalement laissée pour compte

Non seulement elle ne semble pas véritablement assumée dans ses consignes par la hiérarchie,

mais elle implique un bouleversement des modes de travail qui semble utopique d'envisager aujourd'hui. S'il existe des exemples, régulièrement mis en avant comme le Plan Champagne, vaste programme de prévention dressé et mis en œuvre dans la Marne avec la profession, ceux-ci font figure d'exception. La résolution de problèmes suppose en effet de hiérarchiser les problèmes, de traiter ceux qui sont retenus comme prioritaires de bout en bout, des causes supposées aux effets observées, d'en déduire des actions concrètes évaluées sur la durée. Cela suppose notamment de dépasser le simple diagnostic quantitatif d'un phénomène (pour mieux en caractériser la nature, les lieux de survenance etc., sortir ainsi de la généralité via par exemple la lecture systématique des procédures ou des compte-rendus d'opérations), d'associer tous les acteurs concernés à la recherche des solutions, de mettre celles-ci en œuvre de manière méthodique. Ce que rend difficile, entre autres, l'insuffisance des moyens d'analyse....

Chapitre 2 : Aller au bout des réformes engagées ?

1) Aller au bout de la réorganisation ?

A - Un nouveau redéploiement ?

Le précédent redéploiement, on l'a vu, s'est opéré en deux phases.
De 2003 à 2006, dans 66 départements, 219 communes sont passées en zone police et 121 en zone gendarmerie.
En 2011, 12 en ZP et 7 en ZG (avec des taux de substitution de 54% puis 71%).
Ce processus a permis une extension limitée des zones de police dans les agglomérations de Lyon, Marseille et Bordeaux et un transfert net de population à la PN de 28.000 à effectifs constants.

- La Police Nationale est désormais favorable à un nouvel exercice de redéploiement faisant valoir qu'il existe encore 42 Circonscriptions de Sécurité Publique (CSP) de -20.000 habitants (ayant donc vocation à passer à la GN) et plaidant pour une cohérence d'intervention sur les bassins de vie et de délinquance identifiés.

Elle considère en effet que son organisation 24/24 est plus appropriée là où la pression est plus forte exigeant une disponibilité totale.
Elle préconise enfin un découpage répondant à une logique de répartition de ses effectifs proportionnelle à la charge de travail, sauf lorsque celle-ci se révélait inférieure au seuil de personnels indispensable pour assurer une présence policière 24/24, à savoir 39 policiers, ce qui pourrait alors justifier une compétence gendarmerie.

- La mise en œuvre d'un tel schéma reviendrait à renvoyer la GN à son rapport privilégié moins avec « une » délinquance qu'avec « un » territoire pour la couverture duquel elle a été conçue et dont le maillage fin de son installation rend bien compte.

La mission de surveillance générale, qui en résulte, est ainsi à la base, on l'a vu, de la très grande diversité de ses interventions.
Cette présence, jointe à une structure pyramidale, lui a d'ailleurs permis de s'adapter à des phénomènes transversaux - comme le développement des mobilités ou des réseaux (TIC), via le Centre national de la sécurité des mobilités par ex, ou la mise en place de groupes d'intervention (PSIG etc.)- comme au besoin croissant de proximité.

- Un tel recentrage est-il souhaitable ? La question posée est au fond de savoir s'il faut aller dans le sens d'une police des agglomérations, d'un côté, et des territoires de l'autre, et pour cette dernière, vers de nouvelles formes de maillage lui permettant d'assurer pleinement ses différentes missions.

Quels pourraient être les critères de ce redécoupage ?

Un critère budgétaire ?

L'on aurait tort d'attendre d'un nouveau redéploiement des économies significatives.
Certes, le rapport de la Cour des Comptes sur l'avenir des redéploiements d'octobre 2011 fait état d'une étude prospective de la DGGN envisageant le transfert à son bénéfice des 42 CSP isolées de moins de 20.000 habitants (dont 6 dans des villes chefs-lieux, à savoir Foix, Mende, Privas, Guéret, Tulle et Digne les Bains), employant 2.144 policiers (pour une population totale de 635.000 habitants soit un policier pour moins de 300 habitants, taux très supérieur à la moyenne). La DGGN estimait (avant la prise en compte de la directive européenne), à partir d'un taux de substitution de 70%, pouvoir assumer les mêmes missions avec 1.501 militaires soit une économie de 643 emplois (542 hors villes chefs-lieux de département). Le transfert des 147 circonscriptions comptant moins de 50.000 habitants procurerait, quant à lui, un gain potentiel de 3.141 emplois (2.496 hors villes chefs-lieux de département).
La différence tient au fait que le temps de travail annuel d'un gendarme était alors de 1.796h/an contre 1.555 pour un policier en cycle de jour. L'économie budgétaire ne serait cependant pas équivalente, le coût d'un gendarme étant 30% supérieur à celui d'un policier du fait notamment de la prise en charge de son logement.
L'économie budgétaire attendue ne nous semble ainsi pas suffisante pour en faire un critère déterminant…pour autant que ce soit jamais souhaitable.

Un critère géographique ?
Celui-ci, défini autour de la notion de bassins de délinquance, semblerait plus prometteur pour autant qu'une approche plus fine soit entreprise pour dessiner des zones homogènes au regard des caractéristiques de la délinquance en prenant en compte la nature des faits mais aussi l'origine des auteurs pour associer dans un même périmètre, commune de commission de l'infraction et commune de provenance de l'auteur, voire de la victime, ce qui complique singulièrement l'exercice. Cela ne serait théoriquement justifié que si la coopération entre les forces fonctionnait mal, ce qui ne semble pas être le cas dans la mesure où le rattachement voici dix ans des deux forces au ministère de l'Intérieur s'est indiscutablement traduit par une articulation renforcée sur le terrain.

Un critère lié à la nature de la délinquance ?
Les critères de compétence actuels, on l'a noté, esquissent un début de spécialisation selon les types de délinquance.
L'article R 2214-1 du CGCT (dans sa rédaction issue du décret du 16 mai 1996 pris en application de la LOPS du 21/1/1995) conditionne ainsi la compétence de la police d'Etat à la démographie (au moins 20.000 habitants) et à la nature de la délinquance qui doit être « *caractéristique des zones urbaines* », à savoir selon le Conseil d'Etat (arrêt du 30/11/2001 De Courson et autres) des zones dont le taux de délinquance générale, la proportion de délinquance de voie publique (vols à main armée, cambriolages, vols de véhicules, vols avec violences, dégradations, vols à la roulotte) et de délinquance des mineurs sont supérieurs à la moyenne nationale. Cette définition correspond assez bien à ce que nous avons pu observer, à savoir la prévalence en zone urbaine dense de ce type d'infractions. Nous avons pu noter également que les vols comme les cambriolages se développaient sur les territoires voisins des

pôles à partir de ceux-ci et en suivant les voies de communication, avec une intensité étroitement liée à la proximité du pôle comme à l'importance de la population des communes périphériques impactées.
Il semble difficile d'en déduire une nouvelle clef de répartition.
Que la Gendarmerie conserve une compétence sur la deuxième couronne périurbaine des métropoles semble en effet justifié au regard, on l'a noté, du type de délinquance que l'on y observe (incivilités et vols et cambriolages souvent importés des quartiers denses plus proches) qui appelle une activité à la fois de sécurisation sur de vastes zones et d'intervention (notamment sur les axes de circulation) à laquelle elle est parfaitement adaptée.
Qu'elle se voie confier des zones urbaines de moins de vingt mille habitants pourrait en outre se justifier par l'homogénéité de la délinquance observée dans ces petites villes avec celle de la périphérie rurale proche. Ce qui n'est en revanche plus le cas dans des aires urbaines plus vastes qui génèrent leur propre milieu criminel.
Si un transfert de compétence paraît ainsi évident pour des secteurs urbains (comme Foix, Pamiers, Guéret, St Gaudens, Ussel, Dinan par exemple pour les départements étudiés), il ne devrait être envisagé s'agissant d'agglomérations plus importantes que de manière pragmatique en fonction de critères locaux.
La question toute symbolique des chefs-lieux de département impactés ne semble enfin pas soulever de véritables problèmes sous réserve peut-être de veiller à y maintenir une équipe de recherche et une équipe de renseignement territorial de la PN (ou à détacher pour ses missions un représentant de la PN auprès du chef de Groupement de Gendarmerie).
Au total, ce rapport plaide pour une approche au cas par cas dans l'esprit de proximité avec le terrain associé à la SQ.

B - Quel autre type d'organisation ?

Même si, on l'a vu, l'extension éventuelle des zones de compétence gendarmerie se fera à coût moindre en matière de personnels, il n'en résultera pas pour l'Etat ni pour la Gendarmerie d'économies nettes susceptibles d'être réutilisées pour financer la réorganisation interne qu'elle impliquera.
Or, la gendarmerie souffre déjà d'un rapport entre effectifs et délinquance qui témoigne, selon la Cour des Comptes, d'indiscutables déséquilibres au détriment des zones touristiques, des villes moyennes et des zones péri-urbaines les plus denses.
Des inégalités assez fortes sont ainsi relevées dans la répartition des effectifs selon la population (1/390 en Corse du sud contre 1/ 1227 en Vendée par exemple) ou selon le taux de délinquance (7 faits constatés par gendarme dans le Cantal contre 54 dans l'Hérault).
Cette situation, complétée par la prise de conscience du coût élevé du grand nombre de casernements existant sur le territoire, conduit d'autant plus à réfléchir à une nouvelle organisation territoriale que les zones de Gendarmerie ne cessent de voir leur population croître (cf. Titre 1).

Certains rapports vont du coup jusqu'à préconiser une réorganisation à l'anglaise en remplaçant

les échelons actuels par des unités de base regroupant les effectifs au centre de leur périmètre d'intervention (de préférence l'arrondissement) sous réserve du maintien de points de contact locaux. Il s'agirait au fond de systématiser la démarche de rationalisation déjà entreprise avec les COB.
Au seul vu des réactions qu'une telle option ne manquerait pas de susciter, elle devrait être écartée.
Sa mise en œuvre ignorerait la nature très diverse des missions de la Gendarmerie qui ne pourraient être assurées par cette logique de camp retranché (au pire), de centre rayonnant (au mieux).
Il n'en est pas moins évident que l'obligation de faire mieux avec moins, devant laquelle est placée la DGGN, poussera celle-ci plus encore que par le passé à optimiser les interventions et l'affectation des personnels au risque de réduire la capacité de contact aujourd'hui présentée comme une priorité, d'autant que la GN, affaiblie par la RGPP, ne bénéficiera au final que d'un quart des 10.000 recrutements prévus sur la durée du quinquennat pour renforcer les effectifs de sécurité intérieure.
Dans ses déclarations devant la Délégation du Sénat aux Collectivités Territoriales le 29 novembre dernier, le Général RODRIGUEZ, anticipant sur ces enjeux, évoque en conséquence la possibilité de nouvelles réorganisations en zone rurale.
S'il insiste, et l'on ne peut que s'en féliciter, sur la notion d'expérimentations laissées à l'initiative du terrain, et récuse toute nouvelle fermeture de brigades, il fait état de deux nouvelles pistes de réflexion : dans les secteurs les moins denses, d'une part, la mise en place d'équipes (de « postes ») de 3 gendarmes permanents (au lieu de 6), fidélisés par un contrat favorisant une mutation préférentielle au bout de 4 ans et affectés exclusivement à des tâches de contact; la mobilisation plus rapide, d'autre part, des réservistes dans ces zones en cas d'intervention d'urgence. Il fait également référence à la perspective d'une utilisation plus poussée des techniques dites d'Intelligence Artificielle (IA) pour optimiser les patrouilles de nuit ou assurer des surveillances (en Isère ces techniques auraient permis, selon son audition, d'économiser l'équivalent des effectifs d'une brigade du coup redéployés sur des tâches notamment de proximité).

Si la rationalisation que permettraient l'IA et la « gendarmerie prédictive » ne peut être négligée, qu'il me soit ici permis en revanche d'exprimer des réserves sur l'opportunité d'imaginer des formes réduites de présence de la gendarmerie.
Si celles-ci peuvent répondre à un besoin de proximité, et permettront de maintenir ouverts des casernements, elles risquent de ne pouvoir répondre aux attentes des habitants comme de leurs représentants. Celles-ci sont en effet trop diffuses et mixent un besoin de contact avec des exigences de disponibilité accentuées par le départ des autres services publics. Les collectivités locales doivent faire face avec des moyens limités, aux effets du changement des populations, parfois à leur précarisation, à la modification des comportements qui en résultent (consumérisme plutôt que civisme, agressivité à l'égard des autorités etc.), et à la rupture des solidarités traditionnelles. Dans ce contexte, la volonté de « garder le contact » se révélera très certainement insuffisante parce qu'elle revêt un caractère défensif. Alors que c'est toute

l'approche de la sécurité territoriale qu'il conviendrait dans ces zones de reprendre et de développer pour l'inscrire dans une dynamique susceptible de rallier les populations et les acteurs locaux. C'est la raison pour laquelle s'est imposée à nous la conviction que la Gendarmerie ne pourra faire face aux exigences territoriales auxquelles elle est confrontée qu'en construisant des partenariats étoffés plutôt qu'en essayant d'adapter à toute force son maillage et son organisation à des obligations variées et parfois contradictoires. Nous y reviendrons au point 3) autour du concept de Nouvelle Participation Citoyenne.

2) Mesurer autrement la performance : encourager une évaluation qualitative

Les indicateurs officiels existants - ceux qui sont publiés - ne rendent compte ni de la réalité ni de l'efficacité de l'action des services. Et encore moins de la réalité des enjeux territoriaux.
Une meilleure prise en compte des problématiques de sécurité et d'efficacité en zones rurales est donc inséparable d'une refonte des indicateurs dans leur ensemble dans un souci de transparence et de pédagogie.
Il paraît dès lors indispensable si l'on veut donner une cohérence aux stratégies engagées d'adopter de nouveaux critères de performance, clairs, répondant à des objectifs assumés, autorisant des comparaisons inter-forces utiles et intégrant les attentes comme le degré de satisfaction de la population.

A - Partir des attentes des citoyens et concevoir les outils permettant de les mesurer

- *il conviendrait tout d'abord d'adapter à cette exigence les outils existants* à savoir l'enquête Delouvrier-Bva et l'enquête CVS afin notamment que le rural ne soit plus assimilé aux communes de - 2000 habitants mais identifié dans la mesure du possible selon les critères du CGET que nous avons utilisés. Cet ajustement indispensable à une véritable compréhension des réalités territoriales supposerait de revoir la représentativité des échantillons. On peut craindre cependant que le transfert en cours de la responsabilité de l'enquête CVS de l'Insee au seul SSMSI ne le permette pas compte tenu du coût d'une telle opération.
- *cet obstacle pourrait alors être surmonté par le développement des enquêtes régionales*, à l'instar de celles de l'IDF, qui pourraient être ciblées selon les années sur l'un des trois types de campagnes. Cette option serait la plus appropriée pour obtenir une connaissance spécifique de la perception des enjeux de sécurité en milieu rural comme des processus de délinquance qui s'y déploient. En l'absence regrettable d'un réseau d' Observatoires régionaux de la Sécurité, resterait à déterminer quelles institutions pourraient en prendre l'initiative.
- *cet effort devrait être complété par la mise en place par les services d'outils d'évaluation à l'intention directe des usagers* : information sur l'accès possible à la brigade numérique pour y faire connaître ses remarques ou ses reproches ; remise de questionnaires préaffranchis à la sortie des brigades ; rappel des personnes ayant téléphoné à la gendarmerie, pour évaluer la rapidité de la réponse obtenue, sa qualité humaine, sa pertinence. On pourrait attendre ainsi de

la Gendarmerie qu'elle réfléchisse aux procédures les plus à même de fournir une évaluation concrète de la manière dont les citoyens sont accueillis et traités dans ses brigades. Seule cette connaissance locale, concrète, serait de nature à apporter une véritable connaissance de l'opinion des usagers dans la mesure où les questions de satisfaction posées à l'occasion de sondages présentent un trop grand caractère de généralité.
- *l'on ne saurait trop recommander enfin, dans l'attente d'une procédure nationale, d'encourager les initiatives locales de communication, de consultation et de contact à l'échelle des Compagnies* en leur attribuant les moyens de les développer « hors plafond ».
Naturellement, les pistes préconisées ici ne trouveraient véritablement leur sens qu'à la condition de développer en interne une culture de la particpation, qui dispose déjà de bases solides, afin d'associer le plus possible citoyens et usagers à l'élaboration des techniques d'évaluation comme à leur exploitation.

B – Mieux rendre compte de la réalité et se concentrer sur 6 types d'indicateurs

L'effort de clarification et de transparence qui est ici recommandé est inséparable d'une modification des indicateurs publiés chaque année dans le projet de Loi de Finances. Tout bien pesé, il nous semble possible de rapporter la mesure de la délinquance et de l'action des services à six grands items :

- *La mesure de la violence dans la société* : en établissant chaque année le nombre de faits constatés, élucidés, poursuivis, jugés et sanctionnés aux différents niveaux (brigades, compagnies, groupements, régions, France), pour les types d'infractions les plus graves (Homicides, CB mortels, violences physiques avec ITT, Vols violents ou à mains armées, viols, trafics de drogue et cambriolages divers) et les violences intrafamiliales, cet indice permettrait de répondre à une des grandes interrogations du débat public, source aujourd'hui de polémiques constantes.

- *La mesure du respect porté à l'autorité :* en faisant l'inventaire des agressions envers les détenteurs de l'autorité publique (élus, magistrats, policiers, gendarmes) mais aussi des représentants de l'intérêt général au sens large (personnels de la santé, de l'éducation nationale etc.) ayant donné lieu à plainte, cet indice viendrait utilement compléter le premier et permettrait de suivre l'évolution du degré de cohésion de nos sociétés et de confiance dans leurs institutions,

- *La mesure de l'activité des services : à travers le* nombre de plaintes reçues par semaine, le nombre de faits traités par gendarme, de personnes accueillies, d'appels et de signalements reçus, le nombre et le type d'interventions effectuées, la répartition du temps de travail entre les missions, les cas d'usage de la force ou des armes, le temps passé à l'extérieur des brigades, le nombre et le type de faits déférés à la justice, poursuivis, classés et sanctionnés, toutes données déjà disponibles mais rarement publiées, il s'agirait de disposer d'une mesure

pertinente de la nature et surtout de l'intensité du travail des forces de sécurité, à l'échelon local et national.

- *La mesure de la protection des personnes* : la connaissance de ces données (nombre de personnes disparues/retrouvées, d'interventions pour la protection des enfants, des violences intra familiales, des accidents de la route, pour porter secours aux personnes : et le nombre de personnes secourues, type de réponses apportées) permettrait de faire pénétrer le public, dans un domaine mal connu de l'action de la GN et pourtant déterminant, en direction des populations.

- *La mesure de la participation, de l'information et de la satisfaction du public* : via enquêtes nationales et locales (questionnaires etc.) ; mais aussi mesure des délais d'interventions, délais d'attente au téléphone, appels non traités, plaintes concernant le service, nombre de personnes et d'élus rencontrés, de réunions publiques ou de travail avec des acteurs locaux, ou d'actions de sensibilisation des publics (scolaires, personnes âgées, entreprises etc.), l'on s'efforcerait de connaitre la nature et l'évolution des relations que la GN entretient avec ses usagers en évaluant leur degré de satisfaction, d'information et d'implication.

- *Les conditions et moyens des services* : via le nombre d'outrages et de blessés, le nombre de gendarmes rapporté aux faits constatés, à la population et au km2, temps de travail moyen, âge moyen des véhicules, taux d'emploi, moyenne d'âge, disponibilité des effectifs, distance moyenne, maximale et minimale de la population à la gendarmerie, concours divers etc., la réalité du contexte dans lequel les gendarmes sont appelés à agir serait mieux appréhendé.
Chacun de ces indicateurs serait décliné par type de territoires et par compagnies, afin de permettre des comparaisons utiles ; les enjeux locaux seraient évalués sur une base locale via un indicateur propre.

- *Le suivi, enfin, de la délinquance locale* : il s'agirait ici d'inviter chaque Compagnie à afficher ses propres objectifs au regard de la délinquance locale et de se donner les moyens d'évaluer leur réalisation dans l'esprit de la SQ et de l'intelligence de sécurité territoriale.

C - Se donner les moyens de mieux comprendre la délinquance selon les types de campagnes concernés

Si l'on ne peut que souhaiter disposer d'indicateurs rendant compte de la réalité des territoires et non des découpages administratifs, cette approche tirée de l'activité des services ne suffira pas à comprendre les mécanismes à l'œuvre.
Les problèmes de sécurité rencontrés par un territoire sont une articulation complexe entre des tendances générales et un environnement particulier. Cette alchimie ne peut être saisie ou expliquée qu'à travers un double travail de recherche qu'il serait important d'encourager :
- *à l'échelle nationale, un effort de modélisation* pourrait être mené par le SSMSI en relation avec une structure dédiée (qui pourrait être celle issue de l'ex-INHSJ) afin de disposer d'une

cartographie de la délinquance distinguant les pôles urbains des trois types de campagnes françaises et venant s'ajouter aux synthèses établies à partir des différences de densité de population communale. L'Etat pourrait ainsi s'appuyer sur une connaissance plus fine de la délinquance et de son évolution selon les caractéristiques démographiques, économiques et sociales des territoires. Il pourrait procéder entre eux à des comparaisons permettant de mettre à jour des relations voire des dynamiques nécessaires à la compréhension des phénomènes criminels.

- *la commande d'études monographiques* viendrait utilement compléter cette approche statistique afin de pénétrer dans la réalité complexe des causalités si variable selon les zones et que seul un arpentage du terrain d'étude peut permettre d'éclaircir.

Pour concrétiser ces préconisations, ce rapport ne peut ici que suggérer la mise en place par l'Etat, les Régions et les Associations de Maires d'un **Observatoire de la sécurité en milieu rural**, palliant l'absence d'Observatoires régionaux, petite structure animée par un collège représentatif de ses financeurs et partenaires et nous aidant à la fois à mieux connaître les enjeux des sécurités rurales et de commencer à rattraper notre retard académique sur l'étranger. Son orientation vers la « ruralité » - entendue au titre de ce rapport comme les trois types de campagnes françaises du CGET - se justifie par l'existence plus fréquente en ville de CILSPD ou CLSPD mobilisant d'ores et déjà connaissances et compétences autour des enjeux de sécurité.

3) Aller au bout de l'IST : Une Nouvelle Participation Citoyenne

La SQ repose sur une logique préventive directement inspirée du « Community policing » anglo-saxon dont elle ne tire cependant pas, à l'instar de la stratégie de « police de proximité » qui l'a précédée, toutes les conséquences.

Du coup, la logique réactive et judiciaire qui prévalait jusqu'alors, continue d'imprégner les esprits et surtout les pratiques.

Il ne s'agit certes pas d'opposer l'une à l'autre.

La sécurité ne peut se résumer à une stratégie et l'action des forces de sécurité intérieure relever de la seule planification.

Ces deux logiques, préventives et réactives, doivent s'articuler en fonction des contextes locaux, ceux-ci devant déterminer les priorités.

En revanche, l'axe de la réforme doit, lui, être rappelé et s'imposer partout : partir du terrain et des attentes exprimées par la population !

C'est ce principe, au cœur de la SQ, mais insuffisamment mis en œuvre, qu'il est ici proposé de décliner constamment.

La mission de sécurité va en effet bien au-delà de la lutte contre la délinquance, alors qu'elle n'est appréhendée et évaluée que par rapport à celle-ci. Nous l'avons déjà souligné dans le cours de ce rapport en suggérant l'adoption de nouveaux indicateurs.

Ce décalage n'est pas sans poser problème et explique sans doute que les Stratégies Territoriales comme les Contrats Opérationnels n'entrent pas, comme on l'a regretté, dans le détail des principaux phénomènes auxquels les territoires sont concrètement confrontés, ce qui impliquerait une approche plus précise et plus systématique de ceux-ci en termes de réponses.
Du coup, la pratique se révèle, on l'a vu, très éloignée de la conception de démarches « sur mesure » ou de la « police de résolution de problème » notamment en ce qui concerne les enjeux de proximité (troubles touchant une zone, une petite commune, un établissement scolaire, ou une catégorie de populations etc.) à la différence de ce qui est affichée dans les objectifs de la SQ.
L'on est resté en quelque sorte au milieu du gué.
Les mutations introduites ces dernières années ne sont certes pas sans importance : elles ont permis de mettre un terme à la dérive enclenchée dans les années 2000 et qui était en passe de rompre définitivement le lien entre la gendarmerie et la population, à commencer par les élus et particulièrement en zone rurale.

