

N° 612

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 27 juin 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juin 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) relative à l'état des forces de sécurité intérieure,

Président

M. Michel BOUTANT,

Rapporteur

M. François GROSDIDIER,

Sénateurs

Tome 1 : Rapport

(1) Cette commission d'enquête est composée de : M. Michel Boutant, *président* ; M. François Grosdidier, *rapporteur* ; Mme Éliane Assassi, MM. Arnaud de Belenet, Alain Cazabonne, Mmes Nathalie Delattre, Samia Ghali, MM. Dominique de Legge, Alain Marc, *vice-présidents* ; MM. Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Gilbert-Luc Devinaz, Philippe Dominati, Jordi Ginesta, Mme Gisèle Jourda, MM. Patrick Kanner, Henri Leroy, Mmes Brigitte Lherbier, Anne-Catherine Loisier, Isabelle Raimond-Pavero, M. Jean Sol.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE	7
LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	9
AVANT-PROPOS	15
I. UN ÉTAT MORAL DÉGRADÉ, DONT UN TAUX DE SUICIDE ANORMALEMENT ÉLEVÉ CONSTITUE L'UN DES RÉVÉLATEURS	21
A. UN FORT MALAISE EXPRIMÉ PAR LES AGENTS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	21
B. UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX AU SEIN DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	22
1. <i>Un taux de suicide plus élevé que la moyenne nationale, même en tenant compte des spécificités de la population policière</i>	<i>23</i>
2. <i>Des risques psychosociaux pris en charge par des dispositifs encore insuffisants</i>	<i>26</i>
a) <i>Des professions particulièrement exposées aux risques psychosociaux</i>	<i>26</i>
b) <i>Des dispositifs de prise en charge parfois inadaptés</i>	<i>28</i>
c) <i>Une lutte contre les risques psychosociaux qui passe également par l'amélioration des conditions de travail</i>	<i>31</i>
C. UN QUOTIDIEN ET UNE VIE FAMILIALE DIFFICILES	33
1. <i>Des rythmes de travail pénibles et déstructurants pour les familles</i>	<i>33</i>
a) <i>Des rythmes contraignants pour les policiers</i>	<i>33</i>
b) <i>Des forces armées sur lesquelles repose une partie du fardeau de l'alourdissement des missions lié au terrorisme</i>	<i>35</i>
2. <i>Un début de carrière des policiers sur la « plaque parisienne » particulièrement problématique</i>	<i>38</i>
a) <i>Des difficultés administratives et de logement persistantes</i>	<i>38</i>
b) <i>En Île-de-France, des dispositifs de fidélisation insuffisants</i>	<i>40</i>
3. <i>Une vie en caserne contraignante, rendue particulièrement pénible par la vétusté du parc immobilier domanial de la gendarmerie nationale</i>	<i>42</i>
D. DES FORCES CONFRONTÉES À UNE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE ET À UNE PRESSION SECURITAIRE INEDITES	44
1. <i>Des missions difficiles qui s'exercent dans un contexte sécuritaire dégradé</i>	<i>44</i>
a) <i>Une mobilisation inédite des forces de sécurité intérieure pour faire face à l'émergence de nouvelles menaces... ..</i>	<i>44</i>
b) <i>... à l'origine d'un « brouillage » des missions entre les unités</i>	<i>46</i>
2. <i>Des forces de sécurité intérieure devenues la cible directe de violences</i>	<i>47</i>
a) <i>Une délinquance qui change de nature</i>	<i>47</i>
b) <i>L'« effet Magnanville »</i>	<i>47</i>
3. <i>Une instabilité permanente des politiques de sécurité pour répondre à l'exigence de sécurité toujours plus forte de la population</i>	<i>48</i>
a) <i>Un sentiment d'insécurité persistant au sein de la population... ..</i>	<i>48</i>
b) <i>... à l'origine d'une instabilité permanente des politiques publiques de sécurité</i>	<i>49</i>

