



# Note du CREOGN

Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale

## Territoires et populations : l'enjeu des mobilités

Le lancement de la Conférence nationale des territoires en 2017 met au cœur de l'actualité le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales pour l'aménagement du territoire, notamment dans le cadre des transitions écologiques et numériques et la lutte contre les fractures territoriales. Visant à répondre aux besoins en services de la population, la démarche initiée revêt un caractère stratégique pour les services publics de proximité qui sont au contact et doivent se montrer proactifs.

La gendarmerie maille l'ensemble du territoire et en protège 95 %. A l'instar d'autres services publics ou d'entreprises, il existe une « demande » à prendre en compte. Ainsi, les unités de gendarmerie départementale sont de plus en plus présentes en zones périurbaines tout en conservant une maîtrise des espaces ruraux. Par ailleurs, au-delà des terres, la gendarmerie investit des espaces pour parer les nouveaux risques, qu'ils soient maritimes ou encore numériques. Mais sur tous ces espaces, il convient de mieux connaître et comprendre ceux qui y vivent et les traversent pour développer une sécurité de proximité. Partant d'un atelier de recherche organisé par le CREOGN le 5 décembre 2017, cette note revêt un caractère prospectif, en ce qu'elle propose des réflexions d'experts d'horizons différents, que ce soit celui de la géographie, du droit, des sciences politiques, d'institutions publiques ou de l'entreprise. Cette alliance de connaissances féconde a pour but de sensibiliser ceux qui partagent un intérêt à l'ingénierie territoriale sous le prisme des services publics et de la sécurité.

Les réflexions sur les territoires et les populations ouvrent sur la lecture des cartes, celles que les géographes construisent pour éclairer leurs utilisateurs sur ce qui s'est passé, sur ce qui est et sur ce qui potentiellement adviendra. Ces cartes révèlent que les espaces sont en mutation et qu'ils sont avant tout modelés par ceux qui les occupent, les traversent et les utilisent pour leurs activités. L'espace maritime illustre également les transformations en cours. Parallèlement à ce qui se vit et se crée sur ces espaces, l'indispensable calque administratif et politique évolue pour encadrer au mieux ces mouvements. Ce décor planté révèle l'enjeu des mobilités pour les années à venir. Il ne s'agit pas de prévoir mais bien d'innover en matière de service public sur les réalités territoriales et celles des populations dans toute leur complexité. Une entreprise telle que La Poste anticipe ces enjeux pour accomplir ses missions. Son exemple est inspirant pour une organisation comme la gendarmerie. Pour autant, et l'actualité de la sécurité du quotidien l'illustre parfaitement, il convient d'appréhender les besoins et d'envisager de nouvelles pratiques de la sécurité publique.

### **I – Les mutations des territoires sont celles des populations et de leurs activités**

En partant de l'étude sur « les mutations territoriales hors des métropoles » menée notamment par les géographes Christophe Quéva et Noé Guiraud<sup>1</sup>, les cartes mettent en évidence de nombreux contrastes d'un espace à l'autre. Ainsi, toutes les campagnes ne se vident pas et certaines vivent même une renaissance rurale<sup>2</sup> qui est confortée par le phénomène de gentrification rurale<sup>3</sup>. De même, si l'on aborde le maillage des petites et moyennes villes, on constate de grandes disparités autour de ces pivots

1 Respectivement de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et du Centre national de la recherche scientifique.

2 KAYSER Bernard, 1990, *La renaissance rurale – sociologie des campagnes*, Colin

3 PISTRES Pierre, *Renouveau des campagnes françaises*, sous la direction de Catherine Rhein, directeur de recherche au CNRS, thèse soutenue le 7 décembre 2012, Université de Paris-Diderot.

à l'échelle locale. Si certaines jouent un rôle de centralité, d'autres souffrent d'évolutions économiques et démographiques défavorables au point que cela s'inscrit dans le paysage urbain de par les vacances commerciales et de logements. Ces centres en déshérence se sont vidés au profit de zones périurbaines ou d'autres centres plus attractifs. Les activités économiques et les populations se déplacent, les services publics accompagnent peu ou prou ce mouvement et se recomposent de façon rationnelle tout en cherchant à respecter les lois dites de Rolland<sup>4</sup>. L'approche quantitative ne suffit pas. La compréhension des espaces passe également par des enquêtes qualitatives sur les choix et les attentes des populations, car ce sont elles qui modèlent et animent les espaces, notamment au travers de leurs mobilités.