Mais l'orientation stratégique reste incomplète et du coup les résultats obtenus (cela a été commenté précédemment) ambivalents.
Partir du terrain comme des attentes des citoyens en matière de sécurité ne peut se réduire à une formule.
Cela implique de bâtir autour de cette ambition toute la politique de sécurité territoriale.
Parce qu'à l'exception de phénomènes comme les escroqueries sur le net, que l'on ne peut associer à un territoire, ou comme la délinquance itinérante, qui fait l'objet d'un traitement spécifique autour des équipes de l'Office Central et de ses antennes régionales, nos campagnes ne sont qu'exceptionnellement confrontées à des criminels dangereux.
Sauf pour certaines des campagnes des villes, des zones touristiques ou des vallées urbanisées, l'essentiel des infractions y relève des vols simples, de conduites inappropriées (menaces, dégradations, incivilités diverses), de petits trafics, d'usages de stupéfiants, de la police de la route ou encore des violences intrafamiliales.
Ces infractions sont étroitement liées au contexte humain, social ou géographique et appellent, pour être prévenues puis réprimées, une coopération voire une mobilisation de tous les acteurs locaux : la lutte contre les violences conjugales est souvent inséparable de celle contre les addictions et notamment l'alcoolisme; celle contre la consommation de stupéfiants des opportunités de traitements médico-sociaux; les accidents, les vols ou les dégradations, de l'aménagement urbain; la résorption de certaines formes de comportements déviants de l'éducation et de la mobilisation des travailleurs sociaux ; et même la prévention des cambriolages de la coopération des habitants, des modalités de surveillance ou des précautions prises par les propriétaires etc.

Or, ces acteurs n'ont pas nécessairement tous la même vision des priorités en matière de sécurité que l'Etat et la gendarmerie. L'intensité et l'efficacité de leur coopération dépendront étroitement du sentiment qu'ils auront d'être convenablement 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.
C'est par conséquent une « **nouvelle participation citoyenne** » qu'il faut inventer, une « participation citoyenne » de deuxième génération, qui ne se limite pas à constituer des réseaux de correspondants mais qui fasse des habitants et des élus les partenaires à part entière des politiques locales de sécurité.

Les solutions à rechercher aux problèmes récurrents de disponibilité et de présence des forces de sécurité sont à rechercher dans cette construction d'un maillage territorial faisant émerger des acteurs impliqués, des points d'appui à l'action de la Gendarmerie, des relais en matière de conseil ou d'information.
C'est cette « autre voie », plaçant au centre de tout le dispositif le territoire et ses habitants, qui sera présentée ici autour des six principes qui la constituent :

- accorder de l'importance à ce qui en a pour les habitants, et considérer leur territoire comme relevant d'une approche ouverte et ajustée et non d'une grille de lecture transposable à toutes les circonscriptions. Bref, revaloriser dans le concept de SQ la notion de « quotidien ».
- affecter ensuite les moyens aux priorités définies avec la population pour que l'organisation retenue réponde à ses attentes et soit en conséquence comprise dès l'amont et acceptée. Ce qui suppose de revoir en profondeur les techniques de concertation, de prise de décision et de communication suivies à l'échelle des préfectures et des groupements.
- former dans cet esprit les cadres territoriaux de la Gendarmerie et de l'Etat à une nouvelle approche stratégique et les élus locaux à une meilleure appréhension des conditions de la sécurité territoriale.
- donner à la gendarmerie et aux élus 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 (sauf à augmenter les effectifs déployés ce que la nature des faits à traiter ne justifie pas) générant du coup des frustrations préjudiciables.
- expérimenter et évaluer cette nouvelle approche stratégique dans une dizaine d'arrondissements sous la responsabilité du corps préfectoral.

A - Réhabiliter la notion de quotidien

Le quotidien, qui sert pourtant de référence, est synonyme de réalités que les forces de sécurité intérieure ne jugent pas toujours de leur niveau. Certes, nombre de gendarmes considèrent encore leur mission comme une sorte de « veille » visant à connaître et protéger la population et voient dans chaque incident, y compris pour des faits mineurs (dépôts illicites, divagation d'animaux, squats etc.) le moyen d'établir et d'entretenir une confiance utile et favorable au recueil de renseignements. Mais la gestion de ces petits tracas peut aussi sembler peu gratifiante. Or le quotidien des élus et des habitants (comme de la gendarmerie ainsi qu'en témoignent les bilans d'intervention) est fait souvent de problèmes plus irritants qu'inquiétants mais dont la survenance et la répétition créent un climat de frustration et de mécontentement. Les maires des petites communes que j'ai pu rencontrer reconnaissent tous leur impuissance,

sans aide de la gendarmerie, à régler ces questions. À Die (Drôme) une consommation ostensible de cannabis à la sortie du collège ; à Sainte-Feyre (Creuse) les vols de petits animaux dans les exploitations ; dans la périphérie de St Gaudens (Haute-Garonne), les squats interminables de maisons délaissées, les menaces adressées aux élus ou les voitures abandonnées en bord de champ depuis des semaines. De manière générale, les brigades déploient beaucoup d'énergie pour y répondre non sans nourrir cependant le sentiment de diluer leur action. D'autant que ces phénomènes se doublent parfois d'évènements plus préoccupants qui vont du coup alimenter la chronique locale durant plusieurs mois, voire des années (à l'exemple d'un vol à main armée cité à Guéret ou d'un car-jacking dans la troisième couronne parisienne). Et aussi démontrer que le professionnalisme des gendarmes reste indispensable.
Ces dernières années, dans la foulée de la priorité donnée au « contact » un effort sensible de formation a été engagé par la GN pour préparer ses personnels à porter une solide attention au quotidien véritable, fait de rencontres avec les élus, d'échange avec la population, de prise en compte des informations issues du terrain. Cette « culture du quotidien », au cœur de la « Nouvelle Participation Citoyenne » préconisée dans ce rapport, devrait à notre sens être encore enrichie par l'apprentissage des techniques permettant d'associer plus étroitement la population et de placer la réponse à ses attentes sur le même plan que les autres exigences, sécuritaires ou judiciaires, auxquelles doivent répondre les gendarmes. Et ceci dans le discours des échelons les plus élevés comme dans les priorités des cadres sur le terrain. C'est dans cette logique qu'a été précédemment suggéré de laisser à l'initiative des territoires la définition de leurs objectifs prioritaires et l'évaluation de leurs résultats parmi lesquels l'évaluation du degré de satisfaction des habitants.

B - Revoir de fond en comble la façon de communiquer

Cette « Nouvelle Participation Citoyenne » nous semble également seule à même de prévenir les malentendus que les évolutions de l'organisation territoriale ne manquent (et ne manqueront) jamais de susciter.
Comme il a déjà été souligné, les restructurations menées au cours des deux dernières décennies ont été importantes ... et mal vécues nourrissant le ressentiment durable des populations et de leurs élus. Fermetures de brigades, regroupements en COB, réductions des horaires d'ouverture et renvois sur le 17 etc., toutes ces mesures ont laissé s'installer l'idée que la Gendarmerie, après la poste, l'école, la trésorerie mais aussi des entreprises comme EDF, la SNCF, la Poste, allaient déserter les campagnes. Cette crainte est devenue une conviction et explique la sensibilité souvent disproportionnée aux nouvelles évolutions annoncées. Il ne s'agit pas ici de contester la pertinence de ces mesures mais de comprendre pourquoi elles ont été si mal acceptées pour éviter de faire supporter à la Gendarmerie, perçue souvent comme le dernier service public assurant sur place la continuité de l'Etat, les conséquences plus que négatives de cette conviction. D'autant plus que si toute nouvelle fermeture de brigade a été officiellement écartée par Général RODRIGUEZ, des réorganisations, on l'a vu, sont à venir.

Or, l'explication (et donc la réponse) à ce sentiment d'abandon tient en quatre mots : le mode de décision. À chaque fois, les réorganisations ont été actées dans leur principe puis dans leurs

modalités par les commandements de groupements voire de compagnies après consultation des préfets et des procureurs sans que pratiquement jamais les élus et les habitants ne soient associés au processus en amont. Certes, le dialogue est privilégié mais il ne porte jamais sur les prémisses, considérées comme relevant exclusivement des techniciens dépositaires de la seule expertise recevable. La concertation suit la décision, quitte à modifier celle-ci à la marge, alors que c'est l'inverse qui devrait se passer sauf à justifier la vielle formule que s'échangent les élus selon laquelle « dialoguer signifie pour l'Etat apprendre aux territoires à se passer de ce qu'ils jugent utiles voire indispensables ».
Au mieux certains maires obtiennent-ils un éventail plus large des horaires d'ouverture qu'initialement prévu et les plus influents l'installation du commandement de la COB dans leur commune plutôt que dans une autre. Pour avoir assisté à de nombreuses réunions de cette nature, je puis assurer qu'elles se résument à un choc, plus ou moins civil, de légitimités : celle professionnelle des représentants de l'Etat, et celle, tirée du suffrage universel, des représentants de la population. Or, ces deux légitimités ne sont pas par principe exclusives l'une de l'autre. Elles ont vocation à concourir l'une comme l'autre au service de l'intérêt collectif.
Il convient donc de les faire travailler de concert à tous les niveaux, celui des fondements de la stratégie arrêtée comme celui de ses modalités de mise en œuvre.
Puisque les décisions de réorganisation sont motivées par la nécessité de répondre, autrement, aux problèmes de sécurité rencontrés par un territoire, il conviendrait dans un premier temps de s'accorder sur ceux-ci. D'en dresser en y associant un échantillon des habitants et des associations, les élus concernés et les administrations, l'inventaire.

La meilleure manière de répondre à ces problèmes devrait occuper le second temps des échanges sachant que ceux-ci ne sauraient se résumer à une seule réunion. Plusieurs sont nécessaires pour que la confiance s'installe, que chacun abandonne les postures et que la recherche des solutions possibles prévale sur toute autre considération. Ce qui suppose du temps et une bonne maîtrise des techniques d'animation de débats. Dans ce contexte, il importe que l'Etat fasse connaître clairement ses contraintes. La définition en commun d'autres indicateurs que le seul nombre de gendarmes pour mesurer l'efficacité des solutions discutées est également incontournable.
C'est ainsi tout un cocktail d'éléments qu'il faut en quelque sorte fabriquer et qui suppose une méthodologie à laquelle le corps préfectoral ou la hiérarchie de la gendarmerie ne sont pas toujours préparées. D'où la préconisation de définir et standardiser cette méthodologie (en mobilisant l'expertise nécessaire) et d'y former sous-préfets et officiers de gendarmerie.

L'Etat ne peut en effet plus agir à l'égard de nos concitoyens comme il était habitué autrefois à le faire. La maîtrise des techniques de la « communication » ne peut être le seul signal de son adaptation à la modernité. Si ses décisions, lorsque l'urgence ou l'essentiel le commandent, doivent rester rapides et unilatérales, elles gagneront, lorsqu'elles relèvent de l'organisation normale du quotidien, à être coproduites avec celles et ceux qu'elles concernent. Aux logiques des réunions publiques d'information venant à postériori confirmer un processus déjà engagé doit succéder celle du groupe de travail, du calendrier de réflexion et de l'itération dans la

recherche de la meilleure solution, c'est à dire aboutissant au meilleur équilibre entre le nécessaire et l'acceptable.

C - Former à l'analyse stratégique territoriale

Une telle évolution ne signifie pas confusion des genres. L'Etat, sur ces questions, doit garder le leadership à travers une capacité d'expertise qu'il est seul à pouvoir constituer. Or, le corps préfectoral comme les officiers de gendarmerie sont insuffisamment formés au diagnostic territorial de sécurité, à l'analyse stratégique et à la gestion de projet.

Les commandants de compagnie manquent aussi de temps pour se consacrer à ce type d'exercice et n'ont pas d'analystes compétents sur lesquels s'appuyer.

Ils disposent certes de plus en plus d'appuis en « analyse criminelle » formés avec rigueur (par le Service Central de Recherche Criminelle de la DGGN), à l'analyse d'informations judiciaires sur les phénomènes sériels de délinquance. Mais ils ne sont pas préparés à des tâches dites « d'intelligence de sécurité territoriale », c'est-à-dire de diagnostic et d'analyse des enjeux de sécurité relatifs à leur territoire.

Certains attendent que les orientations en matière de stratégie territoriale, particulièrement en ce qui concerne les enjeux et les secteurs à prioriser, viennent du dessus, c'est-à-dire du groupement.

D'autres se réfèrent aux diagnostics réalisés par les municipalités, quand ils existent, ce qui est somme toute assez rare.

Pour l'essentiel, le diagnostic finit par reposer sur la connaissance qu'à de son terrain le commandant de compagnie qui va muter une fois celle-ci acquise (au terme de 4 années).

Ce déficit doit être impérativement comblé si l'on veut que l'approche de la sécurité par le terrain prenne forme. Des préconisations ont été faites en ce sens (cf. le projet : « Access » « Évaluer l'action de sécurité publique » conduit par Thierry Delpeuch et Anne Wuilleumier). Ce document a apporté à cet égard tous les éléments indispensables auxquels se référer et nous ne pouvons que nous y rallier en proposant de surcroît d'y associer le corps préfectoral dont une plus forte implication nous semble indispensable.

La formation pourrait faire l'objet de modules programmés au niveau national, soit dans le cadre d'un plan national visant à accueillir par rotation la totalité des commandements de compagnies et de groupements, soit sur la base du volontariat. Ces formations seraient délivrées au Centre de Formation à la Sécurité Intérieure de DIJON et tournées vers l'apprentissage des méthodes adéquates comme par exemple celle suivie par la police canadienne, à savoir SARA pour : « Scanning, Analysis, Response and Assesment ».

Celui-ci comprend comme son intitulé l'indique quatre étapes :

1) Scanographier :

- Identifier les sujets récurrents de préoccupation pour les habitants comme pour la police.
- Identifier l'impact de ces problèmes sur les habitants et les policiers.
- Les classer par ordre de priorité.
- Déterminer depuis combien de temps ces problèmes se posent ainsi que leur fréquence.

2) Analyser :

- Isoler et comprendre ce qui se produit avant et après la survenance du problème.
- Réunir toutes les informations locales disponibles sur ce problème.
- Rechercher et examiner les études déjà faites autour de ce type de problème.
- Inventorier les types de réponse qui lui sont généralement apportées.
- Bien mesurer l'étendue du problème.
- Déterminer, parmi les causes possibles du problème, celle que vous jugez la plus pertinente.

3) Répondre :

- Réfléchir à de nouvelles formes de réponses, y compris en s'inspirant d'expériences extérieures.
- Sélectionner celles qui semblent les plus appropriées.
- Dresser un plan d'action, doté d'objectifs précis et d'un calendrier.
- Déterminer clairement qui est responsable de quoi.

4) Apprécier **:**

- S'assurer que le plan d'action a bien été mis en œuvre conformément aux instructions.
- Réunir toutes les informations disponibles permettant de mesurer ce qu'était la situation avant l'action et ce qu'elle est devenue ensuite.
- Évaluer si les objectifs, généraux et particuliers, ont été atteints.
- Mesurer le besoin de modifier le plan d'action.

Il convient à ce stade d'insister sur la répartition des rôles que permettrait une telle maitrise des techniques de diagnostic comme de résolution de problèmes.

D - Placer le corps préfectoral en première ligne

S'occuper de sécurité à l'échelon du quotidien d'un territoire n'est précisément pas qu'une question de sécurité.

C'est une question politique, au sens noble du terme, qui ne peut donc être résolue par la seule expertise de la gendarmerie.

Celle-ci reste un corps très professionnalisé, et c'est tant mieux, dont les qualités de contact sont anciennes et viennent d'être rappelées mais dont la mission est d'abord technique.

La construction d'une stratégie territoriale devrait donc d'abord reposer sur le corps préfectoral, certes en lien étroit naturellement avec les forces de sécurité intérieure. Ce qui suppose que ses membres y soient préparés et aient bien intégrés les différentes dimensions de la SQ, à commencer par l'IST.

C'est donc sous l'impulsion du Sous-Préfet d'arrondissement et en articulation avec la Compagnie que le Diagnostic territorial devrait être engagé. Au corps préfectoral de sensibiliser, de mobiliser et de fédérer les acteurs locaux, d'animer, sauf lorsqu'il existe un CLSPD, les réunions stratégiques, de veiller à la qualité de la méthode de travail suivi et de rendre compte des résultats obtenus.

E – Etayer la mission de médiation de la Gendarmerie

La Gendarmerie, on l'a vu, doit assurer la sécurité d'un territoire dans ses différentes dimensions et au plus proche de ses habitants.

Elle a besoin, pour assumer cette tâche, de relais et de points d'appui qui se dérobent à mesure que la population se dé-densifie (police municipale, acteurs sociaux, élus spécialisés, CLSPD etc.) ou se renouvelle.

Elle peut évidemment tenter de se démultiplier pour compenser ces carences mais ce sera soit au prix de certaines missions, qui seront négligées, soit d'un engagement disproportionné et d'une dégradation des conditions de travail de ces personnels.

Dans la logique qui prévaut dans ce rapport, il est proposé au contraire de prendre acte de cette difficulté majeure et de travailler à reconstituer autour des gendarmes sur le territoire dont ils ont la charge un réseau de partenaires appelés non à se substituer à eux mais à les épauler en partageant certaines tâches :

a) *D'abord renforcer les ressources à disposition des élus locaux pour accroître leur autonomie*.

Leurs compétences ont été en effet ces dernières années fortement précisées et développées : droit à être informé sur certains dossiers et procédures par la Gendarmerie et le Parquet (art. L 132-2 et 3 CSI) ou encore par les professionnels de l'action sociale (Art. L 121-6-2 code de l'action sociale et des familles) ; compétence affirmée en matière de prévention (art. L 132-1 et 4); possibilité de prononcer des rappels à l'ordre (art. L 132-7); possibilité de procéder à des transactions pour les contraventions constatées par PV de la police municipale (art.44-1 du CPP et L 2212-5 CGCT) ; mise en œuvre d'un Travail d'Intérêt Général ; pouvoir de constituer et saisir un Conseil pour les droits et devoirs des familles mobilisables notamment en cas d'absentéisme scolaire via par exemple l'accompagnement parental (art. L 141-1 et 2 du Code de l'action sociale et des familles) ; droit de saisine du Président du conseil départemental ou du juge des enfants en matière d'action sociale ou éducative (art 375-9-2 du Code civil); et plus récemment via la loi du 27/12/2019 droit de fixer des astreintes pour non-respect de la décision de fermeture d'un établissement recevant du public ou pour une construction illégale voire pour une occupation irrégulière de la voie publique.

Le problème est que les maires des petites communes ne disposent pas des compétences suffisantes pour utiliser ces moyens sereinement ou à bon escient.

Aussi est-il proposé de :

- Inviter les maires à s'engager eux-mêmes sur les questions de sécurité ou à désigner dans chaque commune un élu dédié.
- Proposer aux élus des stages de formation en matière de sécurité et organiser régulièrement à l'initiative des préfets des réunions d'information sur ce sujet.
- Pour ce faire, conclure avec les associations nationales d'élus les protocoles ad hoc
- Nommer auprès de chaque sous-préfet d'un arrondissement rural, en concertation avec les

responsables locaux des associations d'élus, un « médiateur sécurité/tranquillité publique », personnalité bénévole, recrutée parmi les habitants disposant d'une compétence en la matière du fait notamment de leur expérience professionnelle, et chargée de répondre aux sollicitations des maires des plus petites communes, de les conseiller dans l'exercice de leurs pouvoirs de police voire de recueillir, de traiter ou d'orienter les réclamations des citoyens en la matière.
- Créer une plate-forme numérique consultable à tout moment par les maires et constituée de fiches correspondant aux situations-types auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés.

b) *Ensuite faire émerger une force de police rurale susceptible de répondre aux attentes de la population en matière de tranquillité publique.*

Certes, les possibilités de partager des policiers municipaux entre communes d'un seul tenant (art. L512-1 du Code de Sécurité Intérieure CSI) ou de faire recruter par l'intercommunalité des policiers mis ensuite à disposition des maires, ont été développées (L512-2 CSI). Mais elles se heurtent aux réticences des maires, notamment de voir les présidents de communautés de communes récupérer leur pouvoir de police.
Elles butent aussi en zone rurale sur les tensions nées, au sein des intercommunalités, de la dernière loi les obligeant à se regrouper.
Enfin, elles suscitent la crainte de voir l'Etat se défausser de ses responsabilités de sécurité publique sur les collectivités.

D'où l'idée de « réveiller » la vielle profession de gardes-champêtres qui n'a cessé de voir ses effectifs diminuer (de 30.000 en 1958 à ... 726 aujourd'hui dont 1/3 en Alsace-Moselle où leur recrutement est obligatoire art. L 523-1 CSI).
En effet, ces agents de police judiciaire adjoints disposent statutairement de compétences supérieures à celles de la police municipale et parfaitement adaptées aux réalités des zones les plus rurales.

Ainsi sont-ils autorisés à « rechercher » les auteurs des infractions aux règlements et arrêtés municipaux et à « dresser procès-verbal », de même que pour certaines infractions au code de la route, les délits portant atteinte aux propriétés rurales (dépôts sauvages, protection des récoltes, clôtures, matériels etc.), forestières (vols divers, circulation) comme au code de l'environnement (chasse, pêche, eau et milieux aquatiques, faune, flore réserves naturelles) ainsi que pour les infractions au règlement sanitaire départemental ; ils peuvent procéder à des dépistages d'alcoolémie et constater les contraventions mentionnées au livre 6 du Code pénal (sauf enquête ou atteintes à l'intégrité des personnes)(art.L521-1 CSI) et enfin procéder à des auditions (art. 15-3; 21-3;23;24;27 et 28 du CPP).

Leur mise en commun est par ailleurs possible comme l'a prévu la nouvelle rédaction issue de la loi du 27/12/2019 de l'Art. L. 522-2.-I du Code de la Sécurité intérieure. Quatre cas de figure sont envisagés :
« I-Plusieurs communes peuvent avoir un ou plusieurs gardes champêtres en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.

« Chaque garde champêtre est de plein droit mis à la disposition des autres communes par la commune qui l'emploie, dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'Etat dans le département. Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes concernées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des gardes champêtres et de leurs équipements.
« II. Une région, un département ou un établissement public chargé de la gestion d'un parc naturel régional peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées.
« Dans ces cas, leur nomination est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes et, selon le cas, par le président du conseil régional, le président du conseil départemental ou le président de l'établissement public.
« III. Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut recruter, à son initiative ou à la demande des maires de plusieurs communes membres, un ou plusieurs gardes champêtres, en vue de les mettre à la disposition de l'ensemble des communes-membres de l'établissement public de coopération intercommunale.
« Le recrutement est autorisé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci.
« Le conseil municipal de chaque commune-membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur la décision de recrutement proposée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.
« La nomination des gardes champêtres recrutés en application du présent III est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes-membres et le président de l'établissement public de coopération intercommunale.
« IV. Un établissement public de coopération intercommunale peut mettre à disposition d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'une commune non membre de son établissement le ou les gardes champêtres qu'il a recruté en application du III, dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'Etat dans le département. Cette convention précise les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des gardes champêtres et de leurs équipements ».

Le même article précise que « les gardes champêtres recrutés en application des I à III du présent article exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées à l'article L. 521-1 du présent code, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont dévolues par le code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.
Leur nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire ne fait pas obstacle à leur mise à disposition ».

Ces éléments nous paraissent d'autant plus opportuns qu'ils interviennent après que plusieurs rapports parlementaires aient, à l'opposé, préconisé la fusion des polices municipales avec les gardes champêtres.
Or, ceux-ci exercent des compétences qui s'inscrivent exactement dans celles d'un maire rural et sont parfaitement complémentaires de celles des gendarmes.
Ces derniers n'ont d'ailleurs jamais tant été sollicités que depuis que les communes ont renoncé progressivement à recourir à ces personnels territoriaux dont le recrutement est resté obligatoire jusqu'en 1958.

Aussi, plutôt que de tenter de réduire pour les conserver les brigades situées en zone rurale et dédiées au contact, il serait de loin préférable d'inciter les collectivités locales concernées à revenir aux sources de leurs compétences en matière de police en recourant à nouveau aux gardes champêtres. Ce qui impliquerait sans doute de revoir leur statut et de faire connaître leurs missions pour faciliter un recrutement aujourd'hui quasi tari.
Ce travail devrait être engagé en concertation avec les associations d'élus dans le cadre d'une réflexion plus complète sur la sécurité en milieu rural.
Dans l'intervalle, conviendrait-il, là où c'est nécessaire, d'en favoriser la reconstitution spécialement dans le troisième type de campagnes françaises identités par le CGET. Cette relance pourrait être encouragée dans le cadre d'un plan spécifique par lequel l'Etat financerait pendant 5 ans à 50% la création de 500 nouveaux postes par les communes, les départements, les parcs naturels, à charge pour ces collectivités d'assurer leur pérennisation au vu de leur bilan**.**

c) Stabiliser le recours à la réserve.

Les 30.000 réservistes de la Gendarmerie pourraient également largement contribuer à ce maillage. Leur expérience comme leur origine géographique en font déjà le relais idéal. Encore faudrait-il que leur budget ne serve pas de variable d'ajustement budgétaire, empêchant d'organiser leur intervention sur la durée. Il est donc vivement recommandé de mettre un terme au jeu de yoyo qui fragilise cet outil précieux et parfaitement adapté aux campagnes.