II. DES INSTITUTIONS FRAGILISÉES PAR UN MANQUE DE MOYENS CHRONIQUE ET PAR UNE ORGANISATION DÉFECTUEUSE	51
A. DES MOYENS NE PERMETTANT PAS AUX DEUX FORCES D'ASSURER LEURS MISSIONS DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES	51
1. <i>Des dépenses de fonctionnement et d'investissement insuffisantes pour garantir un niveau d'équipement adéquat</i>	<i>52</i>
a) Une augmentation des effectifs bienvenue, mais qui ne s'accompagne pas d'une évolution comparable des crédits d'investissement et de fonctionnement	52
b) Des moyens d'équipement largement insuffisants	54
2. <i>Un parc immobilier dans une situation critique</i>	<i>58</i>
a) Un important besoin de rénovation du patrimoine immobilier des deux forces	58
b) Des efforts financiers largement insuffisants	59
3. <i>Pour en finir avec l'absence de vision stratégique : adopter des lois de programmation des forces de sécurité intérieure</i>	<i>61</i>
B. UNE ORGANISATION ET DES METHODES DE MANAGEMENT LARGEMENT INADAPTEES	63
1. <i>La police nationale : une institution fortement divisée</i>	<i>63</i>
a) Une organisation « en tuyaux d'orgue »	63
b) Un manque patent de cohésion entre les trois corps de la police nationale	65
(1) Un « esprit de corps » défaillant dans la police nationale	65
(2) ... ce à quoi une réforme des modalités de recrutement et de formation pourrait permettre de remédier	65
2. <i>Un management et une gestion des ressources humaines inadaptées</i>	<i>68</i>
a) Une formation initiale et continue qui tarde à être réformée	68
(1) Poursuivre la réforme de la formation initiale afin de mieux préparer les forces de sécurité intérieure à la réalité du terrain	68
(2) Densifier la formation continue	70
b) Un déroulement de carrière perfectible, particulièrement au sein de la police nationale	73
(1) Une gestion des carrières qui suscite un fort sentiment d'injustice parmi les personnels	73
(2) La problématique du stock d'heures supplémentaires	77
c) Une politique managériale très largement décriée, notamment au sein de la police nationale	78
(1) Un management jugé trop éloigné du terrain	78
(2) Le sentiment toujours pesant d'un management dicté par la « politique du chiffre »	80
d) Une protection insuffisante des agents de la police nationale	83
e) La chaîne de concertation de la gendarmerie nationale : des mécanismes de remontée d'information efficaces	86
III. LA DIFFICILE « COPRODUCTION DE SÉCURITÉ »	88
A. UNE ÉROSION PALPABLE DU LIEN DE CONFIANCE AVEC LA JUSTICE	88
1. <i>Le sentiment d'une insuffisance de la réponse pénale : un facteur important de démobilisation des agents</i>	<i>88</i>
2. <i>Les lourdeurs de la procédure pénale, facteur d'engorgement et de surmobilisation des services</i>	<i>90</i>
a) Des services engorgés par les lourdeurs de la procédure pénale	90
b) Une simplification de la procédure pénale engagée, mais qui tarde à porter ses fruits	92
(1) Des projets de simplification de la procédure pénale en demi-teinte	92
(2) Garantir l'application des mesures de simplification adoptées	94
c) Accélérer de toute urgence la dématérialisation de la chaîne pénale	96