Après « Territoires 2040, aménager le changement » initié par la Datar en 2009, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) vient d'engager une nouvelle démarche : les "Fabriques prospectives". Annabelle Boutet, adjointe au chef du bureau de la prospective, en a exposé les principales bases de réflexion. L'étude démographique souligne les zones attractives (façades Atlantique et Méditerranée notamment) et l'enjeu des migrations dont l'impact peut être positif. Les besoins des habitants évoluent avec le vieillissement et/ou leur niveau de vie. La motorisation et sa modernisation ont permis d'allonger les distances de déplacement sans modifier les temps de transport. Les opérateurs de réseaux proposent également de nouvelles offres et réduisent sur certains espaces les temps de déplacement. Dans le même temps, des logiques participatives et collaboratives se sont développées avec l'appui du numérique et une prise de conscience des enjeux écologiques. Le citoyen ne souhaite plus nécessairement posséder un équipement, il en privilégie l'usage, ce qui est contradictoire avec des logiques équipementières en aménagement du territoire. Alors que les commerces s'étaient installés dans les périphéries des villes, les nouveaux modes de consommation (e-commerce et e-services) et de déplacement annoncent leur retour dans les centres, créant à terme des friches commerciales que la logistique ou les data-centres pourraient utiliser. Les mobilités évoluent, les territoires se recomposent. Le CGET observe surtout que les acteurs se multiplient et revendiquent une action sur les territoires qui disposent de capacités endogènes pour conduire le changement. Ce dernier se réalise pourtant dans l'interdépendance, en fonction des mobilités et réseaux pour créer des dynamiques autour de systèmes urbains<sup>5</sup> qui révèlent des mécanismes de solidarités entre les territoires. On habite, on travaille, on dépense, on pratique des loisirs dans des lieux et territoires différents. Se dessine déjà à ce stade l'enjeu pour les services publics de se trouver au bon endroit, au bon moment avec les compétences et outils pour rendre le service dû ou attendu.

Si les territoires sont en mouvement, c'est que le droit les accompagne. Même si les mobilités dépassent les frontières administratives, la dimension juridique est primordiale. Xavier Latour, professeur de droit public à la Faculté de droit de Nice, souligne d'ailleurs tout l'intérêt que porte le chef de l'État à l'organisation territoriale, notamment au regard du contexte budgétaire, un sujet sensible dans les rapports entre État et collectivités territoriales. Les réformes qu'a connues l'organisation territoriale touchent en fait l'échelon départemental au profit de la région qui porte, semble-t-il, la force économique et le levier de la performance. Le département, bien que protégé par la Constitution<sup>6</sup> et reconnu par les administrés, se trouve pris en étau entre les régions, les métropoles qui se créent et les intercommunalités qui se constituent. La complexité administrative est réelle mais elle est peut-être le fait de la période de transition de la réorganisation territoriale. Cette dernière n'est pas déconnectée du terrain. La place des services publics en atteste, il suffit de le constater, par exemple en matière de sécurité, au niveau des communes, voire des métropoles qui pourraient voir l'émergence d'une police territoriale pour effacer l'échec des polices intercommunales. De même, certaines régions s'intéressent à la sécurité dans les transports et pourraient d'une manière ou d'une autre combler un vide ou revendiquer des compétences en s'appuyant d'ailleurs sur la loi<sup>7</sup>. L'État est encore un donneur d'ordre et les réformes, qu'elles relèvent de la déconcentration ou de la décentralisation, rebattront les cartes au niveau des échelons locaux en matière de services publics et pour désigner les autorités compétentes. La sécurité publique, et celle des mobilités en particulier, en sera un des enjeux.

4 Il s'agit des principes de continuité, de mutabilité et d'égalité du service public.

5 CATTAN Nadine, 2010, Le système urbain français. In : CAILLY Laurent, VANIER Martin *La France une géographie urbaine*. Éditions Armand Collin, p.89-112.

6 Article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

7 Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs et Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

L'espace maritime, régi par la convention internationale de Montego Bay<sup>8</sup>, est aussi un « territoire » en mutation. Le colonel Pascal Cheylan, du Secrétariat général de la mer, précise que lors des Assises de l'économie de la mer qui se sont tenues au Havre en novembre 2017, le Premier ministre invitait à la mobilisation des territoires maritimes. L'enjeu est le développement économique des façades maritimes et de leur hinterland, notamment en favorisant le transport combiné ferroviaire et fluvial et en accélérant la création de champs d'éoliennes. Ce sont des réseaux et des lieux de production en devenir. Il s'agit de fluidifier les mobilités des marchandises et des personnes avec l'appui du numérique et grâce à une architecture portuaire nationale coordonnée. En matière d'aménagement du territoire, le projet du canal Seine-Nord s'annonce comme structurant. En matière de prospective, il est possible d'envisager des « villes offshore » qui accueilleront des populations.