F - Expérimenter une nouvelle stratégie territoriale

C'est autour de cette notion de « participation citoyenne » revisitée qu'il est proposé de restructurer l'approche territoriale de la sécurité dans les types de campagnes étudiés. Il ne saurait naturellement être question d'ajouter partout aux dispositifs existants de nouvelles procédures. Mais d'expérimenter dans une dizaine de zones choisies en raison de la nature et de l'évolution des problèmes qui y sont identifiés un approfondissement des méthodes de contact et de consultation des acteurs locaux dans l'esprit de la démarche d'IST et de « sur mesure » promue au plus haut niveau. Cette participation citoyenne de niveau 2 s'inscrirait dans le cadre des plans départementaux de prévention de la délinquance (art. L 132-6 CSI) dont la prochaine génération va suivre l'annonce imminente de la nouvelle Stratégie Nationale de Prévention. Elle en constituerait en quelque sorte le volet local. Établi pour trois ans révisable sous la responsabilité du sous-préfet d'arrondissement – qui doit être impliqué fortement dans

ces processus – ce plan local comporterait trois étapes :
- l'établissement, en concertation avec tous les partenaires locaux, d'un diagnostic territorial pour lequel serait spécialement mobilisé un analyste de la gendarmerie dont la tâche ne serait cependant pas limitée aux phénomènes judiciaires mais ouverte à l'examen de toutes les problématiques révélées par l'état des lieux. La méthode suivie, essentielle à la réussite du projet, serait ascendante. L'élaboration de ce diagnostic devrait permettre d'identifier les enjeux du territoire en matière de sécurité en croisant les données issues des statistiques et celles du terrain avec les préoccupations exprimées par les citoyens via toutes les formes de sollicitations envisageables (questionnaire papier ou sur plateforme numérique, analyse des plaintes etc.) comme par leurs représentants élus et les responsables associatifs.
- la définition en liaison étroite avec l'ensemble des acteurs et particulièrement la population et ses représentants de priorités d'action puis par groupe de travail d'objectifs ciblés et de moyens dédiés.
- la mise en œuvre, l'ajustement régulier, puis l'évaluation concertée des différents volets du plan.

La logique serait au fond très proche de celle des CLSPDR, élargie à celle d'un arrondissement pour tenir compte des difficultés, dans ces territoires, à réfléchir et à agir efficacement à un niveau infra.
Ce plan ne coïnciderait évidemment pas avec le Contrat opérationnel de la Compagnie, dont la spécificité devrait être préservée, mais en déterminerait partiellement le contenu. Il pourrait inclure de nouvelles formes d'organisation de la gendarmerie sur le terrain mais fixées cette fois en fonction d'objectifs débattus en amont avec la population au regard des besoins exprimés.

Enfin, et pour assurer la réussite de la démarche, trois précautions seraient prises :
- la mise en place à l'échelle du ministère d'un guide d'accompagnement garantissant partout la solidité du processus expérimenté.
- la constitution d'une structure centrale, légère, de suivi et d'évaluation.
- la garantie à l'échelle du territoire d'expérimentation de pouvoir mobiliser le FIPD (sur la base d'une enveloppe forfaitaire et fongible) notamment pour le recrutement d'un professionnel coordonnateur du projet.

CONCLUSION

Ce rapport s'est modestement efforcé d'ouvrir une piste sur un terrain encore peu défriché : la connaissance des ruralités et des problèmes d'insécurité qui les traversent. L'indéfinition du sujet - « la ruralité » - en explique les insuffisances, qu'il s'agisse de la mesure de la délinquance dans nos campagnes, de la compréhension de ses facteurs explicatifs ou même du volume exact des moyens engagés par l'Etat pour la prévenir ou la réprimer.
Il constitue en conséquence une invitation à poursuivre la réflexion sur ces différents points, à combler ses carences, à approfondir les problématiques exposées. C'est en tout cas **le vœu que forme son auteur : que ce rapport soit le point de départ d'un travail plus complet qui donne aux pouvoirs publics une meilleure appréciation des enjeux et une plus grande aptitude à y répondre, en coopération avec les acteurs des territoires que sont les élus.**
La constitution d'un Observatoire dédié, le lancement d'une série d'enquêtes monographiques permettraient de vérifier les hypothèses que font surgir les corrélations statistiques qu'il s'agisse des rapports entre délinquance et densité de population, de l'influence de la proximité des pôles urbains sur la délinquance de leur périphérie, ou du rôle joué par les voies de communication entre autres.

Ce rapport est cependant assez étayé pour permettre de considérer comme établis plusieurs constats :

- Loin d'être des territoires en voie de désertification où l'activité, y compris délictuelle, serait réduite, **nos campagnes**, dans leur diversité, **sont en mouvement**, notamment sur le plan démographique. À de rares exceptions près, la population partout y augmente et se renouvelle, affaiblissant les anciennes solidarités sans en faire émerger de nouvelles. La tâche de la Gendarmerie en sera donc à l'avenir nécessairement accrue et c'est dans cette perspective qu'il convient de se placer.
- **Les enjeux de sécurité dans nos campagnes ont des caractéristiques propres**.

En premier lieu, ils dépendent pour une large part de l'influence exercée par les grands pôles urbains et varient en fonction de leur plus ou moins grande proximité avec ceux-ci.
La délinquance la plus lourde, si elle est plus limitée qu'en ville, est le plus souvent d'origine extérieure, appelant des modes d'intervention mais aussi d'enquête ajustés à cette réalité. Celle-ci peut alors conduire à privilégier des techniques de surveillance (vidéo surveillance etc.) laissant trop peu de place au dialogue et à la co-construction. Pour le reste, la « délinquance » dans les différents types de campagnes relève surtout de problèmes de cohabitation ou de voisinage, de comportements inappropriés ou enfin de petits vols. Ces phénomènes, modestes, ont néanmoins pour effet d'exaspérer les populations. Leur règlement suppose patience et attention ainsi que l'implication de tous, tâches auxquels les professionnels de la sécurité publique ne sont pas toujours bien formés. La préparation des cadres à la construction de diagnostics et la technique dite de « résolution de problèmes » doit être impérativement renforcée sauf à limiter au seul effort de contact l'objectif de reconquête du terrain fixée par la DGGN à ses équipes.

La mobilisation de la Gendarmerie départementale autour de cet objectif de « contact » est certes indiscutable et par ailleurs bien perçue. Elle ne peut cependant constituer la panacée. L'évolution des campagnes françaises a bouleversé les conditions de travail des forces de sécurité : augmentation des alternats quotidiens domicile/travail, extension des superficies dédiées à l'habitat individuel, climat d'incompréhension lié à la difficile cohabitation des néo - ruraux avec les résidents plus anciens et disparition des formes traditionnelles de médiation suscitant le recours plus systématique à la Gendarmerie, hyper sensibilité à des phénomènes délinquants rares mais anxiogènes, conséquences délétères de la précarisation (addictions, violences intra familiales). Pour y faire face, l'Etat doit impérativement construire des stratégies de prévention et de médiation (l'intelligence de sécurité territoriale) que le corps préfectoral doit s'approprier aux côtés des Gendarmes. Des points d'appui doivent être identifiés qui ne peuvent être seulement les polices municipales ou les CLPD, moins encore, sauf exception, les intercommunalités.

Les propositions de notre Rapport évoquent des pistes qui devraient être creusées en liaison avec les grandes associations d'élus.

- **Nos campagnes françaises semblent** enfin relativement **épargnées** par la violence physique, à l'exception relative des homicides et des agressions sexuelles qui, si elles y sont moins fréquentes que dans les grands ou moyens pôles urbains, s'y manifestent dans des proportions plus importantes au regard de la moyenne de la population que tous les autres types d'infractions. L'interrogation que suscite cette observation mériterait un travail spécifique afin d'être, si possible, levée.

Mais, sous ces réserves, cette situation démontre que nos campagnes constituent bien une sorte de référence privilégiée dans un vieux pays qui garde la trace de son passé rural mais exprime aussi le désir d'un mode de vie plus humain, plus serein que celui que dessinent l'accélération du monde et la métropolisation. A ce titre, elles justifient une attention particulière, y compris en matière de sécurité, témoignage de la République et de ceux qui la gouvernent de la permanence d'une culture partagée mettant la personne humaine et son cadre de vie au premier rang de nos valeurs communes.

Pour finir, qu'il me soit permis de résumer les préconisations de ce rapport autour de seize grands axes :

1- Unifier, dans les travaux, statistiques et études officiels, la définition de la ruralité à partir de la typologie des campagnes françaises proposée par le CGET.
2- Mettre en place un Observatoire de la sécurité en milieu rural permettant d'approfondir et de systématiser les recherches nécessaires à la compréhension des phénomènes délinquants dans nos trois types de campagnes.
3- Initier de nouveaux indicateurs (notamment dans le Bleu du PLF) permettant de mieux prendre en compte la réalité du travail des forces de sécurité, de clarifier les enjeux du débat public et de mieux connaitre le point de vue de nos concitoyens.

4- N'engager qu'avec circonspection et sur la base de diagnostics locaux de nouveaux redéploiements sauf dans les petites villes (-20.000 habitants) où les formes de la délinquance urbaine coïncident avec celles des campagnes environnantes
5- Privilégier, via UNE NOUVELLE PARTICIPATION CITOYENNE, la construction de réponses locales co-construites avec les élus et les habitants, en allant au bout de la logique d'intelligence de sécurité territoriale (IST). Et ne modifier l'organisation, l'accueil ou la présence des brigades qu'au vu des conclusions de ces réflexions partagées.
6- Revoir en profondeur les modes de communication utilisés pour accompagner les restructurations territoriales de la Gendarmerie
7- Expérimenter ces modes de réponse dans une dizaine d'arrondissements ruraux sensibles en s'appuyant sur une implication renforcée du corps préfectoral.
8- Former les cadres territoriaux du ministère à l'IST.
9- Doter les brigades de crédits hors plafond pour expérimenter des méthodes innovantes de contact, d'échange et de communication, en cohérence avec l'esprit d'initiative qui leur est recommandé dans le cadre de la SQ
10- Rendre les crédits du FIPD disponibles pour conduire les expérimentations et financer leur coordination
11- Combler les carences en milieu rural des moyens d'accompagnement et de soins des toxicomanes via un plan global associant les Départements et développer le réseau des Intervenants Sociaux.
12- Enclencher une campagne de communication nationale à destination des personnes âgées sur les risques d'escroquerie par Internet ;
13- Ouvrir une discussion avec les Associations Nationales d'élus pour mettre en place les outils nécessaires à une sensibilisation et une formation plus poussées des élus aux questions de sécurité et impulser des formes de coopération innovantes.
14- Etayer l'action de la Gendarmerie territoriale dans les zones les moins denses en construisant autour d'elle un réseau de partenaires : élus identifiés et formés, médiateurs de la tranquillité publique etc.
15- Encourager dans cet esprit le recrutement d'une nouvelle génération de gardes-champêtres dont le statut est le plus adapté aux enjeux à traiter notamment dans les campagnes vieillies.
16- Sanctuariser les crédits consacrés d'une année sur l'autre à la Réserve pour ne pas rompre la continuité du maillage et du travail de proximité qu'elle est susceptible d'accomplir en milieu rural.

ANNEXE 1 – Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le directeur du cabinet

Paris, le 27 MARS 2019

Monsieur,

Dans son discours du 18 octobre 2017 adressé aux forces de sécurité intérieure, le Président de la République a énoncé parmi ses objectifs prioritaires le renforcement du lien avec la population.

À l'intérieur du cadre général ainsi tracé, je souhaite plus particulièrement qu'une réflexion spécifique à la sécurité des territoires ruraux puisse être menée pour mieux apprécier à la fois la nature et l'évolution des risques auxquels ceux-ci sont exposés, l'adéquation des moyens et des politiques qui y sont consacrés, ainsi que la perception que peuvent avoir de leur sécurité les populations locales comme leurs représentants.

C'est pour vous permettre de préparer et de mener cette mission d'étude et de réflexion qu' à compter du 1er avril 2019 et pour une durée d'un an, j'ai décidé de vous mettre à disposition de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice en tant que chercheur associé.

Votre mission devra être conduite dans la perspective de la préparation du Livre Blanc sur la Sécurité qui sera bientôt mis en chantier et auquel vous serez étroitement associé.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez solliciter en tant que de besoin l'ensemble des services du ministère de l'intérieur.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Amitiés,

Stéphane BOUILLON

M. Gaëtan GORCE
Administrateur civil, chargé de mission auprès du secrétaire général du ministère de l'intérieur

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
Internet : www.interieur.gouv.fr

ANNEXE 2 - PERSONNALITES ET INSTITUTIONS RENCONTREES

•Université/Recherche

François Dieu, professeur des Universités au Département de Science Politique et de Sociologie de l'Université Toulouse.

Thierry Delpuech Chercheur CNRS en Sociologie et Science politiques

Michel Gandilhon Chargé d''études au pôle Tendances récentes et nouvelles drogues Observatoire français des drogues (OFD)

Christian Mouhanna directeur Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) chargé de recherches au CNRS

Jacques de Maillard Professeur des universités en Science politique à la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines ; dir adj CESDIP

Laurent Mucchielli sociologue.

Jorick Perrin géographe.

Mathieu Zagrodzki chercheur associé au Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, chargé de cours à l'Université de Versailles-Saint-Quentin, auteur de "Que fait la police ? Le rôle du policier dans la société" (éditions de l'Aube)

Mme Renée Zauberman Directrice de recherches au CNRS, Cesdip.

A l'ONDRP Christophe Soûlez directeur, Arnaud Langlade directeur adjoint, Jean Luc Besson chercheur.

•Ministère de l'Intérieur :

CABINET

Mme Isabelle Epaillard, directrice de projet Livre Blanc de la sécurité intérieure.

DCMAT

Mme Nathalie Bakhache, cheffe de la mission de la modernisation.

SSMSI :

Olivier Filatriau directeur adjoint

Julien Pramil

DGGN

Gnl d'armée Richard Lizuray DGGN

Gnl d'armée Marc Watin Augouard directeur CREOGN

Gnl de corps d'armée François Gieré directeur des opérations

Gnl de brigade Bernard Thibaut commandant de l'OCLDI

Col. Eric Steiger chef du pôle prospective et stratégie cabinet DGGN

Col. Fabrice Bouillé commandant du Service central de renseignement criminel (SCRC)

Col. de JOUX bureau de la Formation, SDC, DPM

Col. Juan Companie chargé de mission auprès de l'AMF

Lcl Poplawski chef division renseignement SCRC

Lcl Bouteiller SCRC division renseignement
Lcl Barlatier SCRC
Lcl Jaffré CREOGN
Chef d'escradon Bourtin chef mission pilotage et performance DGPN
Mme Charlotte Crepon cabinet, conseillère territoriale.
M. Salanova Directeur Central de la Sécurité Publique.

•Ministère de la Justice :

Mme Anne-Laure Mestrallet magistrat, cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales DACG

•Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales :

Mme la ministre Jacqueline GOURAULT
M. Hugo Bevor directeur des stratégies territoriales CGET
M. Benoit de Lapasse, Observatoire des Territoires CGET

•Commission interministérielle de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation :

JP LAFITTE magistrat, responsable pôle prévention

VISITES EFFECTUÉES dans des Groupements départementaux :
.Drôme (18/19 novembre 2019): LCL Christophe Bentzinger
.Haute-Garonne : Général Plays
et Ariège LCL Christophe Heurtebise (27/28/29 novembre 2019)
.Creuse (16 et 17 décembre 2019): Colonel Vincent.

ANNEXE 3 - Une typologie des campagnes françaises (source Datar CGET)

La variété des campagnes françaises

•Méthodologie

Les indicateurs statistiques retenus ont été regroupés en trois champs thématiques qui ont fait chacun l'objet de traitements statistiques permettant de synthétiser l'information et de différencier les espaces. L'analyse des données s'est déroulée en deux temps : une analyse factorielle des correspondances multiples (AFCM), puis une classification ascendante hiérarchique (CAH). Les résultats ont été combinés selon la même méthodologie pour produire la typologie générale des campagnes françaises.

•Champ spatial

Toutes les communes qui n'appartiennent pas à une unité urbaine ayant plus de 10000 emplois ont fait l'objet de cette typologie. L'analyse a été menée à l'échelle communale afin de conserver l'échelle spatiale la plus fine possible. Cependant, pour des raisons de significativité statistique, certains indicateurs des champs « Espace, population et conditions de vie » et « Emplois et activités économiques » ont été calculés au niveau des cantons- villes ou de leurs regroupements de façon à utiliser systématiquement des unités spatiales comptant au moins 2 000 habitants.

Les campagnes de France métropolitaine présentent une grande variété de visages. À proximité des villes, du littoral et des vallées urbanisées, les communes connaissent une forte croissance résidentielle depuis une trentaine d'années. Elles rassemblent 16 millions d'habitants. Les conditions de vie des populations et l'économie des territoires sont, plus ou moins fortement, liées au dynamisme des métropoles et des villes environnantes. Jouxtant ce premier ensemble, les campagnes agricoles et industrielles rassemblent quelques 10 500 communes et 5,5 millions d'habitants sur un vaste espace. Les dynamiques économiques et démographiques sont très contrastées et les territoires profitent ou subissent des influences urbaines parfois très lointaines. Les campagnes de très faible densité constituent un troisième ensemble. Après une longue période d'exode rural, ces campagnes connaissent un brassage de populations et parfois un regain démographique. Cependant, le vieillissement de la population reste important, le niveau de revenus parmi les plus faibles et l'accessibilité très en deçà de la moyenne française. Enfin toutes les communes ne profitent pas du renouvellement économique que permet l'émergence des activités résidentielles et touristiques.

Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées

16 millions d'habitants résident dans des communes denses à forte croissance résidentielle à proximité des grandes métropoles ou des villes moyennes.

•Le premier type, dénommé « campagnes densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique », rassemble 5,5 millions d'habitants (9 % de la population métropolitaine) et concerne 3 000 communes (8 %) sur une superficie de 39 000 km2 (7 %). Les communes se localisent essentiellement dans la proche périphérie des grandes agglomérations et dans les espaces les plus urbanisées (régions Île-de-France et Alsace, département du Rhône, sillon mosellan et les périphéries de Rennes, Nantes, Toulouse); plus

rarement, elles apparaissent dans la périphérie des petites et moyennes villes.
Les communes affichent des densités de population très élevées et en forte augmentation. Elles bénéficient du desserrement résidentiel des grandes métropoles et d'un bilan naturel positif grâce à la présence d'une population jeune. Ces espaces attirent des catégories socioprofessionnelles « supérieures », mais peuvent aussi connaître des départs de cadres et de chefs d'entreprises, et également de per- sonnes âgées de 55 ans et plus.
La situation socio-économique est très favorable. Les communes sont très bien pourvues en services et commerces, les revenus des ménages sont élevés, avec de faibles dis- parités. La situation face au marché du travail est particulièrement propice, avec un bon niveau de qualification des actifs et une bonne insertion professionnelle. Les emplois sont en augmentation, du fait de la croissance résidentielle et du desserrement des activités économiques des grandes métropoles, cependant ils demeurent insuffisants car de très nombreux actifs travaillent dans des communes éloignées de leur lieu de résidence.
Les paysages sont très fortement marqués par l'artificialisation, avec un bâti fragmenté et étendu souvent associé à des zones humides ou fluviales. Reliefs doux et terres arables constituent aussi une composante importante du paysage.
•Le deuxième type, appelé « campagnes diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée », totalise 5,5 millions d'habitants et 4 800 communes (13 %) sur 61 000 km2 (11 %). Majoritairement situé en périphérie des villes, il forme les secondes couronnes des grandes agglomérations et les couronnes des villes moyennes. Cette classe prend parfois, comme dans la moitié nord de l'Hexagone, une forme fragmentée avec des communes éparpillées et isolées au milieu des autres classes.
Les communes sont situées dans un environnement fortement métropolisé en moyenne et sont densément peuplées, avec une population qui augmente grâce à un excédent naturel et migratoire. Les communes attirent toutes les catégories socioprofessionnelles et un large éventail de classes d'âge. Cependant, dans certaines communes, on assiste également au départ des catégories sociales « supérieures » et des personnes âgées de 55 ans et plus.
Les conditions de vie sont favorables dans ces espaces. Les revenus des ménages sont élevés avec de faibles disparités. Les habitants sont proches des services d'usage courant et les scolaires de leurs lieux d'étude. En revanche, de nombreux actifs travaillent loin de leur commune de résidence car le nombre d'emplois qui y est offert est très inférieur au nombre d'actifs qui y résident, malgré l'augmentation des emplois due au desserrement résidentiel et économique. Les activités industrielles sont importantes contrairement à celles des sphères agricole et agro-alimentaire et du tourisme qui ont un faible poids. La part des activités résidentielles est légèrement inférieure à la moyenne générale. Le niveau de qualification des actifs est élevé et le taux de chômage faible. Peu d'actifs travaillent à temps partiel.
Les paysages, aux reliefs doux, fortement artificialisés, se caractérisent par une présence affirmée du bâti fragmenté et des terres arables. Les cultures permanentes (vignobles, vergers), les zones humides et eaux continentales, traditionnellement associées au bâti dense, participent aussi à la composition des paysages.
•Le troisième type, « campagnes densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle », se compose de 2500 communes (7 %) pour

40500 km2 (7,5 %) et totalise 5 millions d'habitants (8 %). Il englobe des communes situées dans le midi méditerranéen, les littoraux de l'Atlantique, de la Manche, de la mer du Nord, les grandes vallées fluviales et les vallées alpines. Il apparaît aussi plus localement autour de quelques agglomérations marquées par la présence du milieu semi-naturel comme Clermont-Ferrand, Limoges, Saint-Étienne ou Besançon.

Les densités communales sont élevées et en augmentation. La croissance démographique est alimentée par un excédent naturel, là où la population est jeune, mais surtout par l'arrivée de populations de tous âges et de toutes catégories socioprofessionnelles. Les distances moyennes de migration sont les plus élevées dans cette classe.

Les habitants bénéficient d'un excellent accès aux services et aux emplois. Les revenus sont supérieurs à la moyenne, avec toutefois des disparités accentuées entre les ménages.

Malgré une forte croissance des emplois et un bon niveau de qualification des actifs, le taux de chômage reste élevé et la part des actifs travaillant à temps partiel – donc en situation potentiellement précaire – dépasse la moyenne générale. L'activité économique est orientée vers les secteurs résidentiel et touristique, alors que la sphère agricole est peu présente.

Les territoires communaux sont fortement marqués par l'artificialisation. Le bâti est fréquemment associé aux cultures permanentes. Les milieux semi-naturels et les espaces agricoles hétérogènes jouent un rôle important dans la composition des paysages. Les communes se caractérisent également par des reliefs accentués et une présence importante de l'eau dans les paysages du fait des situations côtières ou fluviales.

Les campagnes agricoles et industrielles

Avec 10 500 communes réparties sur 140 000 km2, cette classe, dénommée « campagnes agricoles et industrielles sous influence urbaine plus faible », est la plus étendue de la typologie. Elle totalise 5,5 millions d'habitants soit 9 % de la population française.

Les densités de population sont faibles avec des évolutions contrastées. La population est jeune et la plupart des communes enregistrent un accroissement démographique grâce à un bilan naturel et un solde migratoire excédentaires. Cependant, une partie des communes de cette classe, notamment les bourgs et petites villes, perd des habitants à cause d'un déficit migratoire. Ce sont surtout les catégories socioprofessionnelles « supérieures » qui quittent ces communes alors que les personnes âgées de 65 ans et plus, ainsi que les employés et les ouvriers viennent s'y installer. Les migrations résidentielles sont pour la plupart de courte distance. Les habitants bénéficient d'un bon accès aux services, aux commerces et aux établissements scolaires.

La situation économique présente quelques fragilités : l'accessibilité potentielle des emplois est plus faible que sur l'ensemble du territoire, le chômage est important, le niveau de qualification des actifs peu élevé et la croissance des emplois faible. Les emplois disponibles sont marqués par une prépondérance des activités industrielles et une présence affirmée de la sphère agricole et agro-alimentaire, les secteurs résidentiel et touristique étant peu représentés. Les revenus des ménages sont légèrement inférieurs à la moyenne nationale.

Ce type, situé principalement dans la moitié nord de l'Hexagone, s'étend au-delà des pôles urbains et de leurs couronnes périurbaines denses. L'espace est constitué d'une mosaïque de bassins de vie, animés par des pôles d'emploi, des bourgs, des petites villes qui conservent la fonction de pôle de services mais dont le dynamisme économique n'est pas toujours suffisant

pour absorber la main-d'œuvre résidant à proximité. Le taux de chômage est élevé et les actifs travaillent loin de leur commune de résidence. Dans le Nord-Est, ce type prend en écharpe l'agglomération parisienne et concerne plus de la moitié des communes des départements de la Somme, l'Aisne, les Ardennes, la Marne, la Meuse, l'Aube. À l'Ouest, il s'insère entre les principales agglomérations, avec une présence très marquée en Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Sarthe et Mayenne.

Les paysages ont une topographie plane et associent des terres agricoles à un bâti fragmenté et peu dense. On y trouve notamment les espaces de grande culture.

Les campagnes vieillies à très faible densité

Elles rassemblent 5,2 millions d'habitants sur 42 % de la superficie métropolitaine. Après une longue période d'exode rural, ces campagnes connaissent un brassage de populations et pour une partie d'entre elles un regain démographique. Cependant, le vieillissement de la population reste important, le niveau de revenus parmi les plus faibles et l'accessibilité très en deçà de la moyenne française.