B. UN PARTAGE DES MISSIONS ENTRE ACTEURS DE LA SÉCURITÉ QUI RESTE À PRÉCISER	98
1. <i>Une répartition des compétences avec l'administration pénitentiaire qui tarde à être stabilisée</i>	98
a) Une reprise des extractions judiciaires encore inachevée ...	98
b) ... et qui se heurte à des difficultés structurelles propres à l'administration pénitentiaire	99
2. <i>Une réduction des « tâches indues » promise mais dont les résultats sont encore décevants</i>	101
3. <i>Un manque d'articulation dommageable entre les forces d'État et les polices municipales</i>	102
a) Les polices municipales, « troisième force de sécurité intérieure » du pays ?.....	102
b) Mieux articuler les forces d'État et les polices municipales	104
c) Élargir les prérogatives des agents de police municipale	106
C. LES RELATIONS DIFFICILES ENTRE FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE D'UNE PART, POPULATION ET MÉDIAS D'AUTRE PART	107
1. <i>Des relations avec la population et les médias de plus en plus sources d'inquiétude pour les agents</i>	107
a) Une perception ambiguë	107
b) Un problème en partie lié aux modalités mêmes d'exercice des missions	110
2. <i>Un déficit de communication qui persiste en partie malgré des efforts certains</i>	111
a) Une problématique toujours d'actualité	111
b) Des mesures ont été prises, notamment s'agissant des réseaux sociaux, qui n'ont cependant pas encore produit tous leurs effets	112
3. <i>De nombreux dispositifs destinés à améliorer les relations police-population</i>	114
a) Des impulsions utiles lancées à partir de 2013	114
b) Un « coup de frein » depuis 2016 du fait de la priorité anti-terroriste mais un retour au premier plan avec la PSQ ?.....	118
4. <i>Le soutien des initiatives locales</i>	119
5. <i>Des mesures de renforcement de la déontologie diversement ressenties par les agents</i>	120
6. <i>Généraliser les caméras-piétons</i>	122
EXAMEN EN COMMISSION	125
CONTRIBUTION DE MME ÉLIANE ASSASSI, SÉNATRICE DE SEINE-SAINT-DENIS (GROUPE CRC)	147
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION	151
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	159
PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	161
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION CONSTITUTIVE	169

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

1 - Un profond malaise règne actuellement au sein de la police nationale. Les autres forces de sécurité intérieure (gendarmerie nationale, polices municipales) connaissent également des difficultés importantes.

2 - Le risque de suicide et les autres risques psycho-sociaux au sein des forces de sécurité n'ont été traités comme des priorités que de manière tardive et les mesures prises n'ont pas bénéficié d'un suivi suffisant.

3 - Le quotidien des agents des forces de sécurité intérieure, notamment leurs rythmes de travail et leur vie familiale, ont été fortement affectés par l'accroissement des missions consécutif aux attaques terroristes et à la crise migratoire.

4 - Les mesures ponctuelles prises ces dernières années n'ont pas enrayer la dégradation continue des conditions matérielles de travail (équipement et immobilier) des forces de sécurité intérieure.

5 - L'organisation et les méthodes de management au sein des forces de sécurité intérieure, notamment de la police nationale, ne permettent pas aux agents d'accomplir sereinement leurs missions. En particulier, le management est trop éloigné du terrain et la formation est insuffisante.

6 - Le lien de confiance entre les agents des forces de sécurité intérieure et la justice semble fortement érodé, notamment en raison d'une réponse pénale perçue comme insuffisante. En outre, la procédure pénale encadrant les enquêtes a atteint un niveau de complexité jugé intolérable. Enfin, le malaise de l'administration pénitentiaire, qui souffre d'un manque de moyens et du durcissement des relations carcérales, rejaillit sur toute la chaîne pénale en amont.

7 - L'articulation entre les forces de l'Etat et les polices municipales est largement perfectible. Les agents de police municipale ne disposent pas de prérogatives suffisantes pour accomplir les missions qui leur sont confiées.

8 - Les relations des forces de sécurité intérieure avec la population et les médias sont sources croissantes de difficultés pour les agents. Les mesures de rapprochement police/population déjà prises peinent à produire leurs effets.

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Proposition n° 1 : Réactualiser l'étude scientifique de 2009 sur le suicide policier, en approfondissant les raisons de la disparité entre la police et la gendarmerie nationales et entre les différentes directions de la police nationale. Cette étude devra notamment déterminer les principaux risques épidémiologiques en matière de suicide propres aux forces de sécurité intérieure et les moyens de les maîtriser.

Proposition n° 2 : Inscrire dans la durée le nouveau programme de mobilisation contre les suicides lancé en mai 2018 afin de maintenir cette action au cœur des priorités de l'administration de la police nationale.

Proposition n° 3 : Faciliter l'accès des policiers à des dispositifs de soutien psychologique extérieurs à l'institution.