## **II - Les mutations éclairent sur l'enjeu des mobilités pour les services publics**

Ce décor qu'illustrent les cartes met en exergue les mobilités. Il s'agit de considérer sur un espace, d'une part, l'action d'individus ou de groupes en fonction de leurs activités (professionnelles ou de loisir), de leur lieu de résidence et, d'autre part, l'utilisation qu'ils ont des infrastructures et réseaux et ce, dans un cadre temporel contraint<sup>9</sup> qui est la variable d'ajustement.

La Poste se montre innovante, non seulement pour répondre à l'injonction de la loi<sup>10</sup>, mais aussi pour rester un modèle économique viable. Anne Duret, directrice de la transformation et de l'attractivité du réseau La Poste, a présenté les transformations en cours.

La Poste remplit quatre missions de service public : le service universel postal, l'aménagement du territoire, le transport et la distribution de la presse, ainsi que l'accessibilité bancaire. C'est une participation à la cohésion sociale qui se dessine au travers de ces quatre missions. Pour autant, il lui a fallu s'adapter tant aux mutations territoriales qu'aux besoins et demandes de la population. Ainsi, l'arrivée du numérique, le besoin de mieux gérer son temps et ses déplacements sont à l'origine d'une baisse de la fréquentation des bureaux de poste, de la chute sensible de l'activité courrier et d'une forte demande de réactivité et de conseils de haut niveau. L'exigence du client se nourrit en effet des offres de la concurrence et des outils numériques.

Les réponses s'articulent autour de l'offre, des infrastructures et des partenariats. L'offre est celle de la diversification des propositions de services payants, comme la possibilité de passer les épreuves du Code de la route dans un bureau de poste, de veiller sur ses parents par l'intermédiaire d'un agent de La Poste ou d'utiliser un coffre fort numérique. Les infrastructures se modernisent et facilitent l'accueil des usagers (fin du guichetier et intégration du numérique). Enfin, la transformation de La Poste s'appuie sur le développement du partenariat pour rationaliser un maillage très dense. Ce partenariat se traduit en chiffres : 17 200 points de contact dont la moitié partagée avec des mairies, des commerces ou des administrations locales (Maisons de service au public). La proximité avec la population est l'effet final recherché, tout en respectant les lois de Rolland.

Cette transformation de la Poste s'appuie sur un effort particulier dans les actions de formation des agents afin de valoriser leur polyvalence et une certaine agilité dans la relation à la population, l'utilisation optimisée des moyens numériques et l'emploi des outils métiers. La conduite du changement s'accompagne également d'un engagement ancré dans les territoires qu'incarne l'Observatoire national de la présence postale. Il se matérialise dans le contrat de présence postale qui lie l'État, l'association des maires de France et La Poste. Cette transformation est également complétée par le besoin d'évaluer la satisfaction du public en mesurant le *Net Promoter Score*, qui est le taux de recommandation du service par le client qui sera publié chaque mois.

Les forces de sécurité intérieure (FSI) font face à des enjeux similaires. Les mutations territoriales et des mobilités modifient l'appréhension de leurs missions. « La sécurité du quotidien » invite également le « gendarme » à faire évoluer la façon dont il exerce sa mission régaliennne. Plutôt que de partir des besoins des FSI, il convient d'envisager la réflexion à l'aune des attentes de la population, ainsi que le proposent des experts en sécurité publique comme Mathieu Zagrodzki, chercheur associé au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales.

Si, en France, les sciences de la sécurité publique en sont à leurs balbutiements, il apparaît que le monde anglo-saxon s'appuie depuis longtemps sur des travaux de recherche pour mieux comprendre les interactions entre FSI, sécurité et populations.

8 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982.

9 HÄGERSTRAND Torsten, 1970, *What about people in the regional science ?*, in Papers in regional Science association, n°27, p 7-21.

10 Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et à France Télécom.

Un des textes de référence<sup>11</sup> permet de mieux cerner les attentes de la population en matière de sécurité. Cette étude distingue les principes d'application de la loi, qui sont une réponse à l'injonction de l'État, et la garantie de l'ordre et de la tranquillité publics qui renvoie à la satisfaction de la population. En fait, la population ne craint pas spécifiquement les atteintes graves. En revanche, elle est intimidée par les comportements incivils du quotidien et les situations qui peuvent susciter un sentiment de mal-être. Ainsi, les lieux dégradés, bruyants et où la propreté laisse à désirer peuvent suggérer qu'ils ne sont plus contrôlés, au point qu'il serait compliqué de prévenir des actes plus graves. C'est ainsi que se crée le sentiment d'insécurité. Il incite les personnes le ressentant à ne plus fréquenter ces espaces et à les laisser libres à des formes d'occupation qui peuvent relever de la délinquance. Ce n'est donc pas l'insécurité qui crée le sentiment d'insécurité mais bien l'inverse. La gestion des espaces et leur occupation sont donc un facteur de sécurité majeur.