•Le premier ensemble, appelé « *campagnes à faibles revenus, économie agricole et présentielle* », regroupe seulement 2,3 millions d'habitants (4 %) répartis sur 120 000 km2 (22 %) et 7 200 communes (20 %). Cette classe rassemble des espaces très faiblement peuplés. Elle s'étend des Ardennes et du sud lorrain aux pieds des Pyrénées, en dessinant une large diagonale dans laquelle s'inscrivent quelques rares agglomérations avec leurs couronnes périurbaines et des communes profondément rurales. Ce type se retrouve également en Basse- Normandie et dans la Bretagne intérieure.

Les communes ont des densités de population très faibles et sont situées dans un environnement très rural et éloigné de l'influence des grandes métropoles. Cependant, ces communes connaissent un intense brassage de populations et plus de la moitié d'entre elles enregistre un accroissement démographique, alimenté par un excédent migratoire auquel s'ajoute parfois un excédent naturel. Les communes confrontées à une déprise démographique perdent des habitants principalement par déficit naturel.

Toutes les catégories socioprofessionnelles et un large éventail des classes d'âge participent au chassé-croisé migratoire qui touche les communes de cette classe. Cependant, les départs concernent surtout les catégories « supérieures » et les actifs avec leurs enfants, alors que les arrivées sont dominées par les employés, les ouvriers et les seniors, ce qui renforce un vieillissement de la population déjà marqué. Les temps de trajet pour se rendre dans les commerces, services et établissements scolaires sont supérieurs à la moyenne des communes du champ, alors qu'ils sont inférieurs pour les trajets domicile-travail malgré un déficit du nombre d'emplois par rapport au nombre d'actifs.

L'économie est très marquée par les secteurs agricole et agro-alimentaire qui occupent un emploi sur quatre. Avec 56 % des emplois, la part des activités de la sphère présentielle est inférieure de 3 points à la moyenne du champ. Le tourisme a également un poids plus faible. Le nombre d'emplois augmente mais il reste nettement en deçà de la moyenne. La part des diplômés du supérieur parmi les 25-49 ans est la plus faible des communes du champ. Le taux de chômage et le recours à l'emploi à temps partiel dépassent légèrement la moyenne. Enfin, les revenus des ménages sont les plus faibles.

Ces campagnes collinaires et vallonnées, aux reliefs modérés, sont peu bâties et peu artificialisées. L'habitat est dispersé et les paysages sont composés de prairies, d'espaces agricoles hétérogènes et de forêts.

•Le deuxième ensemble, dénommé « *campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique* » rassemble 1,8 million d'habitants (3 %) répartis sur 56 000 km2 (10 %) et 3 500 communes (10 %). Il ne présente des plages continues que dans quelques secteurs montagneux1 du Massif central, des Pyrénées, des Alpes du sud et de Corse.

Les densités communales sont très faibles avec une croissance qui reste très lente. Les communes se situent dans un environnement fortement rural, loin de l'influence de grandes métropoles. La population augmente dans les trois quarts des communes, alimentée par un excédent migratoire auquel est souvent associé un solde naturel positif. Les communes connaissent un brassage de populations important. Elles attirent des personnes de tous âges et de toutes catégories socioprofessionnelles. Cependant de nombreuses communes sont marquées par l'arrivée des seniors, ce qui a pour effet d'accentuer le vieillissement déjà important de la population. Les migrations résidentielles s'effectuent sur des distances importantes.

Les temps d'accès aux commerces, services et établissements scolaires sont supérieurs à la moyenne des communes du champ. Les temps de trajet domicile – travail sont plutôt courts et l'accessibilité potentielle de l'emploi moyenne. La croissance de l'emploi et le niveau de qualification des actifs ont également des valeurs moyennes. Mais le taux de chômage et la part du travail à temps partiel sont très importants. Les revenus des ménages sont faibles. L'économie locale est marquée par les emplois résidentiels, agricoles, agro-alimentaires et touristiques qui ont un poids supérieur à celui des communes du champ.

Les paysages à relief accentué sont composés principale- ment de prairies et de forêts, avec une présence du bâti et des espaces artificialisés peu marquée.

•Le troisième type, « *campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, éloignement des services d'usage courant »,* concerne seulement un million d'habitants (moins de 2 %) répartis sur 51000 km2 (9 %) et 2100 communes (6 %). Il constitue la plus petite classe et caractérise une partie de la France montagneuse.

Les densités communales sont très faibles et n'augmentent que très lentement. Ces territoires correspondent à des espaces, souvent difficiles d'accès, sur lesquels les grandes métropoles n'exercent que peu d'influence.

Le vieillissement de la population est sensible. Pourtant, 80 % des communes connaissent un accroissement démographique qui résulte d'un excédent migratoire parfois combiné avec un solde naturel positif. Ces territoires attirent des populations de toutes catégories socioprofessionnelles et de tous âges malgré un éloignement très important des services et commerces d'usage courant et des établissements scolaires. Le brassage de populations y est intense. En même temps qu'il arrive de nouveaux habitants, des populations de catégories socioprofessionnelles et d'âges divers quittent ces territoires. Les migrations résidentielles s'effectuent sur de très longues distances.

L'accessibilité des emplois y est légèrement meilleure que pour l'ensemble du champ d'étude et

la situation économique est plutôt favorable. Ce dynamisme repose sur une sphère présentielle et un secteur touristique très développés. L'appareil productif semble en revanche peu diversifié : les activités agricoles sont peu présentes et l'industrie marginale. La situation sur le marché du travail est plus mitigée. Bien que ces communes présentent une forte croissance de l'emploi et un bon niveau de qualification des actifs, le travail à temps partiel et le chômage y sont très présents ce qui explique en partie les faibles revenus des ménages.

Les territoires de cette classe bénéficient de la qualité de leurs aménités environnementales. Leurs paysages de montagne, la forte présence de milieux semi-naturels et des forêts sont sans doute à l'origine de l'attrait touristique et résidentiel. Ces paysages, caractérisés par des reliefs accidentés, sont peu marqués par les activités agricoles et par le bâti qui s'organise en habitat dispersé.

ANNEXE 4

Délinquances dans les campagnes

Premiers éléments descriptifs sur la répartition territoriale de la délinquance enregistrée

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure

- Le SSMSI fait partie du **service statistique public** au sens de la loi n°51-11 du 7 juin 1951.
- La **cheffe du service est la seule responsable, technique et éditoriale, des informations et des données qui y sont publiées,** ainsi que de leurs dates de publication, conformément aux prescriptions du code de bonnes pratiques de la statistique européenne
- Son programme de travail est présenté chaque année au Conseil national de l'information statistique (Cnis) et il est auditionné ponctuellement par l'Autorité de la statistique publique (ASP)

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure

- Origine :

Créé fin 2014 (décret n°2014-1161 du 8 octobre 2014), à la suite :

- du rapport d'information parlementaire de l'Assemblée nationale « La mesure des délinquances et ses conséquences »
- de la mission des inspections générales du MI et de l'Insee « L'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure »

- Missions :

- **Éclairer le débat public**
- Fournir aux services du ministère les informations nécessaires à la **conduite des politiques publiques**

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure

- Sous la double autorité DGPN-DGGN
- Actuellement rattaché administrativement à la DCPJ
- 25 agents d'origines variées
- Inséré dans le Service statistique public, au côté de l'Insee et de la SDSE (SSM Justice)
- Un espace de restitution autonome sur Internet *InterStats* http://www.interieur.gouv.fr/Interstats/

Que dire de la délinquance dans les campagnes ?

Une problématique large…

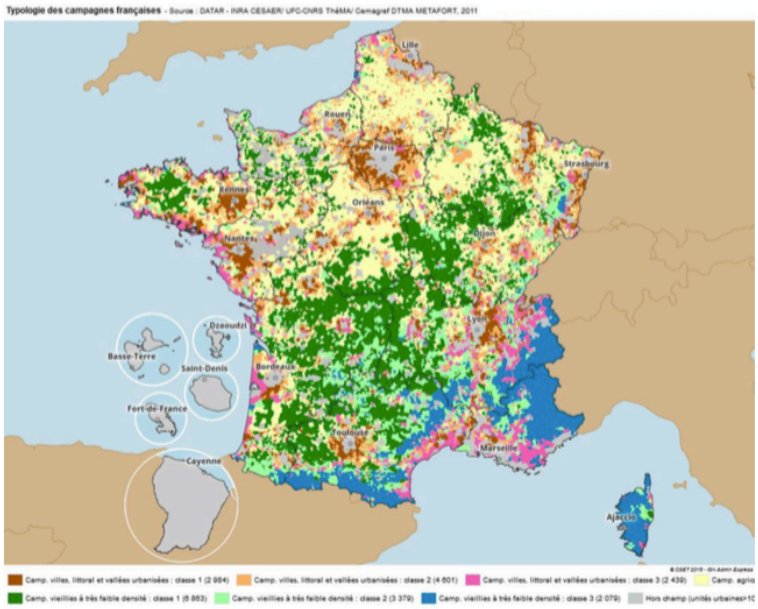
- Les campagnes ?
  - Définition du CGET : moins restrictive
  - Typologie du CGET : Les campagnes dans leur pluralité
- Caractéristiques de la délinquance / comparaisons territoriales ?
- Evolutions de cette délinquance ?

La typologie des campagnes du CGET

- Fondée sur des critères sociodémographiques.
- 3 principales catégories de campagnes, elles-mêmes décomposées en sous-catégories.

- C1) Les campagnes des villes, des littoraux et des vallées urbanisées
  - Campagnes densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique »
  - Campagnes diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée
  - Campagnes densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle
- C2) Les campagnes agricoles et industrielles
- C3) Les campagnes vieillies à très faibles densités
  - Campagnes à faibles revenus, économie présentielle et agricole
  - Campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique
  - Campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique, très fort éloignement des services d'usage courant

La typologie des campagnes du CGET



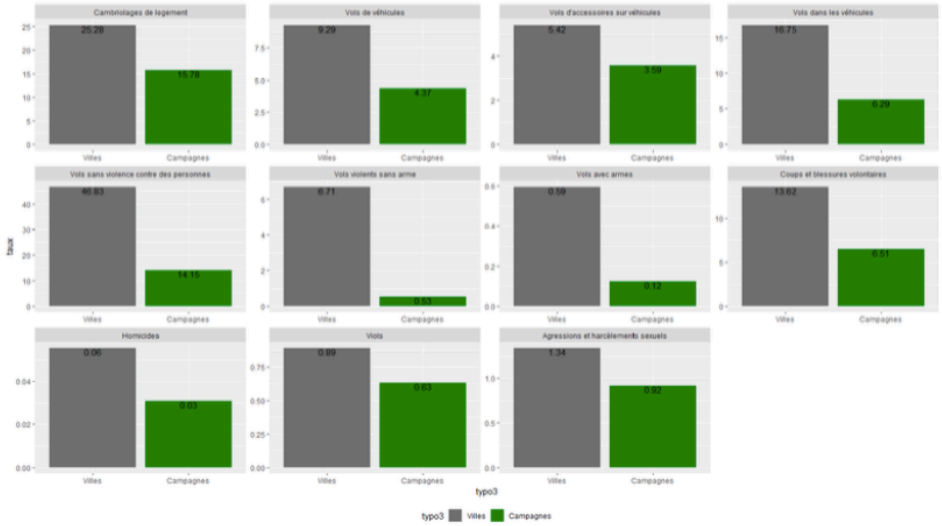
Possibilités offertes par les différentes sources de données :

- Les données administratives (délinquance enregistrée)
  - Défauts structurels de la source…
  - Peu de recul historique
  - Très bonne granularité territoriale

- L'enquête de victimation CVS
  - Source à privilégier en général mais…
  - Granularité très limitée (résultats représentatifs au niveau national, éventuellement régional)
  - Nature de territorialisation : on peut croiser la victimation des répondants à l'enquête avec leur lieu d'habitation, et non le lieu de victimation.
    - Plus précisément, il est demandé aux enquêtés si la victimation a eu lieu dans leur « quartier/village ». Néanmoins, que dire si ce n'est pas le cas ?
    - Pas grave pour les cambriolages de logements par exemple

Constats structurels au niveau national

Taux de faits constatés sur la période 2016-2018



Constats structurels au niveau national

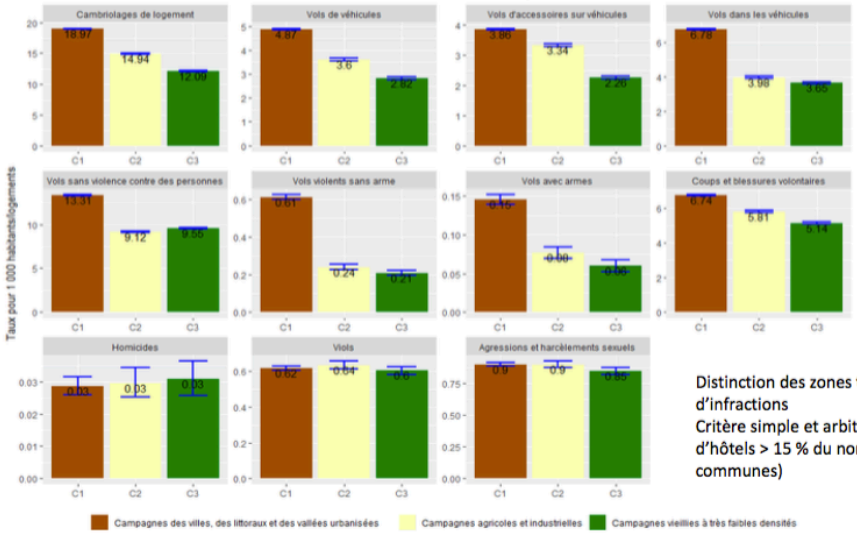
Résultat 1 : Taux de faits constatés systématiquement supérieurs en zones urbaines qu'en zones rurales.

Pour autant, les écarts de taux varient selon les types de délinquance :
- vols violents sans arme sont 13 fois plus fréquents dans les villes que dans les campagnes
- vols d'accessoires de véhicules seulement 1,5 fois plus fréquents

Résultat 2 : Composition différente de la délinquance enregistrée entre les villes et les campagnes
Ainsi, relativement à la composition observée dans les villes, les campagnes se distinguent par une **très faible part de vols sur les personnes** (*a fortiori* les vols violents) **et des vols à la roulotte** parmi l'ensemble des faits constatés sur ces territoires

Constats structurels au niveau national

Taux de faits constatés sur la période 2016-2018



Distinction des zones touristiques pour les taux d'infractions
Critère simple et arbitraire : Nombre de chambres d'hôtels > 15 % du nombre de logements (8 % des communes)

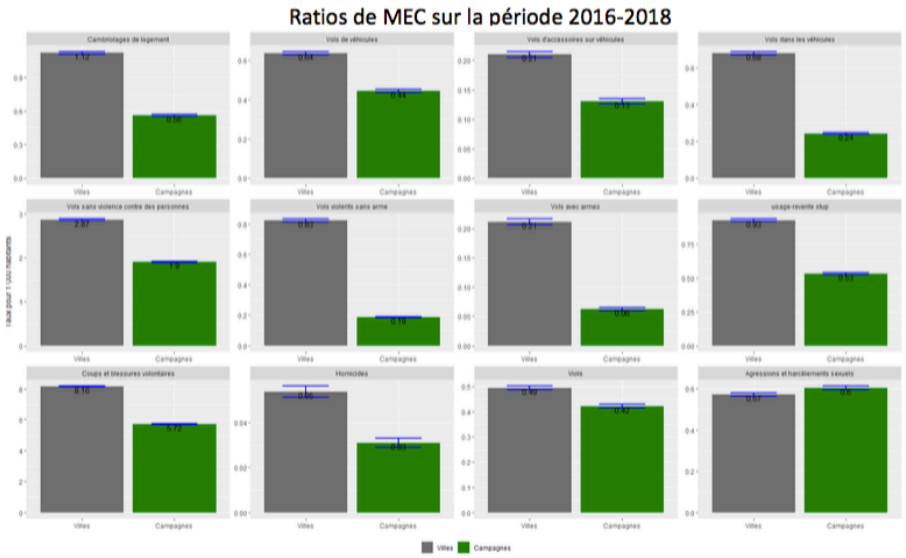
Constats structurels au niveau national

Résultat 3 : Taux de faits constatés plus élevés dans les campagnes « urbaines »

Résultat 4 : Sauf pour les homicides et les atteintes sexuelles

Questions :
Est-ce un effet d'éloignement des villes / des zones denses ?
Est-ce un effet de composition ?
Pourquoi les homicides et les violences sexuelles se répartissent de manière plus « homogène » sur le territoire ?

Constats structurels au niveau national



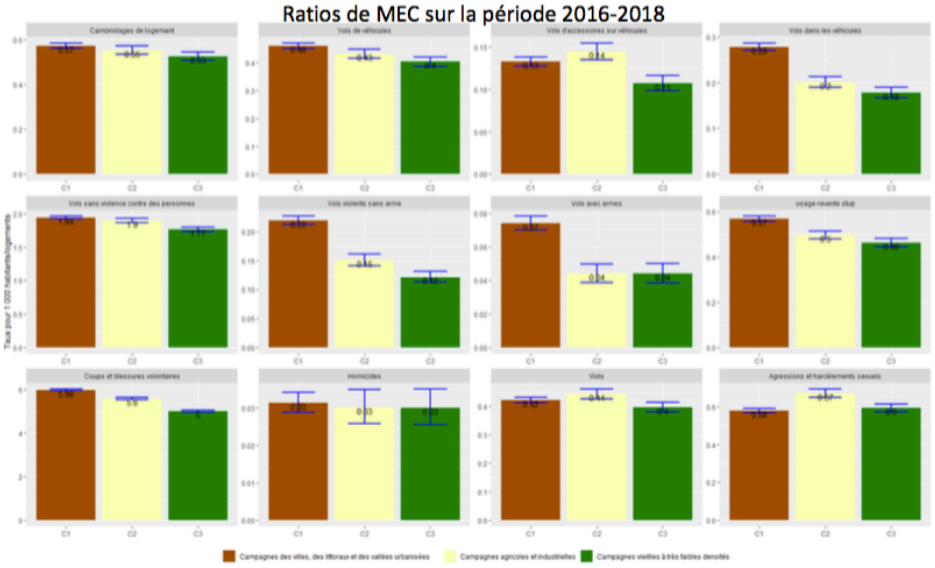
Constats structurels au niveau national

Résultat 5 : Ratios de MEC généralement plus élevés dans les villes que dans les campagnes

Résultat 6 : Sauf pour les atteintes sexuelles

Constats structurels au niveau national

Ratios de MEC sur la période 2016-2018



ANNEXE 5

Séminaire « Intelligence des territoires et sécurité »
2 décembre 2019 – 14h-18h – INHESJ (Salle G)

_____

LISTE DES PARTICIPANTS

INHESJ (Institut national des hautes études de la sécurité et de la recherche)
Nacer LALAM, chef du Département Études et Recherches
Anne WUILLEUMIER, chargée de recherche
Gaëtan GORCE, chercheur associé
Jean-Luc BESSON, chercheur à l'ONDRP

CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires)
Benoit DE LAPASSE, Chef du Bureau de l'Observation des territoires.

SSMSI (Service statistique ministériel de la sécurité intérieure)
Olivier FILATRIAU, Adjoint à la cheffe de service
Julien PRAMIL, Chargé d'étude

DGGN (Direction générale de la Gendarmerie nationale)
Colonel LABRUNYE, Chargé de mission au cabinet du DGGN (absent)
Colonel HENRY, Adjoint au sous-directeur à la sécurité publique (absent)
Colonel COMPANIE, officier de liaison auprès de l'AMF
Lieutenant-Colonel BARLATIER, Chef du Service central du renseignement criminel
Lieutenant-Colonel DE PENFENTANYO, Chef du bureau études/organisation SDOE
Lieutenant-Colonel DE LA CRUZ, Chef de bureau Mission Pilotage Performance
Lieutenant-Colonel JAFFRÉ, Département prospective et publications du CREOGN

LABORATOIRES DE RECHERCHE
Thierry DELPUECH, chercheur au CNRS
Michel GANDILHON, chercheur à l'OFDT
Jacques DE MAILLARD, directeur adjoint du CESDIP
Virginie MALOCHET, sociologue à l'Institut Paris Région

AUTRES INVITÉS
Lieutenant-Colonel Amédor DE MOLLANS, détaché auprès du CGET
Lieutenant Jorick PERRIN, Auteur d'un mémoire de Master 2 intitulé : « la délinquance, observatoire méconnu d'une recomposition des relations Ville/Campagnes ».
Un Officier représentant la DGPN

Le rendez-vous réunit chercheurs et gendarmes, afin d'aborder librement les questions sécuritaires en rapport avec les territoires.

La discussion s'effectue en trois temps.

Il s'agira d'abord de comprendre les mutations affectant nos territoires à travers les travaux du CGET.

Il s'agira ensuite, au-delà d'une continuité de plus en plus marquée entre l'urbain et le rural, d'identifier les caractères propres à la délinquance des territoires situés hors des zones d'influence des aires urbaines grandes ou moyennes.

Le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) présentera une étude sur l'appréhension des phénomènes de délinquance à partir de la nouvelle typologie des campagnes françaises proposée par le CGET.

Enfin, la restitution d'un projet de recherche mené par le CNRS et le CREOGN ouvrira le débat sur les outils mis en place pour permettre l'élaboration de solutions sécuritaires au niveau local.

I. Des territoires en mutation

Plusieurs tendances ressortent de l'étude du CGET sur les territoires français. À l'échelle nationale, deux typologies sont croisées : les grands ensembles régionaux (façade littorale, Nord-Est et Centre, Capitale, Outre-Mer) et les grands types d'espace (métropoles, villes moyennes, espace périurbain et rural).

Les métropoles restent les zones les plus attractives. Elles concentrent l'essentiel de la richesse et attirent encore un flux important de population, principalement constitué de jeunes ménages, même si la mobilité géographique se ralentit. Le processus de périurbanisation se poursuit voire se consolide avec un mode de répartition spatiale de plus en plus fonction du niveau de revenu. Plus celui-ci baisse et plus l'éloignement du centre augmente. Ainsi les ouvriers tendent à se déplacer vers les communes très peu denses, alors que les jeunes peuvent plutôt choisir les métropoles pour y faire leurs études. Devenus cadres, ils partent pour des villes à densité moindre mais connectées aux grands centres.

Si la France est un des pays les moins inégalitaires d'Europe (avec des disparités internes plutôt faibles, seule l'Outre-Mer correspondant davantage à l'Europe de l'Est et du Sud), le taux d'emploi augmente principalement dans les métropoles et sur le littoral, alors que les espaces dits « interstitiels » connaissent un essor plus modéré, voire négatif. Les façades ouest et sud, ainsi que la vallée du Rhône, bénéficient de la plus forte augmentation. Paris connaît un développement plus mitigé. Dans le Quart Nord-Est et le Centre, la désindustrialisation et le déclin démographique depuis 1990 expliquent les difficultés économiques.

La pauvreté et les inégalités s'inscrivent dans trois types d'endroits, près de certains littoraux (Languedoc, Corse et Nord), dans les territoires les plus ruraux du Centre, et au sein des métropoles.

Les dynamiques du vieillissement démographique varient. Les littoraux Sud-Ouest et Sud-Est connaissent un fort afflux de populations âgées, qui s'ajoute à une population déjà vieillissante. Les métropoles telles que Paris, Lyon ou Nantes connaissent un vieillissement nouveau. À l'inverse, si la population âgée au Centre est forte, elle ne croît pas. Seule Lille garde une population jeune, du fait d'un taux de mortalité plus élevé et d'un exode sans retour d'une partie de la population. En Outre-Mer, surtout aux Antilles, le vieillissement de la population et la baisse de la natalité sont forts.

Cette prévalence du métropolitain et l'extension des aires d'influence urbaine ont eu tendance à faire disparaître le rural comme concept spécifique. Le CGET a choisi de le réintroduire sous l'angle des « campagnes françaises ». L'idée est, à partir de critères sociodémographiques, de répartir celles-ci en trois catégories : celles des villes, littoraux et vallées urbanisées, celles dites agricoles et industrielles plutôt en reconversion et celles dites « profondes », disposant d'une très faible densité de population et particulièrement reculées. Les campagnes ainsi définies représentent alors jusqu'à 40% de la population française.

II. Les caractéristiques de la délinquance en « milieu rural »

Comment sortir d'une appréciation imparfaite des phénomènes de délinquance ? Et identifier la spécificité du rural au sens des « campagnes » ?

Le SSMSI a initié des travaux exploratoires en collaboration avec Gaëtan Gorce, visant à mieux comprendre les mécanismes entre les phénomènes territoriaux précités et certains types de délinquance. L'idée est de sortir du champ classique des publications du Ministère de l'Intérieur, en croisant les données disponibles avec des territoires, classées en fonction de la typologie des campagnes proposée par le CGET et sans nier naturellement les problèmes liés à la fragilité des données (cf. note jointe).