Proposition n° 4 : Augmenter le nombre de psychologues dans la gendarmerie nationale.

Proposition n° 5 : Augmenter d'une quinzaine de lits le nombre de places au Courbat, y autoriser la prise en charge de la psychiatrie, financer un ETP de psychiatre et un ETP de psychologue supplémentaire afin de développer une filière de traitement des stress post-traumatiques.

Proposition n° 6 : Généraliser la pratique du débriefing post-intervention avec la hiérarchie après les opérations au cours desquelles les agents doivent affronter des scènes ou des situations choquantes.

Proposition n° 7 : Apporter une réponse rapide aux diverses défaillances administratives constatées lors de l'arrivée des jeunes agents de la police nationale à Paris et assurer une meilleure conformité de l'offre de logements aux demandes, principalement des policiers sortis d'école, notamment en assurant un meilleur turn-over du parc de logements ou en appliquant les nouvelles règles relatives à la relocalisation des logements de ce parc.

Proposition n° 8 : Revaloriser les mécanismes financiers de fidélisation des agents en Île-de-France, en prévoyant notamment des dispositifs attractifs pour les policiers ayant déjà accompli plusieurs années en province.

Proposition n° 9 : À plus long terme, assurer une meilleure adéquation des aspirations des lauréats avec les postes disponibles en sortie d'école.

Proposition n° 10 : Élaborer un livre blanc de la sécurité intérieure puis adopter des lois de programmation des forces de sécurité intérieure permettant de fixer un cadre budgétaire, opérationnel et stratégique stable et crédible. Ces lois devraient notamment comprendre des cibles budgétaires obligatoires en matière d'immobilier et de renouvellement des flottes automobiles.

Proposition n° 11 : Réaffirmer le rôle de pilotage de la direction des ressources et des compétences de la police nationale en matière de gestion des ressources humaines, en lui conférant une autorité sur les directions d'emploi dans ce domaine.

Proposition n° 12 : Réformer l'organisation de la formation initiale des agents de la police nationale de manière à favoriser un rapprochement entre les trois corps de la police nationale et les agents de la police technique et scientifique, le cas échéant par la création d'une « académie de police ».

Proposition n° 13 : Réorienter les formations initiales des forces de sécurité intérieure en vue d'une meilleure prise en compte des besoins du terrain, notamment en systématisant l'intervention, à titre occasionnel, de personnels opérationnels.

Proposition n° 14 : Développer la formation continue des forces de sécurité intérieure, en en faisant un élément obligatoire de leur parcours professionnel et en privilégiant les formations au plus près des agents.

Proposition n° 15 : Renforcer la transparence sur les procédures de mutation et d'avancement au sein de la police nationale en suivant davantage les avis du médiateur.

Proposition n° 16 : Maintenir, malgré le report du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des rémunérations, l'engagement de l'administration de résorber le vivier de gardiens de la paix en attente d'une nomination au grade de brigadier.

Proposition n° 17 : Intégrer à la loi de finances pour 2019 une enveloppe destinée à l'indemnisation du flux annuel d'heures supplémentaires réalisées par les personnels de la police nationale.

Apurer le stock d'heures supplémentaires, par la mise en place d'un système de compensation des heures non récupérées et non rémunérées, et établir à cet effet, dans la prochaine loi de finances, un plan de financement précis et réaliste.

Proposition n° 18 : Améliorer la pédagogie sur les critères d'évaluation de la performance au sein de la police nationale et diligenter des missions d'inspection afin d'évaluer les pratiques conduites en la matière au sein des services. Privilégier les approches qualitatives plutôt que quantitatives en matière d'évaluation.

Proposition n° 19 : Engager une refonte du système de *reporting* afin de rationaliser les demandes de statistiques adressées aux services.

Proposition n° 20 : Lancer une réorganisation de l'accompagnement des policiers victimes afin de rendre la protection fonctionnelle enfin effective ; mettre systématiquement en œuvre l'accompagnement des policiers à l'audience par un supérieur.

Proposition n° 21 : Instaurer, dans le cursus de formation initiale des forces de sécurité intérieure, un stage d'immersion au sein de la magistrature.