La recherche scientifique rejoint la nouvelle approche politique de la sécurité. Il s'agit d'être présents sur le terrain, de s'attaquer aux incivilités et à la petite délinquance et de reprendre contact avec la population. C'est la connaissance des réseaux, des territoires, des lieux et de ceux qui y vivent et les utilisent qu'il convient d'améliorer. Le travail d'appropriation territoriale par les gendarmes est un exercice commun. Celui de la connaissance des populations et de leurs attentes peut s'appuyer sur des études, certes encore disparates, mais qui révèlent par exemple la problématique des incivilités dans les transports<sup>12</sup>. Le cadre de vie (propreté et éclairage des lieux), ainsi que la présence physique de responsables ou gardiens, ont un impact positif sur la population<sup>13</sup>. Les sondages soulignent d'ailleurs que la population a bien identifié d'autres acteurs que les FSI en matière de sécurité : bailleurs sociaux, compagnies de transport, médiateurs et bien entendu agents de police municipale. L'attente en la matière est assez forte. Il est certes possible d'envisager certains palliatifs comme la vidéo-protection mais l'impact est moindre. Il existe donc un vide sécuritaire de présence que la menace terroriste et ses contraintes rendent encore plus visible. Les enjeux de positionnement sont réels et s'illustrent au travers de l'occupation de certains espaces et d'une montée en puissance des équipements des agents. Mais, au final, ce n'est peut-être pas l'offre qu'attend la population, qui exprime avant tout un besoin d'accompagnement, voire de rencontres dans son quotidien, i.e. une forme de réassurance qu'ont identifiée les géographes dans leurs recherches. La brigade territoriale de contact et la brigade numérique s'inscrivent pleinement dans ce contexte. La première vise à renforcer les liens sur le territoire quand la seconde apporte une réponse ou un conseil dans l'espace numérique. C'est l'occasion d'investir de nouvelles pratiques de la sécurité en appliquant, par exemple, la démarche de résolution de problème<sup>14</sup> qui se concentre sur des espaces définis avec des acteurs locaux, chacun étant porteur de certains éléments de la solution. Enfin, à l'instar de La Poste, le citoyen de proximité ne devrait-il pas participer à l'évaluation de la performance pour compléter utilement les indicateurs opérationnels ?

Les espaces s'articulent autour de lieux, de réseaux, voire de territoires, et sont mus par les populations et les activités qu'elles y déploient. Les calques se superposent pour révéler des enjeux pour les services publics notamment vis-à-vis des populations. Enfin, il importe d'ouvrir la réflexion sur l'utilisation du numérique. Son impact est une réalité physique sur les territoires, c'est un espace à part entière avec ses calques matériel, cognitif et logique. La ville et les mobilités intelligentes en sont à leurs prémices et répondent à des problématiques de sécurité, de congestion, d'économie et de pollution<sup>15</sup>. En mouvement permanent et sans frontières, le cyberspace, que façonnent les internautes, révèle des mobilités qui, comme sur les espaces physiques, nécessitent une proximité de services dont se sont emparés les GAFAM<sup>16</sup>. Le lieutenant-colonel Rémy Nollet, de la Mission numérique de la gendarmerie nationale, identifie même un continuum physique-numérique de besoin comme d'offre, notamment en sécurité. La réflexion peut également conduire à superposer le calque de la fracture numérique sur celui des espaces en difficulté et révéler ainsi des enjeux de développement d'infrastructures et d'accessibilité aux services publics. Les espaces physiques et numériques sont entrelacés et se transforment du fait des mobilités, dont la compréhension globale est indispensable pour l'action des services publics au plus près du terrain et des populations.

---

11 WILSON J.-Q., KELLING G., 1982, *Broken windows, the police and neighborhood safe*, Atlantic Monthly.

12 *Les Français et les enjeux de sécurité*, Sondage Ifop/Synoptia, 11 avril 2017.

13 *Les Français et le sentiment d'insécurité dans les transports publics*, sondage Ifop/Axis, 12 novembre 2013.

14 JOBARD Fabien, de MAILLARD Jacques, 2015, *Sociologie de la police*, Paris, Armand Colin, p.171-197.

15 HACHE Emmanuel, *Ponts, ports, routes et transports intelligents*, RIS N°107, automne 2017, p.165-173.

16 Google Apple Facebook Amazon Microsoft.