A. Un problème de méthode

Plusieurs défauts méthodologiques se posent immédiatement dans l'appréhension des phénomènes de délinquance en France, qui affectent nécessairement l'étude de la ruralité, qu'elle soit menée par le SSMSI ou non.

D'abord la présence de sources incomplètes, qu'il s'agisse de la délinquance enregistrée ou des enquêtes de victimation. Si les bases de données de la délinquance enregistrée offrent une excellente granularité territoriale, elles souffrent de défauts structurels et ne donnent que peu de

recul historique. Celles-ci ne sont pas de bons indicateurs pour évaluer la délinquance ou la performance des services de Police et de Gendarmerie. Les biais dans l'intégration de données sur la délinquance, l'absence d'information sur les incivilités et contraventions dans la Base État 4001, importantes dans la construction du sentiment d'insécurité, ou encore l'influence de phénomènes extérieurs sur la signalisation d'infractions empêchent d'obtenir un portrait fiable de l'ensemble des phénomènes délinquants sur les territoires. En outre, certains éléments sociétaux et culturels influant sur la signalisation d'infraction peuvent biaiser les chiffres obtenus. Une compagnie de gendarmerie proche des citoyens, une propension à minimiser la réalité en ville ou à davantage porter plainte en campagne jouent un rôle en ce sens. Les enquêtes de victimation, telles que l'enquête annuelle Cadre de vie et sécurité (CVS) sont des sources privilégiées, mais tout aussi insatisfaisante sur l'aspect territorial. Du fait d'une granularité très limitée, elles ne permettent d'envisager des tendances fiables qu'au niveau national, et éventuellement au niveau régional. Le croisement de données, référencées par le lieu d'habitation des victimes ne permet de territorialiser que certains délits d'appropriation, comme les cambriolages. Le manque d'information sur le lieu de victimation ou sur l'origine géographique des délinquants empêche d'autres conclusions.

Il est par ailleurs difficile de fonder une assertion sur un découpage administratif préétabli. Cela peut jouer dans le manque de compréhension de certains phénomènes criminels, qui ne suivent pas cette logique de découpage. Ainsi, les réseaux et infrastructures peuvent jouer un rôle plus important que les frontières d'un département. Les vallées des Pyrénées attirent par exemple une délinquance issue de différentes régions, qui semble s'établir autour des stations de ski et suivre les tunnels ou les lignes à très haute tension. En outre, chaque type de découpage peut induire des analyses différentes. Dans la même idée, comprendre les logiques du trafic de drogue en France ne peut s'envisager sans prendre en compte la délinquance transnationale, qu'il s'agisse de la proximité de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Espagne, ou des délinquants de nationalité étrangère.

Enfin, il manque beaucoup d'études monographiques pour étayer l'idée d'une criminalité propre à la ruralité. Il conviendrait à cet égard de combler le retard de la France par rapport aux Anglo-saxons qui ont développé une grande richesse de travaux et d'outils. Mais la diversité des phénomènes criminels n'empêchera-t-elle pas d'aller vers une analyse de la criminalité, rurale ou non, synthétique ?

B. Une première ébauche

Savoir si la ruralité relève de logiques de délinquance propres est une question centrale sur laquelle il est difficile de conclure. Plusieurs pistes sommaires sont envisageables malgré un manque d'éléments probants pour les confirmer. Le croisement de statistiques et de retours des agents de terrain pourrait ainsi permettre d'établir que :

• l'effet structurel de la population jouerait un rôle positif sur une part certaine de la criminalité. Ainsi, la densité créerait mécaniquement une tension et donc des agressions. D'après l'étude du SSMSI, les vols violents sans armes sont 13 fois plus fréquents dans les villes que dans les campagnes. Au sein des campagnes, celles les plus proches des villes sont plus touchées que celles dites « profondes ». Il reste toutefois difficile de conclure à un effet d'éloignement pour plusieurs raisons. D'abord parce que l'idée selon laquelle le « Français des villes » serait plus délinquant que « celui des champs » dépend des types d'infraction. Les violences sexuelles ou les coups et blessures sont ainsi répartis sur le territoire de manière plus homogène, avec des taux de commission plus proches (bien que sensiblement différents) entre villes et campagnes. Leurs caractéristiques internes sont aussi semblables. Dans le cadre des délits d'appropriation, l'absence de témoins et de caméras n'amène pas une commission moins élevée de l'infraction en milieu rural. Dans les métropoles comme Paris, les vols semblent davantage déterminés par la concentration de richesses que celle de population. Ensuite, certaines infractions semblent déterminées par des faits culturels, religieux et sociaux. Ainsi, plus les niveaux de revenu et d'éducation sont faibles, plus les agressions aux personnes faites dans la sphère familiale semblent visibles. La vulnérabilité sociale pourrait aussi être davantage prise en compte dans le cadre de la délinquance itinérante liée aux gens du voyage. Les problèmes sanitaires et la consommation d'alcool et de drogue posent des situations difficiles à gérer pour les élus et la gendarmerie, qui ne peuvent se contenter d'une réponse pénale mais n'ont pas les moyens d'aller au-delà.

• La ruralité est un espace d'isolement qui privilégierait le développement d'un certain type de délinquance. Cela peut notamment correspondre à des personnes venues se mettre « à l'ombre ». Certains membres du grand banditisme ont longtemps trouvé refuge dans des campagnes industrielles ou agricoles. Aujourd'hui, la mouvance terroriste suit cette tendance, bénéficiant de cette tranquillité pour organiser des formations religieuses et paramilitaires, comme le cas de la ferme d'Artigat, en Ariège. Néanmoins, le développement de groupes terroristes au sein des villes, à Paris comme à Roubaix, pourrait amener à nuancer ce propos.

Pour obtenir un meilleur panorama de la délinquance dans la ruralité, celle-ci ne devrait-elle pas être définie par rapport au sentiment d'insécurité déduit des enquêtes de victimation, auprès des citoyens, des forces de police et des élus locaux ? L'enquête Victimation et sentiment d'insécurité (VSI) en Île-de-France reproduit le point de vue d'élus locaux considérant que « la délinquance des villes gagne les campagnes ». Alors que le sentiment d'insécurité n'a pas augmenté entre 2001 et 2017, la préoccupation sécuritaire dans le périurbain et en ruralité gagne en importance. Les réalités derrière ce sentiment sont nombreuses et correspondent autant à un niveau de tolérance de la délinquance très bas que d'incivilités répétées ou d'une délinquance exogène amenant certaines craintes. Une étude à l'échelle microscopique, au cas par cas et consciente du décalage entre le vécu et le ressenti des personnes interrogées serait particulièrement intéressante dans ce cadre.

D'autres aspects gagneraient enfin à être évalués, comme la capacité des maires à travailler sur les incivilités et l'infra-délictuel ou l'impact de la sévérité de parquets plus ruraux, apportant des réponses pénales plus dures qu'en ville.

Plusieurs chercheurs rappellent qu'il faut rester particulièrement prudent à l'égard de ces tendances, tant que des éléments probants ne sont pas dégagés. Les études menées au sein de la DGGN ne permettent en outre pas pour l'instant de confirmer les raisons d'une délinquance mécaniquement plus élevée chez le Français des villes. Il est donc souhaitable d'obtenir des éléments d'explication sur les caractéristiques endogènes, exogènes et itinérantes de chaque infraction, reposant sur des éléments factuels tirés des expériences de terrain.

III. Les formes de lutte contre la délinquance dans la ruralité

Il est ici important de différencier l'obtention et le traitement des informations obtenues de l'élaboration d'une action commune contre la délinquance.

A. Améliorer la perception des phénomènes de criminalité en milieu rural

1. Renforcer des outils déjà existants pour tendre vers une meilleure granularité.

Une formation améliorée des cadres de terrains sur la réalité de certains phénomènes semble également importante. Certains personnels ne peuvent par exemple parvenir à différencier les prostituées issues du continent africain, travaillant de manière « classique », de celles, issues des filières nigérianes, en situation de traite des êtres humains, ce qui appelle pourtant des réponses très différentes. Une formation plus poussée des cadres de terrain permettrait de réduire l'incompréhension de certaines situations et d'améliorer l'action préventive et répressive.

Il serait ensuite nécessaire de renforcer la qualité des données de délinquance recueillies par la police et la gendarmerie. Obtenir de nouvelles données territorialisées, précises et fiables, notamment par le biais du SSMSI, est souhaité par tous les chercheurs. Savoir si l'origine des délinquants est exogène ou endogène permettrait de renseigner chaque acteur sur les mobilités délinquantes au sein de la ruralité. Comprendre ces dernières pourrait alors amener un changement de la réaction publique, permettant d'affecter des forces supplémentaires de gendarmerie ailleurs que sur le seul lieu de victimation. Les chercheurs du SSMSI le reconnaissent tout en rappelant que c'est le manque initial de données brutes qui empêche pour l'instant d'aller au-delà des efforts déjà fournis. Une utilisation plus systématique de ce type de données permettrait sans doute d'imposer par ricochet une nouvelle pratique dans le recueillement de celles-ci.

Le traitement des données pourrait être confié à des spécialistes de l'analyse statistique, comme la gendarmerie l'a récemment fait avec l'ONDRP, en matière de données cyber. Il serait par ailleurs utile de renforcer les études de victimation, comme l'enquête CVS.

De manière assez classique, une partie des infractions signalées ne correspond pas aux préoccupations des élus locaux. Pouvoir mesurer et prendre ce constat en compte dans le dessin de nouvelles politiques publiques de sécurité serait intéressant. L'idée d'impuissance publique, basée sur la peur d'une réponse pérenne qui n'arrivera jamais et exacerbée par des procédures qui n'aboutissent pas assez sur le terrain devrait aussi être prise en compte, à l'instar de la lutte contre les campements illégaux génératrice de très fortes frustrations des élus et des citoyens.

2. Accepter la fragmentation des études

Prétendre se fonder sur une vue complète et intégrée de l'insécurité peut sembler chimérique en l'état actuel de la recherche française. À ce stade, il serait important de développer un ensemble de connaissances propres à chaque milieu et à chaque type de délinquance pour à terme, adapter le curseur de l'action publique en fonction de réalités mieux dessinées. L'utilisation d'outils de systématisation provenant de pays étrangers pourrait s'envisager, mais il reste difficile d'y trouver une traduction parfaite. Cela impliquerait de créer une base d'études françaises empiriques solides et d'axer la recherche sur des points stratégiques. Il est suggéré à ce sujet d'orienter les études sur la vulnérabilité des personnes âgées, peu visibles mais très sujettes à une délinquance précise, parfois spécialisée. Sur la structure économique, les TPE/PME sont exposées, ce qui peut aussi avoir du sens en ruralité. La démocratisation de certaines pratiques numériques amène en effet de nouvelles fraudes. Cette politique de recherche pourrait s'appuyer sur un réseau développé, transnational et pluridisciplinaire de chercheurs sur cette question en France.

B. Agir contre les phénomènes de criminalité en milieu rural

1. Adopter une démarche basée sur la résolution de problème dans le cadre de la PSQ.

Cette approche se fonde sur la combinaison d'interventions et de partenaires variables dans chaque territoire afin d'identifier et résoudre des problèmes spécifiques. Une étude menée par le CNRS, le CREOGN, et l'Université de l'Illinois, a mis en évidence l'utilité d'un modèle de résolution sur-mesure des problèmes de sécurité territoriaux. Concrètement, il s'agit d'outils analysant notamment la localisation et le contexte de survenance d'infractions, afin de dégager des facteurs de risques et de centrer l'action de l'ensemble des partenaires sur ceux-ci. Si cette logique date déjà des années 1970, elle connaît un dynamisme nouveau avec la PSQ. La discussion établit des résultats efficaces mais inégaux, qu'il faut pouvoir optimiser à travers une plus grande diffusion des outils existants, la recherche de nouveaux outils et une meilleure sensibilisation des acteurs. Si sa logique est globalement reconnue, la pratique du partenariat et l'utilisation d'outils liés est inégalement acceptée dans les zones de Gendarmerie, principalement au niveau des compagnies et des brigades.

La fragmentation et la dispersion des acteurs en zone rurale et périurbaine constituent d'abord des freins à l'adoption de nouveaux outils. Une relation durable et efficace entre gendarmes, élus et citoyens peut alors être difficile à établir. Comprendre la sensibilité de la population et des mairies sur les questions de sécurité est donc nécessaire afin d'adapter la proposition de partenariat. Il ressort des échanges que les plus petites communes souhaitent rarement s'investir dans un partenariat trop coûteux. Il est fait remarquer que la majorité des configurations locales n'éprouvent pas le besoin d'une ingénierie réelle. Une simple collaboration avec les maires et les habitants pourrait alors suffire. Il est proposé aussi d'orienter les partenariats à l'échelle intercommunale, afin de réduire les coûts. Sous réserve d'éviter une situation de freeriding, où un acteur majeur paye pour tous les autres, cette échelle pourrait être d'intérêt. Concernant les partenariats avec la population, l'enjeu est de réussir à la toucher dans sa diversité, et de dépasser le seul concours des plus âgés et installés. Inclure systématiquement les services sociaux aurait une utilité dans ce sens.

La réserve dans laquelle se tiennent parfois les élus peut aussi jouer. Ces derniers savent notamment que le turnover en zone gendarmerie difficile est élevé, avec une présence moyenne de 3 ans, et ne voient pas l'utilité de nouer des partenariats avec des interlocuteurs changeants. Ils peuvent aussi éprouver une difficulté à accepter un nouveau programme sécuritaire auquel ils n'auraient pas été associés au départ. Construire les politiques de résolution de problème en partenariat avec eux implique donc de les y intégrer au stade de l'identification des problèmes et de l'élaboration de la réponse. Les liens d'interdépendance créés permettraient aussi de renforcer la pérennité des partenariats. Cette démarche peut enfin se doubler par une action auprès des représentants de l'État, et notamment du sous-préfet, dont le soutien semble grandement faciliter la conclusion des partenariats.

La question des moyens ne doit pas être négligée. L'absence de crédits suffisants pour mettre en place de nouvelles technologies telles que la captation vidéo par drones ou l'identification automatique des plaques minéralogiques à l'entrée d'une vallée est un obstacle tout aussi important. Le retard français dans l'exploitation des données de masse, pourtant très utiles, impose néanmoins de trouver certaines solutions. Il est possible de compter sur d'autres sources financières dans la mise en place de partenariats, comme l'a fait la ville de Marseille en se dotant d'un programme de « big data de la tranquillité publique » en 2018, sans utiliser le moindre fonds étatique, mettant néanmoins l'État régalien en porte à faux.

La motivation des personnels peut également être variable, certains ayant du mal à s'habituer à des réponses plus innovantes que celles auxquelles ils recourent traditionnellement, ce qui peut parfois conduire à un détournement des outils de la PSQ. Les messages envoyés par l'administration centrale peuvent se révéler contradictoires, en faisant la promotion de méthodes nouvelles tout en précisant qu'elles ne doivent pas empiéter sur les actions classiques. Par ailleurs, s'il serait cohérent de dégager du temps afin de permettre aux gendarmes d'adopter de nouvelles pratiques, une trop grande liberté d'action serait sans doute déstabilisante, la hiérarchie laissant encore trop peu de place à la proactivité.

Les commandants territoriaux gagneraient alors à obtenir une formation renforcée dans l'animation de partenariats complexes, à plus de 10 acteurs. Cette formation se baserait sur le volontariat et permettrait de se procurer de nouveaux outils. La doctrine, la méthodologie du diagnostic et de l'évaluation, ou encore l'animation de groupe et de réunions avec les élus, sont des points centraux de la politique de partenariat qui ne sont quasiment pas enseignés à l'EOGN. Une partie de cette formation pourrait enfin s'effectuer en commun avec des techniciens de la sécurité, afin de réduire l'écart de compétence et de langage entre eux et les forces de l'ordre, ainsi qu'avec le corps préfectoral. S'il est toujours possible de se reposer sur les capacités d'autres spécialistes et partenaires dans les zones les plus importantes, une inégalité de répartition des compétences subsiste au détriment des territoires les plus éloignés ou démunis, qui doit donc être compensée par une meilleure formation des cadres de gendarmerie.

La question de l'évaluation de l'action publique et du partenariat est aussi importante pour comprendre la qualité de la prévention et la réaction. De nouveaux outils pourraient être ajoutés, à l'exemple de l'enquête de satisfaction de l'action de la gendarmerie dans des quartiers dits de « reconquête républicaine ». Cela montrerait aux élus et à la population que la gendarmerie est non seulement à leur écoute mais adapte ses actions et résout ainsi les problèmes qu'ils vivent. La mise en place d'indicateurs de satisfaction faciliterait aussi l'obtention de certains crédits dans la mise en place de partenariats. Une réflexion sur les cultures professionnelles qui se côtoient au sein des partenariats et d'institutions telles que le CLSPD permettrait de résoudre, voire prévenir, certains points de blocage systématiques. Être à l'écoute de ces nouvelles associations implique en outre de pouvoir interroger les élus et la population sur le ressenti des mesures prises dans le cadre de la PSQ. Cette culture de l'évaluation est enfin nécessaire pour comprendre l'impact négatif de partenariats mal préparés.

Outre la question centrale de l'approche basée sur la résolution de problèmes, est abordée la question du renforcement éventuel des pouvoirs de police administrative des maires et des gendarmes ainsi qu'une meilleure orientation de l'action sur la source financière de la délinquance rurale.

Conclusion

Si les échanges ont favorisé une première prise de contact sur le sujet entre différents acteurs du champ (DGGN, chercheurs etc.), ils n'ont pas suffisamment permis d'avancer autour de certaines problématiques s'agissant en particulier de la compréhension des raisons pour lesquelles les types de délinquance peuvent différer entre métropoles et campagnes et d'un type de campagne à l'autre : la proximité des métropoles, la présence de grands axes, la vulnérabilité sociale ont été évoqués mais sans qu'il soit possible s'ouvrir de véritables pistes dans la recherche de corrélations.

Il en résulte au final qu'il ne sera pas possible de progresser dans la connaissance des phénomènes de délinquance en particulier en milieu rural sans :

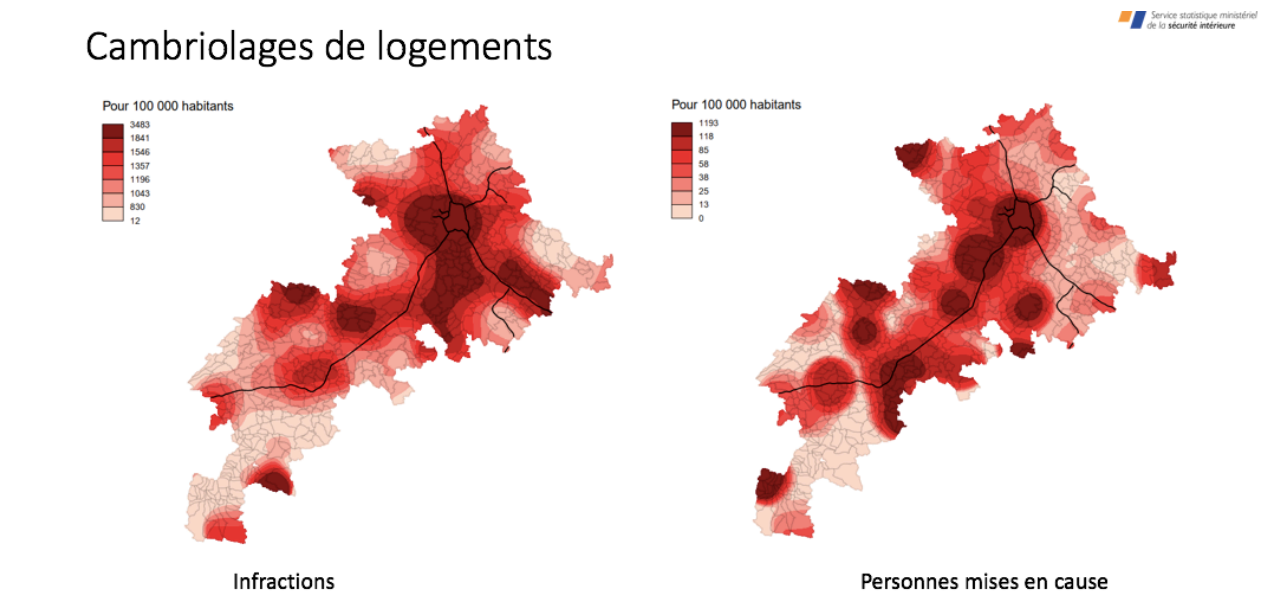
• Le développement d'un effort supplémentaire de recherche sur le terrain indispensable pour combler les carences observées, tester les hypothèses évoquées et ainsi offrir de nouvelles pistes de réponse.

• Une adaptation des techniques et des périmètres de recueil des données pour pallier le manque de données fiables, brutes et territorialisées.

ANNEXE 6 - CARTE DE CHALEUR DE LA HAUTE-GARONNE

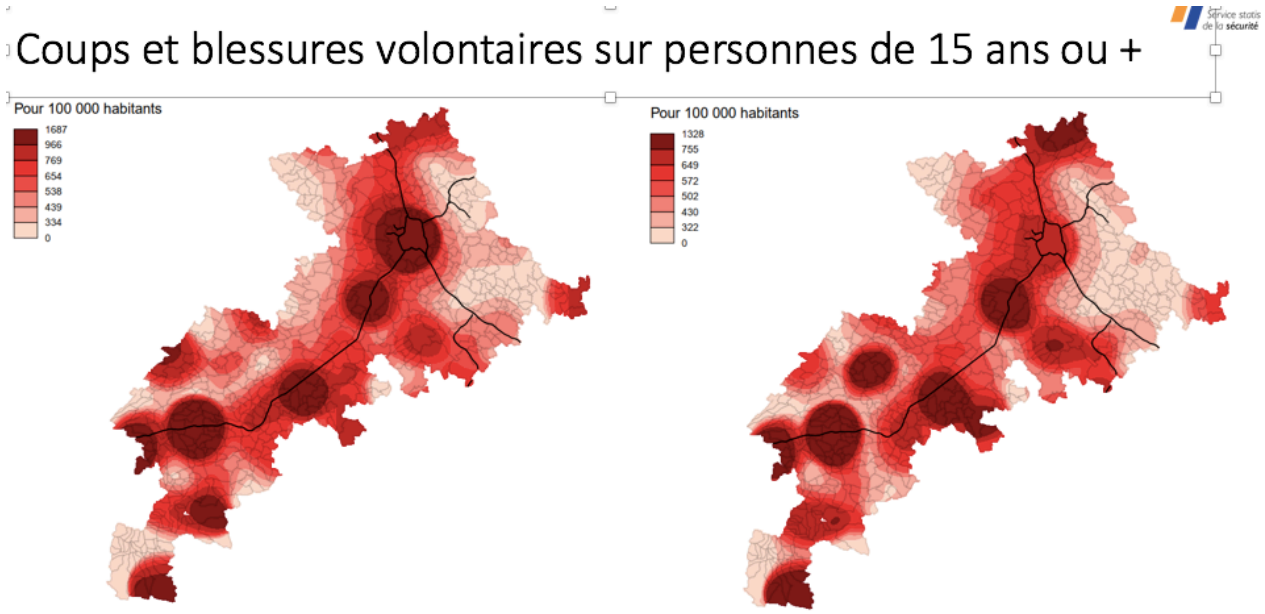
Rayon de lissage = 5 000 mètres

Travail méthodologique non certifié par le SSMSI



Infractions

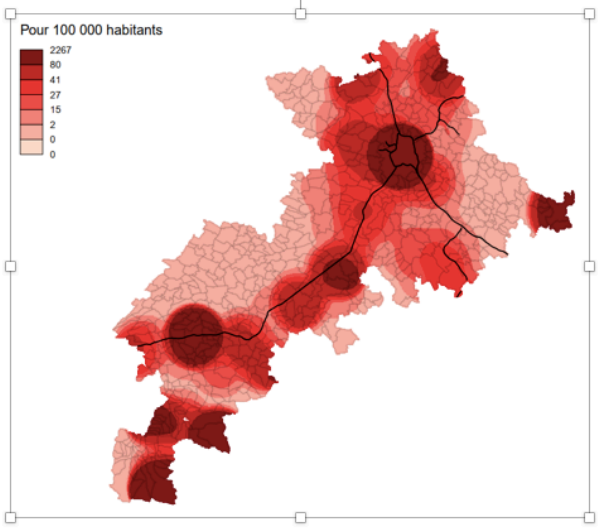
Personnes mises en cause



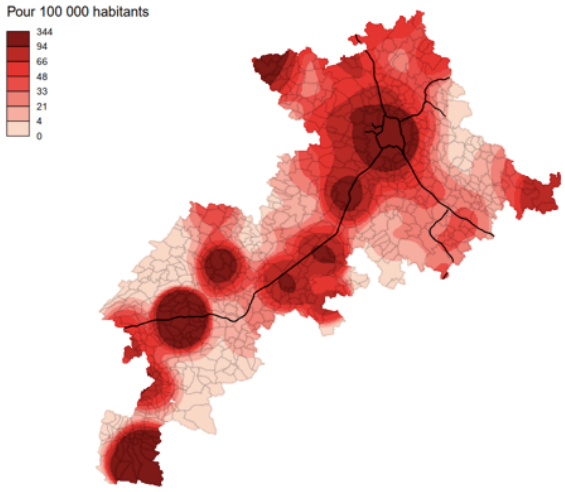
Infractions

Personnes mises en cause

Infractions à la législation sur les stupéfiants

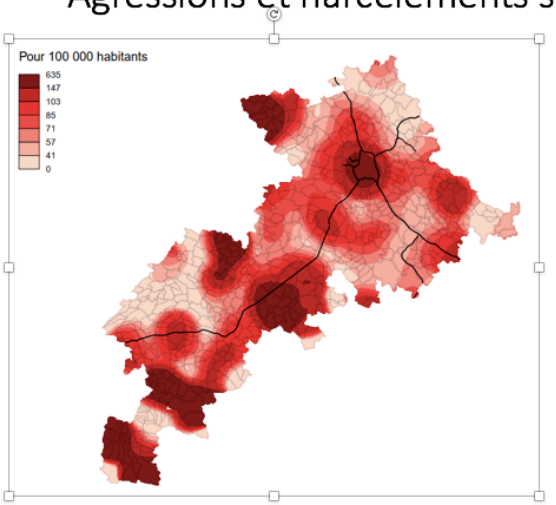


Infractions

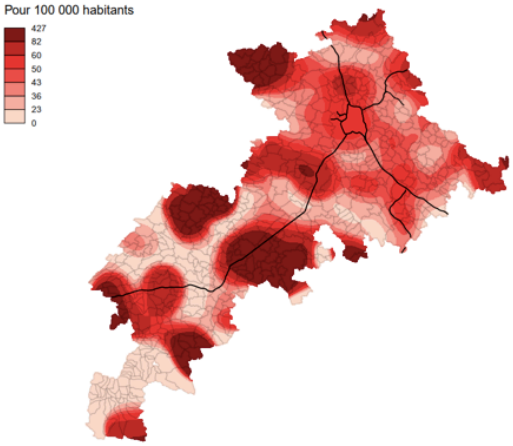


Personnes mises en cause

Agressions et harcèlements sexuels



Infractions



Personnes mises en cause

ANNEXE 7 - LE MARCHE FONCIER : UNE MACHINE A HACHER LA SOCIETE

Jean Cavailhes (Table ronde Senat 2012 Trajectoires résidentielles Trajectoires professionnelles)

(UMR 1041, INRA-CESAER Dijon)

a) Introduction

L'armature urbaine d'un pays se déforme en permanence, sous l'effet de forces locales et globales : les coûts de transport nationaux et internationaux des biens, la taille des marchés accessibles et la concurrence qui y règne, le coût de déplacement des travailleurs, les goûts des ménages, etc., modèlent les structures urbaines en les déformant et les reformant, comme la main du potier modèle l'argile. Or, au cours des 25 dernières années, des évolutions importantes ont affecté chacune des composantes qui pétrissent ainsi la forme des villes. C'est ainsi que la mondialisation a progressé, de même que l'intégration des marchés de l'Union européenne, ce qui a réduit les coûts de transport - y compris les coûts immatériels : douane, barrières non tarifaires, coûts commerciaux, etc., ouvrant de nouveaux marchés à des produits nationaux et, en sens inverse, ouvrant la France à l'entrée de produits étrangers. Dans le même temps, l'étalement des villes a progressé avec la périurbanisation des ménages, puis celle des emplois. Ce sont les forces à l'œuvre et leurs effets sur l'armature urbaine du territoire qui sont ici analysés et décrits.

Nous montrons, en particulier, que les dix plus grandes métropoles de province sont les gagnantes de la course aux emplois. Cette concentration est vertueuse : les économistes savent, depuis toujours pourrait-on dire, que les grandes villes sont le moteur de la croissance. Nous verrons également que cette concentration métropolitaine s'étend et s'étale dans l'espace : ce sont les banlieues et les périphéries périurbaines qui en profitent plus que les villes centres, dans les plus grandes métropoles comme dans l'ensemble du système urbain français. L'étalement des emplois est général : les emplois stratégiques de ce que l'Insee appelle les « cadres de fonctions métropolitaines » migrent vers la périphérie des grandes villes, les emplois industriels font de même, et ceux des services aux particuliers aussi. Le mouvement d'étalement se nourrit aussi du flux des ménages quittant les villes vers les espaces périurbains, qui l'emporte sur le flux de sens inverse avec une constance maintenue depuis plus de 30 ans. Cet étalement des métropoles est, lui aussi, vertueux sur le plan économique : il réduit les coûts urbains - coûts fonciers et coûts de transport. Il améliore donc la compétitivité des entreprises. Mais c'est peut-être au détriment de l'environnement et de la vie sociale : d'une part, les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'espaces ouverts peuvent s'en trouver accrus, quoique ce ne soit pas un résultat inéluctable ; d'autre part, la ségrégation sociale de l'espace peut également s'accentuer du fait de cet étalement.

L'analyse qui est menée dans cet article considère tout d'abord la localisation des entreprises, sur le plan théorique et sur le plan factuel, puis celle des ménages, avec également les deux volets des enseignements de la théorie et des faits.

b) Les villes moteur de la croissance

La concentration des firmes et des travailleurs dans les villes résulte d'économies d'échelle dues à des coûts fixes et à la division du travail. L'idée est très ancienne : Adam Smith vantait déjà les avantages de la division du travail à travers l'exemple resté célèbre de la coopérative d'épingles, plus productive que des artisans individuels. Les villes présentent en effet des avantages multiples. Le transport des biens coûte d'autant moins cher que les firmes sont proches. Le progrès technique se diffuse mieux à une échelle locale : « les connaissances circulent d'un étage à l'autre et traversent les rues mieux que des océans ». Sur un grand marché du travail les appariements entre offre et demande se font aisément et chaque firme trouve les spécialistes dont elle a besoin. La spécialisation des firmes accroît la productivité de chacune et de l'ensemble d'entre elles, par exemple avec le développement d'un secteur de services aux entreprises ou la présence d'infrastructures de communication et de transport qui bénéficient à toutes. Enfin, les interactions de proximité entre firmes, en particulier sous forme d'informations qui s'échangent entre elles, sont d'autant plus intenses qu'elles sont concentrées. Marshall, à la fin du XIXème siècle, parlait déjà d'une « atmosphère » industrielle. Plus les villes sont grandes plus cette « atmosphère » est bénéfique. La densité de bureaux, de laboratoires, d'ateliers est donc recherchée par les firmes, d'autant plus que les informations dont elles ont besoin circulent mal ou pour des opérations qui supposent une relation de confiance mutuelle ou de loyauté, donc en face-à-face.

Au total, lorsque la densité urbaine double, la productivité du travail augmente de 2 %14 (*). En appliquant ce ratio à Lyon (9 900 habitants par kilomètre carré) et à Besançon (1 800 habitants par kilomètre carré), la productivité est de 10 à 12 % supérieure dans la grande métropole que dans la ville moyenne. Un travail un peu antérieur portant sur six pays européens (dont la France), a montré que lorsque le nombre des emplois offerts par une ville doublait, la productivité du travail y augmentait de 4,5 %, chiffre voisin de celui des Etats-Unis (+ 5 %)15(*). Avec ces résultats l'écart de productivité entre Lyon et Besançon s'accroît, pour approcher 20 %. C'est une différence énorme.

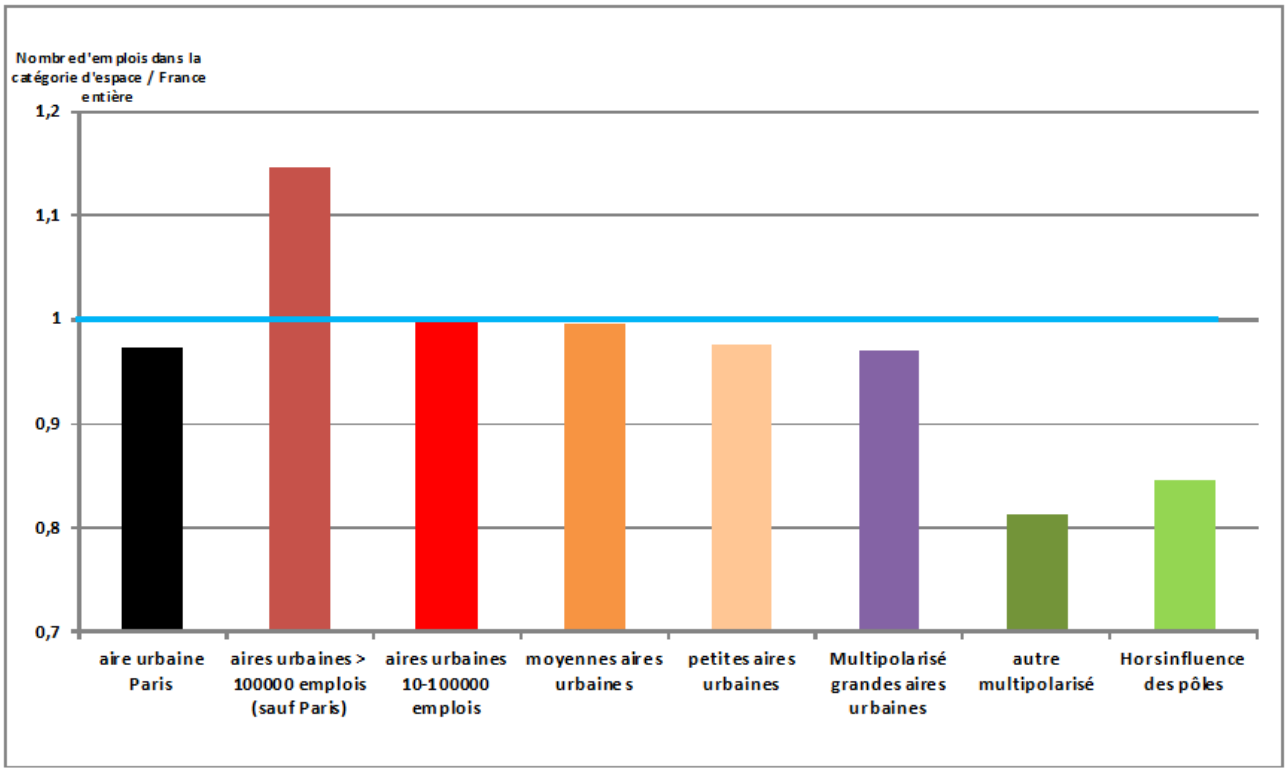
Les avantages économiques des métropoles ne sont pas près de disparaître car, malgré les nouvelles technologies de l'information, les interactions directes en face-à-face restent indispensables. Les nouvelles technologies de la communication ne s'y substituent pas, mais au contraire elles en sont le complément : plus on communique par des canaux virtuels, comme internet, plus il faut se rencontrer physiquement, à un moment donné de l'échange. Il en résulte le développement de quartiers d'affaires à haute densité de bureaux, de technopoles, de zones d'affaires aéroportuaires ou de villes nouvelles, de villes satellites, ou villes lisières (il n'y a pas de bonne traduction de l'anglais *edge cities*).

c) La croissance des dix plus grandes métropoles de province

Pour étudier l'évolution de la localisation des firmes, nous examinons les emplois au lieu de travail à travers les recensements de l'Insee de 1982 et 2008 - il s'agit ici du recensement permanent, effectué par tranches entre 2006 et 2010. Le découpage de l'espace utilisé est celui des aires urbaines16(*) de l'Insee de 2010, légèrement adapté de façon à distinguer l'aire urbaine de Paris, les aires urbaines de province offrant plus de 100 000 emplois dans la ville

centre, celles offrant entre 10 000 et 100 000 emplois dans la ville centre, puis en reprenant la nomenclature de l'Insee17(*). Les communes-centres offrant plus de 100 000 emplois sont les dix plus grandes métropoles de province : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg et Toulouse. Nous les avons isolées car, comme nous allons voir, elles se singularisent nettement des autres aires urbaines.
Ce qui nous importe ici est moins l'évolution en valeur absolue que l'évolution relative : où les emplois ont-ils progressé plus qu'en moyenne nationale ? Ou bien, lorsqu'il s'agira d'examiner les emplois industriels qui ont diminué, où ont-ils résisté mieux que pour l'ensemble national ? Ce sont donc des évolutions relatives que nous examinons à travers une série de figures, qui rapportent des évolutions dans un type donné d'espace à l'évolution nationale.

Evolution relative de 1982 à 2008 des emplois selon le type d'espace (figure 1)

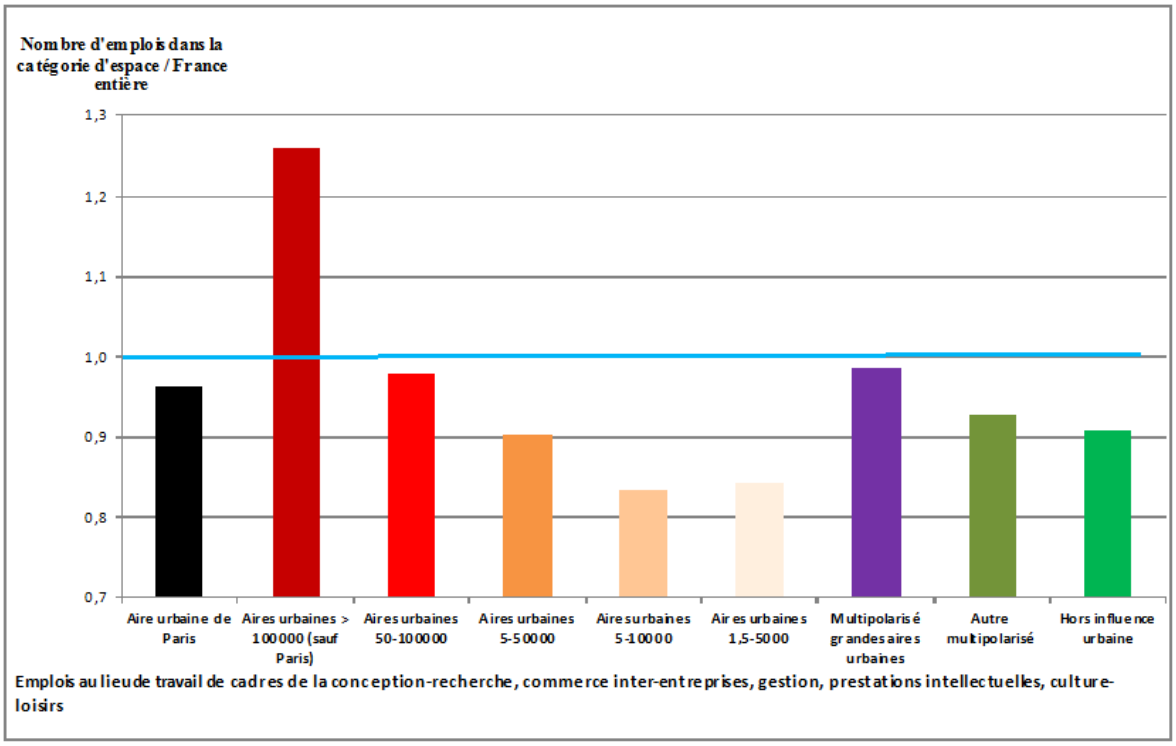


Source : recensements de la population

Examinons, tout d'abord, avec la figure 1, l'évolution de 1982 à 2008 de l'ensemble des emplois au lieu où ils sont exercés, qui correspond à l'évolution de la localisation des entreprises. En donnant la valeur de 100 à l'ensemble de la France, l'aire urbaine de Paris est passée en un quart de siècle environ à l'indice 97,3, connaissant donc un recul relatif de 2,7 %. Seules les plus grandes aires urbaines de province ont bénéficié plus que la moyenne nationale de l'accroissement des emplois : elles sont à l'indice 115 en 2008. La situation des aires urbaines de taille inférieure a évolué à un rythme proche de celui de l'ensemble du pays. C'est dans les territoires les moins denses que l'évolution a été la plus défavorable en termes relatifs : en 2008,

l'indice est de 84,5 dans les communes hors influence des pôles, de 81,3 dans les communes multipolarisées par des aires urbaines moyennes ou petites.
L'allure générale de la distribution est donc celle d'un U inversé : la plus grande aire urbaine, celle de Paris et les régions rurales et peu denses ont connu un recul relatif des emplois, au bénéfice des grandes métropoles provinciales, alors que l'évolution a été assez neutre pour les aires urbaines de moyenne et petite taille.
Les cadres des fonctions métropolitaines progressent plus vite dans les grandes métropoles de province
Les fonctions métropolitaines définies par l'Insee correspondent à un ensemble composé de prestations intellectuelles, des métiers de la conception-recherche, de la gestion, du commerce inter-entreprises et de la culture. Elles se sont développées à très vive allure et représentent, en 2006, le quart des emplois en France. Parmi ces métiers, ce sont les cadres qui ont progressé le plus rapidement, passant de 1,1 million d'emploi en 1982 à 2,3 millions en 2006. Ces emplois de cadres des secteurs stratégiques pour l'économie nationale sont très concentrés : ils représentent 18 % des emplois de l'aire urbaine de Paris, 14 % dans les aires urbaines de Toulouse et Grenoble.
L'évolution relative de cette population de cadres des fonctions métropolitaines dans chaque type d'espace entre 1982 et 2009 est retracée sur la figure 2, avec le même type de représentation que dans la figure 1. Le gain relatif des dix grandes métropoles de province est plus important que pour l'ensemble des emplois : l'indice 126 est atteint en 2009. L'aire urbaine de Paris, qui concentrait déjà en 1982 un très grand nombre d'emplois de ce type, n'a pu progresser au même rythme : elle est à l'indice 96 en 2009. Les autres aires urbaines ont également progressé, mais moins rapidement que la moyenne nationale et les plus petites d'entre elles ont connu un gain relatif inférieur à celui des communes hors influence de pôles.

Evolution relative de 1982 à 2009 des cadres des fonctions métropolitaines (figure 2)



Source : recensements de la population

Pour l'économiste, cette évolution relative favorable aux dix plus grandes métropoles de province, tant celle des cadres de fonctions métropolitaines que celle de l'ensemble des emplois, est vertueuse. Les forces économiques qui poussent à cette concentration, que nous avons rapidement décrites, l'emportent sur les forces de dispersion, que nous allons examiner, ainsi que sur les forces politiques dont l'objectif déclaré, depuis des décennies, est d'équilibrer la croissance sur l'ensemble du territoire.

Une nuance doit être apportée à cette analyse d'ensemble : la situation de l'aire urbaine de Paris est singulière puisque, en termes relatifs, elle connaît un léger recul depuis 1982. Mais le poids économique de Paris, comme celui de Londres au Royaume-Uni, est une exception en Europe, au point que J.F. Gravier a pu intituler son célèbre ouvrage, paru en 1947, « Paris et le désert français ». La taille de la capitale, et l'écart important qui la sépare des autres métropoles françaises, peuvent se traduire, d'une part, par des économies d'échelle qui se produisent inévitablement au-delà d'une certaine taille et, d'autre part, par un rattrapage des métropoles de province.

d) Les coûts urbains limitent la croissance métropolitaine

Les métropoles, en plus des atouts certains qui expliquent leur croissance, supportent également des handicaps, qui limitent celle-ci. Au premier chef, se trouvent les coûts urbains, coûts fonciers et coûts de déplacement 18(*). Les entreprises des grandes villes payent cher la ressource foncière qui leur est nécessaire et elles doivent consentir des salaires élevés à leurs

employés pour compenser le coût foncier qu'ils subissent également, ainsi que le coût des migrations alternantes domicile travail. C'est ce que montre le tableau 1. Pour les maisons individuelles, par rapport à la référence 100 en banlieue parisienne, le prix tombe à l'indice 46 en proche banlieue des grandes aires urbaines de province et à 41 au centre des plus petites. En ce qui concerne le loyer par mètre carré des appartements, en prenant la valeur 100 dans Paris (soit, en 2008, 23 euros par mois et par mètre carré), l'indice est de 55 dans les grandes agglomérations de province (par exemple, en 2008, 11 euros le mètre carré par mois à Lyon) et de 43 dans les petites (par exemple, en 2008, 7 euros le mètre carré par mois à Rodez).

Valeur des maisons individuelles et des appartements selon la taille de la commune centre des aires urbaines (tableau 1)

Taille des aires urbaines :	Paris		commune centre > 100000 habitants		commune centre < 100000 habitants
Type de bien : ↓ Distance : →	Paris intra-muros	Banlieue (5 à 7,5 km)	Centre	Proche banlieue (< 5km)	Centre
maisons individuelles en propriété					
prix achat par m²	/	**100**	/	46	41
appartements en location					
loyer par m²	**100**	61	55	45	43

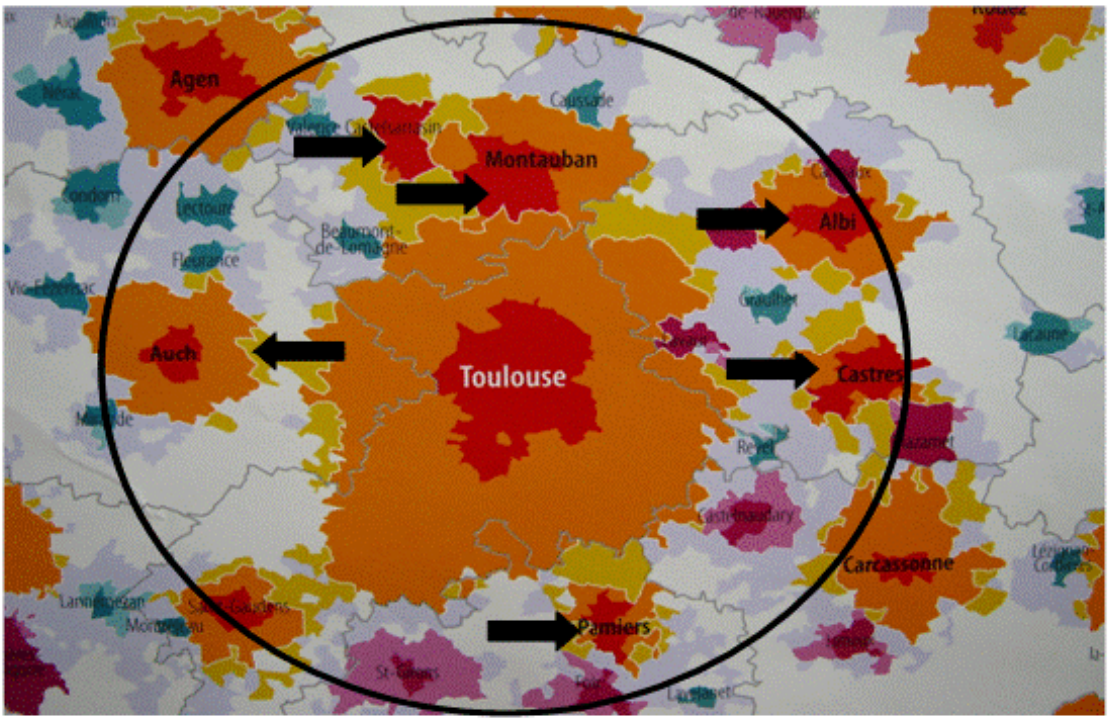
Source : enquêtes « Logement » de l'Insee.
Indice 100 : loyer par mètre carré des appartements dans Paris ou prix d'achat par mètre carré des maisons à 5 - 7,5 km de Paris (le nombre de maisons dans Paris est trop faible dans ces enquêtes pour être pris comme référence).

A ces aspects fonciers, qui constituent les « coûts urbains » s'ajoutent des coûts moins directs mais néanmoins importants : congestion, pollution de l'air, sentiment d'insécurité, bruit, qui sont un cortège de nuisances résultant de la forte densité de l'habitat et des activités productrices.
Ces coûts directs et indirects poussent les entreprises à rechercher des localisations plus économes par un arbitrage entre les avantages et les inconvénients de la concentration métropolitaine. Elles cherchent à réduire les coûts fonciers et salariaux, tout en conservant une bonne accessibilité aux services supérieurs des villes centres et en évitant ce qui leur apparaît comme des déserts économiques. Un tel arbitrage explique le développement de métropoles polycentriques, avec des centres d'emplois satellites de grandes métropoles, où les coûts urbains sont moindres, mais qui permettent de bénéficier des services métropolitains lorsque le coût de communications pour les aller quérir est supportable19(*).

e) Une métropole plus monocentrique : exemple de la région de Toulouse
L'exemple de la région toulousaine donne une illustration de l'évolution des emplois entre la

métropole régionale de Toulouse et six grandes aires urbaines sous son influence : Albi, Montauban, Castelsarrasin, Auch, Pamiers, Castres.

La métropole de Toulouse et ses satellites (figure 3)

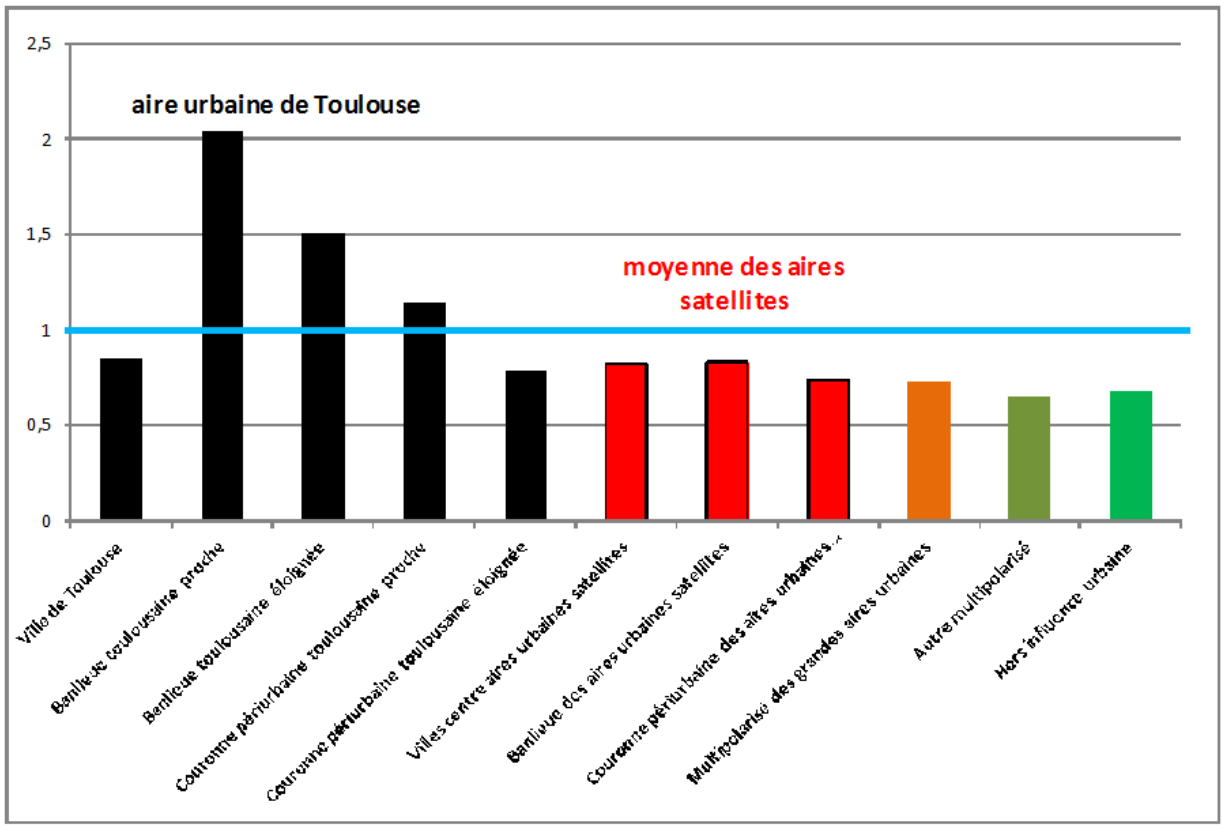


Source : zonage en aires urbaines 2010. Les communes en rouge forment les unités urbaines des `grandes aires urbaines' au sens de l'Insee (plus de 10 000 emplois), celles en orange les couronnes de ces grands pôles. Le jaune symbolise les communes multipolarisées des grandes aires urbaines, le violet les `moyennes aires urbaines' et le vert les `petites aires urbaines'.

En traçant un cercle de 75 kilomètres autour du Capitole (cf. figure 3), la figure 4 permet de retracer l'évolution des emplois dans cette région en distinguant, tout d'abord, les différentes catégories d'espaces de la figure 3. De plus, nous isolons la commune-centre de chaque unité urbaine de son restant, qui constitue la banlieue. Enfin, pour l'aire urbaine de Toulouse, la banlieue et la couronne périurbaine sont divisées en deux (proche, éloigné) selon la proximité de Toulouse. Les raisons de ce découpage spatial vont apparaître immédiatement.

La figure 4 montre que seules des communes appartenant à l'aire urbaine de Toulouse ont une croissance entre 1982 et 2008 supérieure à la moyenne régionale : les six aires urbaines satellites se situent, en moyenne, à l'indice 80 en 2008 pour une valeur régionale de 100. C'est donc la grande aire urbaine métropolitaine qui est clairement la gagnante, au détriment de ses satellites. L'évolution vers plus de polycentrisme, qui pourrait être bénéfique à la croissance économique du fait de la limitation des coûts urbains, ne s'est pas produite dans cette région au cours de la période étudiée.

Evolution de 1982 à 2008 des emplois selon le type d'espace rapportés à la moyenne de la région (figure 4)



Source : recensements de la population

Pourtant, on assiste à un phénomène comparable du point de vue des mécanismes économiques, mais qui conduit à une forme urbaine qui diffère du modèle centre - satellite de la théorie. C'est le mouvement de périurbanisation des entreprises. Ce faisant, les entrepreneurs cherchent à réduire les coûts urbains, fonciers et de déplacement, comme le veut la théorie. Ils bénéficient aussi d'une bonne accessibilité aux services financiers, universitaires, aéroportuaires, etc. des métropoles. Enfin, la densité d'emplois dans des zones d'activité, des parcs technologiques ou tertiaires de banlieue ou périurbains est suffisante, ce qui est aussi une exigence de la théorie pour obtenir une bonne productivité. La périurbanisation des emplois présente donc des avantages similaires à ceux du polycentrisme urbain analysé par Cavailhès *et al.*20(*).

Ce mouvement centrifuge se produit dans l'aire urbaine de Toulouse. C'est ce que montre la distinction des différentes zones de celle-ci : vite entre 1982 et 2008, les emplois augmentent moins que la moyenne régionale dans la commune de Toulouse (indice 85 en 2008), beaucoup plus rapidement dans la banlieue proche (indice 203 en 2008) et lointaine (indice 151 en 2008) et un peu plus vite dans la couronne périurbaine proche (indice 114 en 2008).

La répartition des cadres des fonctions métropolitaines montre que ces emplois se développent

eux aussi plus vite en banlieue toulousaine que dans la ville de Toulouse elle-même (figure 5). Celle-ci n'est pas la commune où ils sont les plus représentés : en 2008, ils dépassent 25 % des emplois à Labège et Blagnac, pour 16 % à Toulouse. La progression depuis 1982 a été rapide partout, mais plus encore dans la plupart des communes de banlieue. En revenant à des données France entière, nous allons retrouver le même mouvement de migration des emplois vers les périphéries des métropoles.

Les cadres des fonctions métropolitaines à Toulouse et dans sa banlieue en 1982 et 2008 (figure 5)

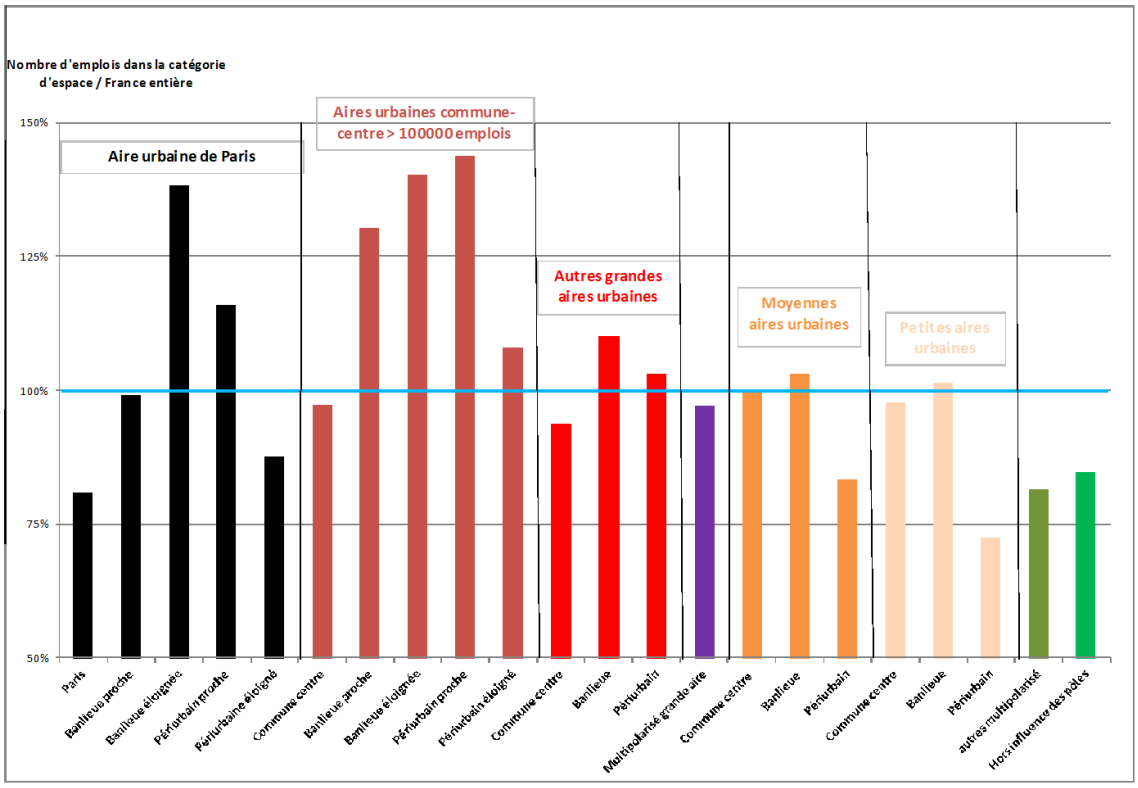
Source : « L'aire urbaine de Toulouse, un pôle d'emplois stratégiques de premier plan *», Perspectives villes, n° 131, janvier 2011*

f) Les emplois en France se désaxent vers la périphérie des métropoles

L'évolution des emplois dans la grande région toulousaine ne semble pas être une exception. Pour la France entière, les aires urbaines moyennes, ou celles offrant de 10 000 à 100 000 emplois dans leur ville centre, qui pourraient être peu ou prou des candidates au statut théorique de satellites des dix plus grandes métropoles de province, ont une croissance moindre que celles-ci. On assiste clairement à un mouvement de désaxage des emplois vers les périphéries des grandes villes. En gardant la même logique que précédemment d'étude des évolutions relatives des emplois par rapport à leur évolution nationale, nous décomposons, dans la figure 6, les tranches de taille des aires urbaines en fonction de la localisation plus ou moins proche du centre. Ce gradient distingue : (i) la commune-centre elle-même ; (ii) les communes de banlieue21(*) qui constituent le reste du pôle urbain (ou unité urbaine centre) au sens de l'Insee et qui sont subdivisées selon leur proximité du centre (proche, éloignée) ; (iii) les communes périurbaines qui constituent la couronne des pôles au sens de l'Insee22(*), également divisées selon qu'elles sont plus proches ou plus lointaines du centre de l'aire urbaine. La figure 6 indique l'évolution relative des emplois de ces différents types d'espace entre 1982 et 2008.

Dans les aires urbaines suffisamment grandes pour que la distinction des localisations proche ou éloignée des entreprises ait un sens, on observe des formes de la distribution en cloche : moindre croissance relative dans les villes centres, croissance relative maximum dans les banlieues éloignées et les communes périurbaines proches, croissance moindre en périphérie périurbaine. Dans les aires urbaines moins grandes, ce sont les banlieues où la croissance est maximum, les villes-centres ayant une croissance toujours inférieure à celle du pays dans son entier.

Evolution relative de 1982 à 2008 des emplois selon le gradient centre périphérie (figure 6)



Source : recensements de la population

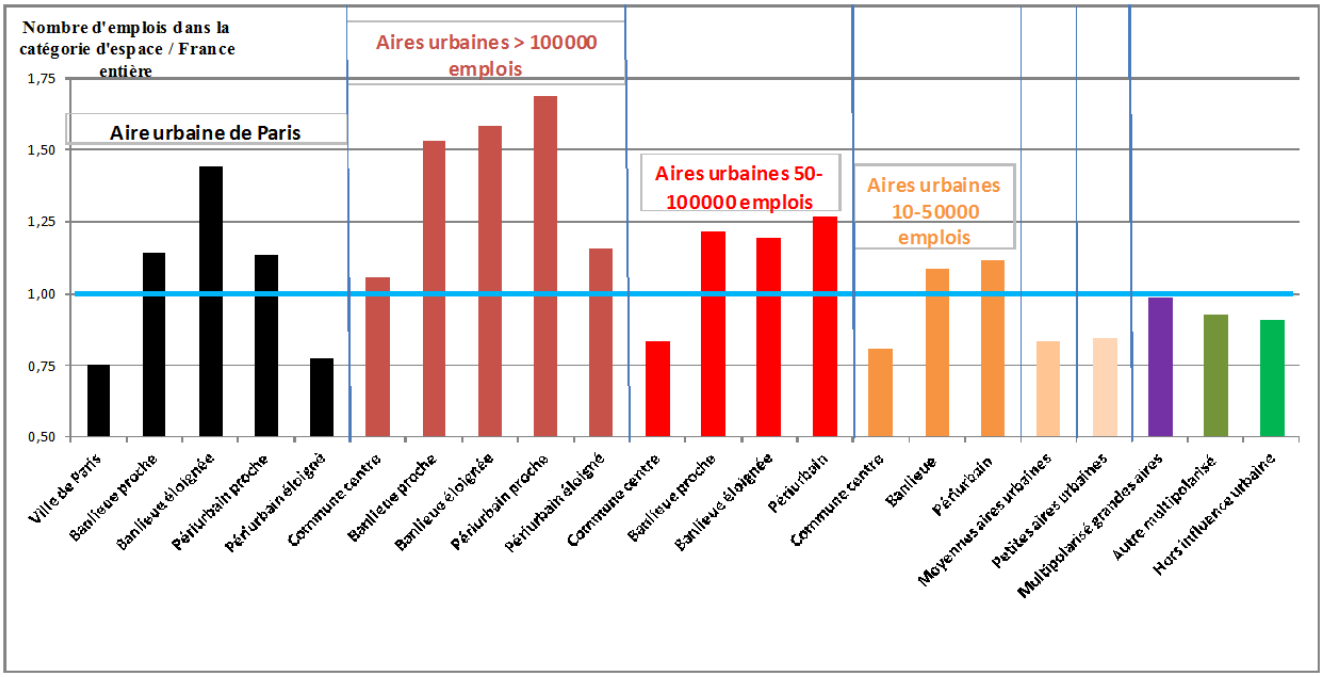
La croissance désaxée, au sens d'un mouvement qui sort de son axe - que nous assimilons au centre de l'aire urbaine - est donc globalement la règle. On peut dire autrement la chose : les emplois s'étalent dans l'espace - sans donner ici à ce terme de connotation négative. Un examen plus minutieux montrerait que les zones aéroportuaires, les abords de campus universitaires, la proximité de bretelles d'accès autoroutières sont privilégiés, de même que les bourgs ou petites villes périurbaines bien desservies par les transports. Le critère de l'accessibilité reste donc important, mais la recherche de coûts urbains moindres ne l'est pas moins.

Cette évolution globale de la localisation des entreprises peut cacher des comportements différents selon les secteurs d'activité. Il est normal que les emplois de service aux personnes suivent la population, qui se périurbanise comme nous allons le voir ; normal aussi que des entreprises polluantes ou qui ont besoin d'emprises foncières importantes (chimie, travaux publics, etc.) se développent surtout là où la densité de population est faible et les terrains peu chers. Pour éclairer ces mouvements sectoriels différents, nous examinons les emplois de cadres métropolitains en décomposant à nouveau la figure 2 selon le gradient de centralité (figure 7) et nous ajoutons une figure comparable pour les emplois industriels (figure 8).

La figure 7 montre que les emplois de cadres métropolitains ont connu entre 1982 et 2009 une évolution relative comparable à celle de l'ensemble des emplois : progression moindre qu'en moyenne nationale dans les communes-centres des aires urbaines (sauf pour les dix plus

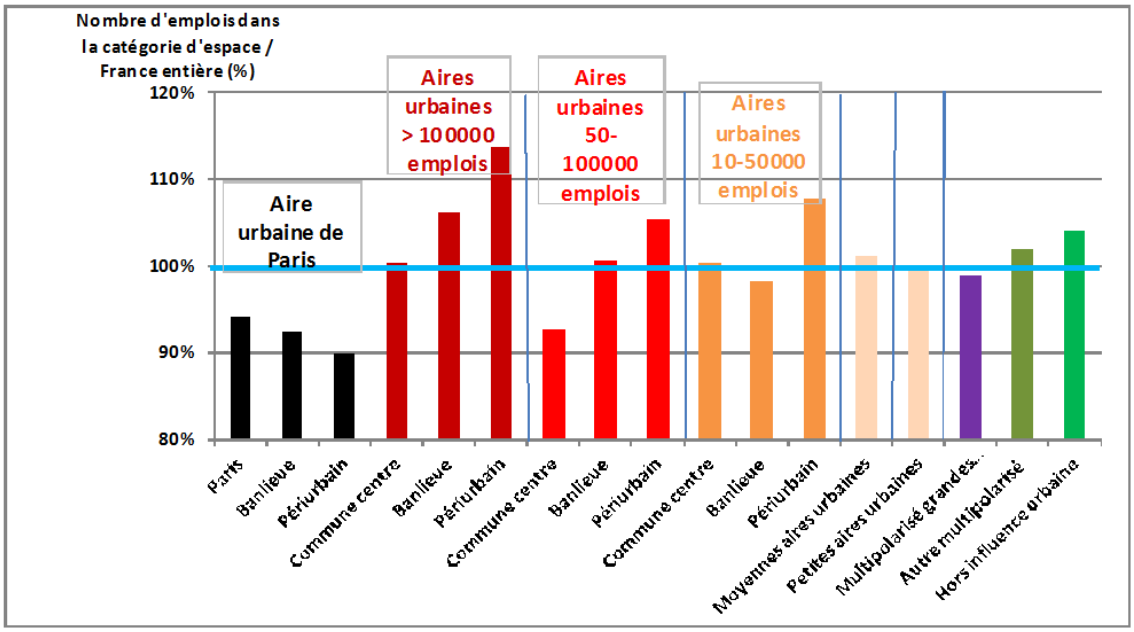
grandes métropoles de province) et plus rapide en banlieue éloignée et dans les communes périurbaines proches. Les emplois industriels, dont il faut rappeler qu'ils ont régressé durant la période 1999-2009 étudiée dans la figure 8, se distinguent de l'évolution d'ensemble par plusieurs aspects. Globalement, c'est, une nouvelle fois, dans les dix plus grandes métropoles de province qu'ils se sont le mieux maintenus et dans l'aire urbaine de Paris que leur recul a été le plus important. Les communes hors influence de pôles, qui sont assimilées à l'espace rural « profond » (pour simplifier) ont connu une certaine résistance de ces emplois, de même que les autres communes multipolarisées (qui sont un espace rural moins « profond »). Selon le gradient de centralité, c'est dans les couronnes périurbaines que l'érosion de ces emplois industriels a été la moins forte, sauf en région parisienne.

Evolution relative de 1982 à 2009 des cadres des fonctions métropolitaines selon le gradient centre périphérie (figure 7)



Source : recensements de la population

Evolution relative de 1999 à 2009 des emplois industriels selon le gradient centre périphérie (figure 8)



Source : recensements de la population

g) Les mécanismes fondamentaux de la localisation des ménages

Les économistes distinguent trois facteurs qui sont à la source du processus d'extension de l'habitat urbain dans l'espace : la démographie, naturellement, et deux causes proprement économiques, l'augmentation du niveau de vie qui se traduit par une demande accrue d'espace résidentiel et la diminution des coûts de transport qui permet d'habiter plus loin des villes-centres. Lorsque le niveau de vie augmente, disons de 1 %, la consommation de la plupart des biens augmente, généralement d'un peu moins de 1 % (biens normaux) et parfois de plus de 1 % (biens de luxe). Le logement étant un bien normal (+ 0,7 à 0,8 % pour + 1 % de revenu), de nouveaux terrains sont nécessaires pour satisfaire cette demande, conduisant à une expansion urbaine. La baisse des coûts de transport est aussi un facteur d'extension des villes. De nos jours, l'automobile permet d'habiter presque n'importe où, en s'affranchissant des réseaux de transports en commun. Or, le coût automobile a beaucoup baissé depuis un quart de siècle, et la vitesse de déplacement a augmenté, en particulier avec les améliorations du réseau routier, ce qui a également favorisé l'extension périurbaine des villes.

Le mécanisme sous-jacent au choix d'une localisation résidentielle est le suivant. Les ménages font un arbitrage entre le coût de leurs déplacements quotidiens (disons : les migrations alternantes domicile - travail) et le coût de leur logement, dont le renchérissement près des villes centres réduit la taille du lot résidentiel qu'ils peuvent y acquérir. La diminution des valeurs foncières lorsqu'on s'éloigne du centre-ville joue un rôle crucial dans cet arbitrage.

La manière dont s'opère l'arbitrage entre distance et valeur foncière varie selon les

caractéristiques socio-démographiques des ménages (nombre d'enfants, âge, etc.) et leur revenu. Par exemple, si les ménages à haut revenu apprécient fortement la consommation d'espace résidentiel, ils choisissent d'habiter dans les banlieues ou les communes périurbaines où de faibles valeurs foncières leur permettent d'acquérir de grands lots résidentiels. On explique souvent ainsi la localisation des ménages riches dans les *suburbs* américains. Au contraire, les ménages aisés peuvent préférer choisir un habitat central pour éviter une perte importante en temps en transport lorsque c'est le temps qui est pour eux le plus précieux, comportement qui conduit davantage aux formes de certaines villes européennes (exemple : Paris), ainsi qu'à celles de certaines villes américaines (exemple : celles de la Nouvelle-Angleterre), où les ménages aisés habitent dans le centre des villes.

h) Le rôle des caractéristiques locales des lieux

Le cadre de vie résidentiel intervient pour compléter le raisonnement précédent. Parmi ses caractéristiques, la qualité du voisinage est l'élément le plus important. On parle souvent de « marquage social des lieux » pour désigner, à un extrême, la stigmatisation qui frappe certains d'entre eux que l'on voit comme des ghettos et, à l'autre bout, des quartiers de bonne réputation, où vit une population aisée. En effet, l'espace est socialement hétérogène. Les raisons tiennent, d'une part, au fonctionnement du marché immobilier et, d'autre part, à des mécanismes socio-économiques qui échappent au marché.

Un « tri spatial » résulte, tout d'abord, du fonctionnement spontané du marché foncier résidentiel. Les ménages qui ont les mêmes paramètres (revenu, coût du temps et goûts identiques) aboutissent à des choix identiques (aux impondérables individuels près) et ils se localisent donc spontanément à proximité les uns des autres, alors que d'autres ménages, qui ont des caractéristiques différentes, choisissent d'autres localisations. La ségrégation spatiale est le produit normal du fonctionnement du marché foncier.

Ce « tri spatial » résulte aussi de « comportements grégaires » qui opèrent indirectement sur le marché foncier. Les ménages des catégories sociales supérieures aiment vivre les uns près des autres car ils tirent bénéfice de ce voisinage. Il en résulte un effet boule de neige, qui s'accentue encore du fait de la qualité des biens et services publics qui sont offerts là où ils habitent (la qualité de l'école est particulièrement recherchée). De la même manière qu'on a pu dire que le Code civil était une machine à hacher la terre (par le jeu des divisions successorales successives), on peut dire que le marché foncier est une machine à hacher la société, en séparant les groupes sociaux et en les éloignant de plus en plus les uns des autres au fur et à mesure que l'habitat se disperse.

Enfin, des mécanismes hors marché interviennent aussi, comme les politiques volontaires de ségrégation mises en œuvre par certaines collectivités locales : zonages urbains imposant des contraintes insupportables pour les classes laborieuses, inégalité d'implantation des logements sociaux (« trop grands » et « trop ensembles »), « clubisation » de communes périurbaines, en empruntant ce terme à E. Charmes23(*). En effet, la périurbanisation en France a accentué la ségrégation spatiale.

La ségrégation spatiale périurbaine s'explique par la recherche par certains ménages d'aménités rurales ou agricoles. Même si les agriculteurs sont critiqués pour les nuisances

qu'engendrent leurs activités (odeurs, pollutions, bâtiments disgracieux, etc.), ils entretiennent et gèrent l'espace, qui est ouvert à la promenade, offre des paysages agréables et donne une image de nature ou de ruralité qui plaît aux Français, ce que montrent des enquêtes sur ce thème. C'est là un cadre de vie dont ils apprécient le calme, l'air pur, la vue, la proximité de champs ou de prés, etc. Lorsqu'elles ont pu se motoriser, les fractions supérieures des classes laborieuses (techniciens, ouvriers qualifiés, employés, etc.) sont allées à la recherche de ces aménités dans les couronnes périurbaines, ce qui leur a aussi permis d'assouvir le vieux désir d'accéder à la propriété. Ceux qui n'en avaient pas les moyens (chômeurs, immigrés, pauvres, etc.) sont restés sur place, comme scotchés dans ce qui était les « riantes banlieues » des années 1960 (pensons à Le Corbusier, aux villes nouvelles, etc.), qui sont devenues des « quartiers à problème » après que ce tri spatial les eut vidées de leur mixité sociale.

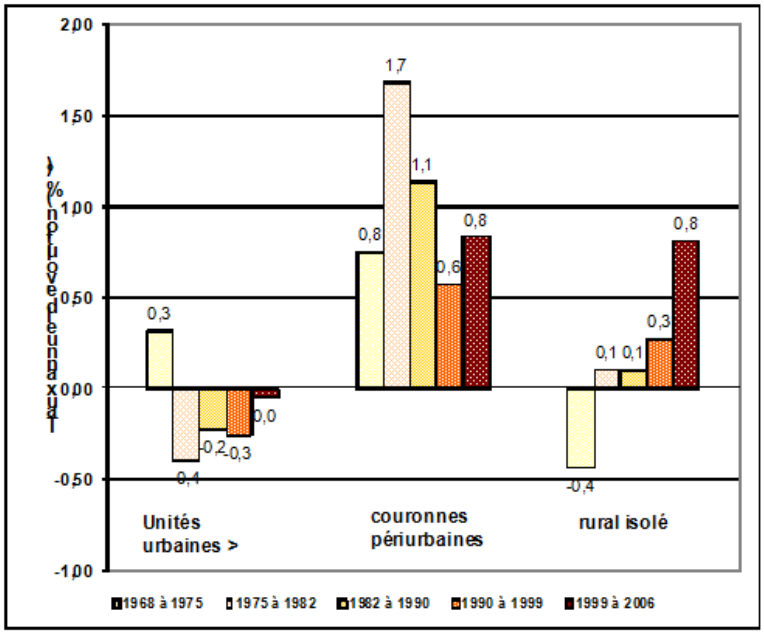
Le monde réel n'est donc pas la vaste plaine homogène de la théorie économique. En le revisitant on trouve, par exemple à Paris, New-York ou Boston des centres-villes avec beaucoup d'aménités, historiques (monuments, musées, etc.) ou « modernes »24(*) (restaurants, théâtres, etc.), ce qui explique la localisation centrale des riches. Par contre, dans des villes comme Atlanta, Phoenix (ou Bruxelles), il n'y a pas (ou peu) d'aménités des centres villes, d'où une localisation périphérique des riches. Ailleurs encore, les aménités forment un patchwork complexe (Londres), ou bien elles ne sont pas réparties seulement sur un gradient centre-périphérie mais aussi ouest-est (Paris).

i) La poursuite de la périurbanisation des ménages

Pour mesurer les évolutions de la population dans l'espace, le solde migratoire qui mesure l'évolution des entrées et sorties de population, est plus pertinent que le solde naturel. Car le premier résulte d'une décision, celle de migrer quelque part, alors qu'on ne décide pas de là où l'on naît et meurt.

Depuis 1968, pour chaque période inter-censitaire, l'espace périurbain enregistre le plus fort solde migratoire, comme le montre la figure 9. Ce mouvement se poursuit de nos jours : le solde migratoire annuel est de + 0,8 % entre 1999 et 2006 dans les couronnes périurbaines. Ce solde est le même pour l'espace rural, alors que l'on est à 0 % dans les pôles urbains. Cette attractivité des campagnes est partagée dans les autres pays développés. Le mouvement est né aux Etats-Unis après la Seconde guerre mondiale, il a ensuite atteint l'Europe du Nord puis s'est répandu vers le Sud. Dans le cas de la France, la région parisienne a été pionnière - dès le milieu des années 1960 - puis l'ensemble du pays a été touché à partir du milieu des années 1970.

Solde migratoire annuel intercensitaire (figure 9)



Source : recensements de la population. Découpage en aires urbaines 1996.

Les raisons de ces migrations vers la périphérie des villes sont celles que nous a indiqué la théorie : baisse des coûts de transport et progression de la motorisation des ménages, augmentation du revenu qui se traduit par une demande accrue de logement et d'espace résidentiel, recherche d'aménités du cadre de vie et rejet de nuisances urbaines, tout en ne s'éloignant pas trop des emplois, exigence d'autant mieux satisfaite que, comme nous l'avons vu, les emplois migrent eux aussi vers les banlieues et les couronnes périurbaines.

Depuis une vingtaine d'années, les migrations vers l'espace périurbain, surtout proche de villes, concernent davantage les classes moyennes ou aisées, alors que les classes populaires sont reléguées dans certaines banlieues urbaines ou dans des couronnes périurbaines éloignées, où le sol est moins cher mais qui demandent de longs trajets domicile-travail.

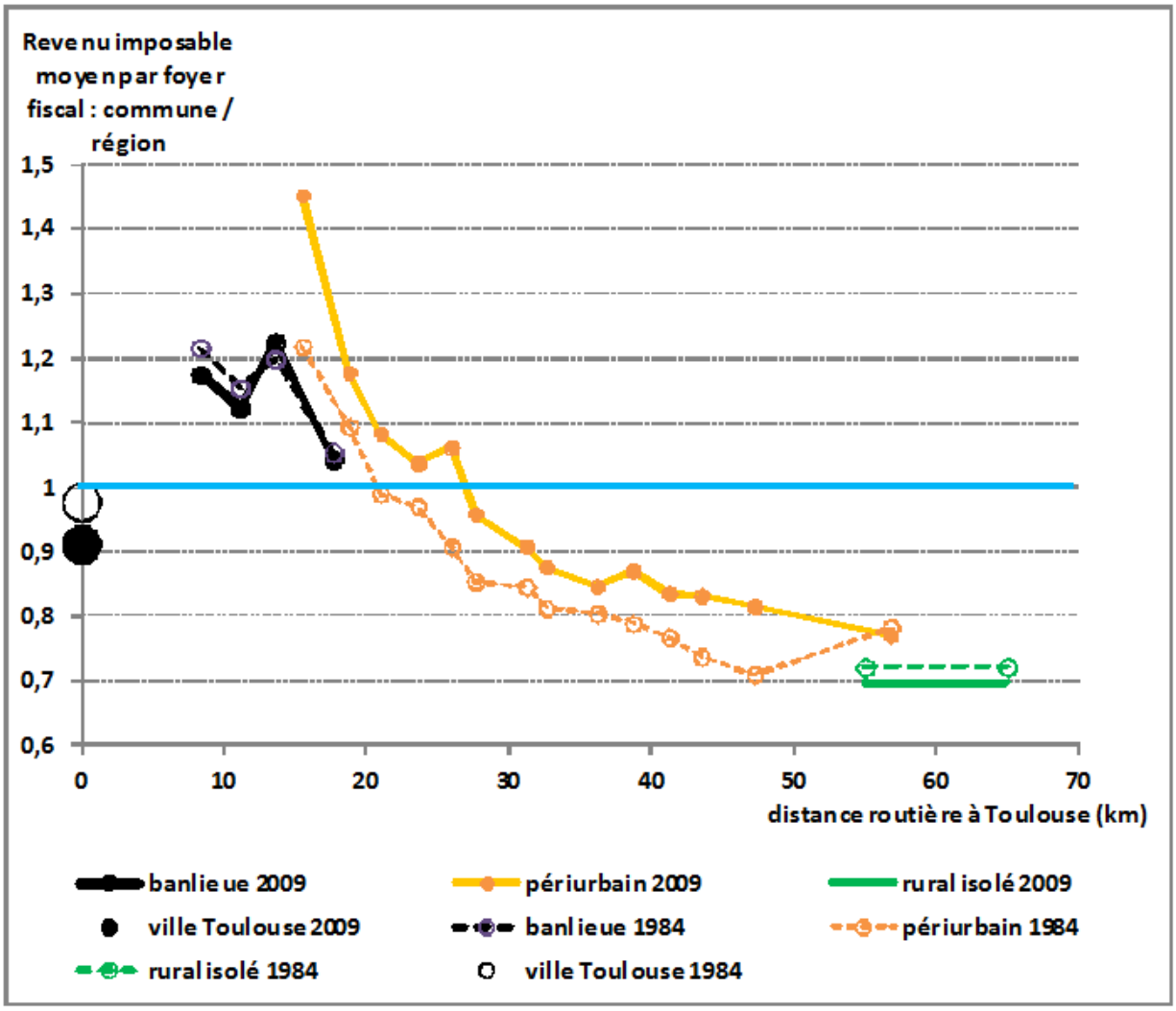
j) L'exemple de la métropole toulousaine : banlieue et périurbain s'enrichissent

Un nouveau zoom sur la région de Toulouse permet d'illustrer la répartition dans l'espace des groupes sociaux. Parmi les indicateurs possibles, nous privilégions celui du revenu imposable moyen des foyers fiscaux (qui sont plus petits que les ménages, *grosso modo* dans la proportion 1/1,2)25(*). Nous avons calculé le revenu fiscal par tranche de distance routière entre une commune et la place du Capitole (avec un pas de 2,5 km) jusqu'à 65 km de celle-ci. La figure 10 renseigne ce revenu en 1984 et 2009 en termes relatifs, c'est-à-dire en le rapportant au revenu moyen de la région.

On note, tout d'abord, la forme en cloche de la répartition : le revenu du foyer fiscal moyen est inférieur dans la commune de Toulouse à celui du foyer fiscal moyen de la région, il est supérieur à celui-ci dans les communes de banlieue et dans les communes périurbaines

proches (jusqu'à 20-25 km) et à nouveau inférieur dans celles qui sont au-delà de cette distance, tout comme dans les communes isolées se trouvant dans le cercle des 65 kilomètres de Toulouse. Remarquons, ensuite, que la situation relative de la ville de Toulouse s'est dégradée entre 1984 et 2009, alors que celle des communes périurbaines s'est améliorée, quelle que soit la tranche de distance à la métropole. Situées entre les deux, les communes de la banlieue toulousaine ont maintenu à peu près à l'identique leur position relative. Les communes rurales isolées connaissent un déficit de revenu de près de 30 % par rapport à la moyenne régionale.

Revenu fiscal par ménage en 1984 et 2009. Région de Toulouse(figure 10)



Source : Insee-DGI, Revenus fiscaux des ménages

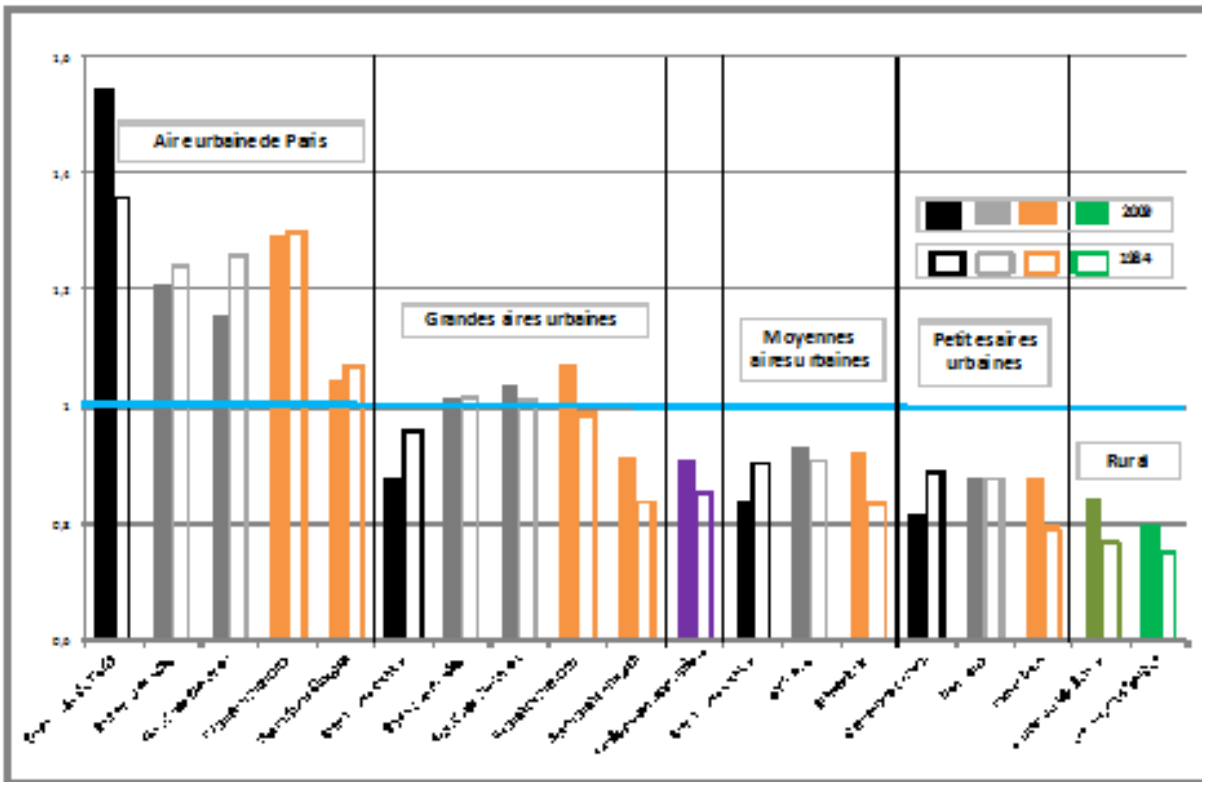
En 2009, le revenu fiscal moyen dans Toulouse est inférieur de 9 % au revenu fiscal moyen régional. C'est un écart important compte tenu du coût de la vie élevé de la métropole, en particulier du coût du logement. De plus, Toulouse est l'une des plus grandes communes

urbaines de France, qui compte des quartiers périphériques où vit une population laborieuse ou pauvre (exemple : Le Mirail). La situation des ménages dans ces quartiers est évidemment plus dégradée que ne le suggère la valeur moyenne de - 9 %26(*). A l'inverse, les communes rurales hors influence des pôles, où le revenu est de 30 % inférieur à la moyenne régionale, bénéficient de logements peu chers, parfois d'un approvisionnement à partir d'un potager ou de l'élevage de petits animaux, ce qui vient atténuer le poids de leur pauvreté relative. Les statistiques « sèches » de la figure 9 sont donc insuffisantes pour rendre compte des difficultés (parfois des drames) des uns et des facilités (parfois de l'opulence) des autres. Elles retracent des écarts statistiques et des évolutions depuis un quart de siècle sur un gradient allant de l'urbain au rural dans une vision très stylisée, comme un squelette qui serait dépouillé de sa chair. La situation pour l'ensemble du pays va permettre de confirmer, mais aussi de nuancer, ce cas particulier de la région toulousaine.

k) En France, les couronnes périurbaines, parisienne exceptée, s'enrichissent

La figure 11 montre la situation relative du revenu des foyers fiscaux en 1984 et en 2009 dans différents types d'espaces par rapport à la moyenne nationale. Les tranches de taille d'aires urbaines sont moins détaillées que dans les figures précédentes car nous voulons mettre en relief la situation des types d'espace à l'intérieur des aires urbaines : commune centre (figurée en noir), banlieue proche ou lointaine (gris) et périurbain (orange), également selon sa proximité et enfin rural (vert). La situation en 1984 est indiquée par des bâtons évidés, cette en 2009 par des bâtons pleins, ce qui permet de voir l'évolution entre les deux dates.

Revenu relatif par foyer fiscal en 1984 et en 2009 (figure 11)



Source : Insee-DGI, Revenus fiscaux des ménages

Notons, tout d'abord, que le revenu moyen d'un foyer fiscal de l'aire urbaine de Paris est supérieur à la moyenne nationale en 1984 et 2009, pour tous les types d'espaces de cette aire urbaine. Le revenu est toujours inférieur à la valeur nationale dans les aires urbaines moyennes et petites, de même que dans les régions rurales. Clairement, le revenu relatif diminue lorsqu'on descend dans la hiérarchie urbaine. Cette allure générale de l'histogramme, descendant en allant de la gauche vers la droite de la figure, est suffisamment connue pour qu'il soit inutile d'insister davantage. La situation des différentes zones à l'intérieur d'une aire urbaine est peut-être plus riche d'enseignements nouveaux.

Dans l'aire urbaine Paris, tout d'abord, le revenu moyen des foyers fiscaux parisiens dépasse de beaucoup la valeur nationale et l'écart s'est accru depuis 25 ans : Paris était à l'indice 136 en 1984 (pour une valeur nationale de 100) et passe à l'indice 154 (la valeur nationale de 100 étant évidemment différente de la précédente). Un foyer fiscal habitant Paris avait donc un revenu d'un tiers supérieur à son homologue national en 1984 et il s'est enrichi en termes relatifs, au point d'avoir en 2009 un revenu qui dépasse de moitié celui d'un foyer fiscal du pays. Est-il plus riche pour autant ? Il faudrait pour répondre à la question tenir compte du coût de la vie dans la capitale. On sait, en particulier, que le prix d'achat des logements, déflaté par le revenu des ménages, a été multiplié par trois durant cette période27(*). Mais, heureusement pour les locataires, les loyers ont augmenté beaucoup moins vite. Ici aussi, il faudrait enrober le squelette des chiffres secs que nous donnons par la chair qu'apporte le vécu du coût de la vie,

ce qui relève d'une autre analyse.
La figure 11 montre également que les communes de la banlieue parisienne se situent nettement au-dessous de la capitale, quoique restant en moyenne bien au-dessus de la valeur nationale, et qu'elles se sont appauvries en termes relatifs entre 1984 et 2009. Cette situation d'ensemble des communes de la banlieue parisienne masque, à l'évidence, d'énormes disparités entre les communes, analysées dans d'autres travaux mais qui ne sont pas le centre d'intérêt de cet article : nous cherchons ici à mettre en relief les écarts et les évolutions entre les grandes catégories d'espaces du pays, à petite échelle. Enfin, pour terminer ce rapide aperçu de la situation de l'aire urbaine parisienne, il faut également relever une légère dégradation depuis un quart de siècle du revenu relatif de l'espace périurbain.
Le tableau d'ensemble en province est très différent. Les communes-centres des aires urbaines se situent au-dessous de la valeur des banlieues et des couronnes périurbaines appartenant à la même tranche de taille d'aire urbaine. De plus, la situation de ces communes-centres s'est dégradée depuis 1984, alors qu'elle s'est améliorée dans les communes de banlieue, et plus encore dans les couronnes périurbaines. C'est ainsi que dans les grandes aires urbaines, les communes-centres sont passées de l'indice 96 en 1984 à l'indice 88 en 2009 alors que, dans le même temps, les communes périurbaines montaient de l'indice 99 à 107 (périurbain proche) ou de 84 à 91 (périurbain lointain). Entre commune centre et couronne périurbaine, les communes de banlieue se situent à des niveaux proches de la moyenne nationale et assez stables au cours du temps.
Ce sont des évolutions comparables qui se sont produites dans les aires urbaines moyennes et petites : les communes-centres ont perdu la suprématie dont elles bénéficiaient en 1984, pour se trouver en 2009 dans une position relative moins favorable que les communes de banlieue et périurbaines, qui ont progressé durant la période. Les communes-centres se trouvent en 2009 à des valeurs d'indice autour de 82 alors que les banlieues et les communes périurbaines sont autour de 90. Les communes rurales isolées ou multipolarisées se situent en dessous de ces valeurs, mais leur position relative s'est améliorée depuis 1984.
En résumé, les villes centres s'appauvrissent, sauf Paris ; les couronnes périurbaines s'enrichissent, sauf dans l'aire urbaine de Paris, de même que s'enrichit l'espace rural hors influence de pôles. Les banlieues sont dans des situations intermédiaires. Il ne s'agit là que de grandes tendances qui, il faut le rappeler à nouveau, se dégagent à l'échelle du territoire national sans permettre de montrer l'hétérogénéité qui s'observerait à plus grande échelle. De plus, ces données, pour importantes qu'elles soient, ne sont qu'un constat. Elles appelleraient, d'une part, des approfondissements statistiques28(*). Il faudrait aussi, d'autre part, aller plus loin que le simple constat en développant une analyse explicative. Mais de tels prolongements dépasseraient le cadre de cet article.

I) Conclusion

A petite échelle, c'est-à-dire à l'échelle de la France entière, retenons la cohérence entre la localisation des emplois et celle des ménages, ainsi que celle de leurs évolutions. Les dix plus grandes aires métropolitaines de province, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg et Toulouse, sont les gagnantes en termes

d'emplois, y compris d'emplois stratégiques de cadres de fonctions métropolitaines. Les aires urbaines de province un peu moins importantes sont dans des positions moins favorables. Par exemple les villes qui entourent Toulouse comme des satellites (Albi, Montauban, Castelsarrasin, Auch, Pamiers, Castres) sont moins dynamiques en termes d'emplois que la métropole toulousaine ; il en est de même au niveau national. Cette croissance inégale est inévitable. Les rendements croissants impliquent que l'ensemble du territoire national ne participe pas de la même manière au développement économique. Le capital humain ayant une forte tendance à se concentrer spatialement, les écarts entre territoires sont inévitables.

D'un côté, cet essor des grandes métropoles est bénéfique. Les grandes métropoles sont plus productives que les villes moyennes ou petites du fait d'économies d'échelle et d'agglomération. Leur ambition `millionnaire' (en termes de population), lorsqu'elle n'est pas déjà atteinte, est légitime. Le capital humain y est plus dense, les interactions entre activités productives plus intenses, l'innovation plus développée. Elles sont le creuset de la croissance économique et de la création d'emplois. Le mouvement de concentration métropolitaine est donc bénéfique. Il doit être encouragé, car la théorie économique montre qu'il est spontanément trop faible : les entrepreneurs, dans leur choix privé de localisation, ne tiennent pas pleinement compte des bénéfices sociaux de la concentration. Pour corriger ce dysfonctionnement des marchés, les politiques publiques doivent aider davantage les métropoles qui réussissent, pour le bien du pays dans son ensemble.

D'un autre côté, la croissance des métropoles est source de handicaps, parmi lesquels des coûts urbains considérables (coûts fonciers, coûts de déplacement, nuisances urbaines). Paris, qui ne connaît pas le même dynamisme que les dix métropoles de province précédemment énumérées, est peut-être victime de ces coûts, plus difficiles à supporter eu égard à sa taille. La théorie économique enseigne qu'un remède pourrait être une structure urbaine polycentrique, dans laquelle des villes satellites profiteraient des atouts d'une métropole sans avoir à supporter des coûts urbains aussi élevés. Mais ce n'est pas dans ce sens que s'oriente l'armature urbaine française : au contraire, nous venons de le dire, elle évolue vers plus de monocentrisme, bénéficiant davantage aux `soleils' des principales métropoles qu'aux `étoiles' satellites qui les entourent.

C'est une autre voie qui est suivie par le système productif en France : la périurbanisation des emplois est le palliatif permettant d'éviter des coûts urbains qui sont des freins à la compétitivité. Les emplois dans leur ensemble, comme ceux des fonctions métropolitaines stratégiques, se développent plus dans les banlieues et les couronnes périurbaines que dans les villes centres. Ce `dynamique périphérique' tient à des migrations de firmes qui quittent les villes centres, et/ou à un meilleur dynamisme des firmes déjà présentes dans ces périphéries, et/où à une plus grande natalité, ou une moindre mortalité des firmes qui y sont présentes. Quoiqu'il en soit des mécanismes sous-jacents à cette démographie des entreprises, elles trouvent dans ces localisations périphériques un milieu économique favorable : coûts urbains moins élevés et avantages métropolitains à portée de main.

Ce mouvement de périurbanisation des entreprises accompagne le mouvement de périurbanisation de la population qui perdure depuis plus de 40 ans. Celui-ci, suffisamment connu pour qu'il soit inutile d'insister, présente des caractéristiques sociales nouvelles. Depuis

25 ans, les ménages aisés représentent une part croissance de la population des banlieues et des couronnes périurbaines proches, qui connaissent un enrichissement relatif, et où les emplois de cadres des fonctions métropolitaines augmentent plus qu'ailleurs. Inversement, les classes populaires progressent dans les villes-centres des aires urbaines, où les emplois reculent, où chômage augmente, et qui connaissent un appauvrissement relatif. A l'échelle du pays dans son entier, les dix plus grandes métropoles de province trustent les gains d'emplois, en particulier dans les professions d'importance stratégique pour la croissance économique. Les espaces périurbains profitent de flux migratoires et s'enrichissent au détriment des villes centres qui s'appauvrissent (sauf en région parisienne, où c'est l'inverse).

Cependant, il ne s'agit là que d'une vision schématique, à la petite échelle du territoire national. Elle ne tient pas compte du patchwork de la réalité géographique ni des différenciations intra-urbaines, qui se sont accentuées lorsqu'on examine le territoire à une plus grande échelle29(*), ce qui conduit parfois à un appauvrissement absolu de certaines zones, véritables « trappes à chômage ». A l'échelle des quartiers, l'inégalité socio-spatiale a progressé plus encore, bien que nous n'ayons pas ici, faute de place, analysé ce niveau territorial. En suivant les propositions de J. Cavailhès et J.-F. Thisse30(*), ce sont ici d'autres politiques correctrices qui sont nécessaires, favorisant la compétence et la mobilité : « *la bonne politique consiste à aider les personnes avant d'aider les territoires (...) [par une] mobilité géographique ascendante, encouragée dans d'autres pays avec des résultats positifs. Au lieu de politiques, par ailleurs peu efficaces, donnant des incitations financières aux entreprises pour qu'elles s'installent dans les zones franches urbaines (ZFU), des politiques donnant des incitations financières aux chômeurs des ZFU pour qu'ils aillent vers les emplois sont nécessaires* ».

L'aide à la concentration métropolitaine à une échelle macro-spatiale et l'aide à la mobilité sociale ascendante à une échelle micro-spatiale nécessitent donc un pilotage fin des politiques publiques, à l'échelle du pays et à celle des petits territoires.