Proposition n° 22 : Lancer de toute urgence un chantier de remise à plat du code de procédure pénale. Dans l'attente de cette réforme indispensable, aller plus loin dans la simplification de la procédure, notamment en organisant l'oralisation de certains actes dans les procédures simples.

Proposition n° 23 : Mener une évaluation du niveau d'appropriation par les services de police et de gendarmerie des mesures de simplification de la procédure pénale déjà adoptées et adapter, en conséquence, les dispositifs et support de communication pour assurer une meilleure connaissance desdites mesures.

Proposition n° 24 : Établir une feuille de route précise et réaliste du projet de dématérialisation totale de la procédure pénale, accompagnée d'une programmation budgétaire sincère, et étudier la mise en place d'outils d'échanges dématérialisés en temps réel entre enquêteurs et magistrats.

Proposition n° 25 : Établir un plan d'action ambitieux afin d'améliorer les conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire. Conduire une réflexion sur la revalorisation des missions confiées à l'administration pénitentiaire et sur les conséquences à en tirer en termes de statut, de formation et d'organisation.

Proposition n° 26 : Mettre en place un groupe de travail, commun à la police et à la gendarmerie, chargé d'inventorier précisément les « missions périphériques » et d'établir, en conséquence, une feuille de route pour leur transfert à d'autres administrations ou leur abandon.

Proposition n° 27 : Poursuivre la professionnalisation des polices municipales en :

- consolidant la formation initiale des agents de police municipale et en l'articulant plus étroitement avec les formations dispensées aux policiers nationaux, notamment par la mise à la disposition du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de formateurs issus des rangs de la police nationale ;

- conduisant une réforme de leur filière statutaire, par un élargissement des catégories A et B du corps des agents de police municipale.

Proposition n° 28 : Impulser, le cas échéant sous l'égide des préfets et en impliquant étroitement les procureurs de la République, la négociation de conventions de coordination plus précises, au bénéfice d'une meilleure complémentarité entre les forces d'État et les forces de police municipale.

Proposition n° 29 : Envisager, à statut constant, un renforcement des prérogatives des agents de police municipale en matière de police judiciaire.

Explorer la possibilité juridique de leur conférer un statut d'agent de police judiciaire, voire, dans des cas limités (code de la route et réglementation municipale), d'officier de police judiciaire, en posant dans la loi un principe clair de subordination au procureur de la République et à l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Adapter, en conséquence, les modalités de recrutement et la formation des agents de police municipale.

Proposition n° 30 : Mettre en application l'ensemble des préconisations du rapport de l'IGA de 2016 sur le rôle des médias sociaux dans l'action publique de sécurité. Pérenniser la pratique consistant à répondre systématiquement aux mises en cause de membres des forces de sécurité intérieure sur les réseaux sociaux lorsqu'elles sont manifestement injustifiées.

Proposition n° 31 : Valoriser davantage les missions des réservistes de la réserve civile de la police nationale afin de rendre celle-ci plus attractive et d'en faire une véritable force d'appoint participant au rapprochement police-population, sur le modèle de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

Proposition n° 32 : Commander suffisamment de caméras individuelles pour équiper l'ensemble des unités de terrain de la police et de la gendarmerie nationale et prévoir un plan de renouvellement régulier afin d'éviter l'obsolescence de ces matériels.

Mesdames, Messieurs,

Après plus de quarante auditions, six déplacements sur le terrain et la consultation de nombreux rapports des corps d'inspection du ministère de l'Intérieur (IGA, IGPN, IGGN), les membres de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure (FSI) en ont acquis la conviction : si les termes employés peuvent varier (« malaise », « mal être », « perte de sens » « démotivation et découragement »), les FSI traversent incontestablement une véritable crise, qui met en péril le bon fonctionnement du service public de la sécurité.

Il s'avère en effet que l'existence d'un taux de suicide anormalement élevé au sein des deux principales forces de sécurité intérieure, la police nationale et la gendarmerie nationale, taux élevé dont le constat se trouve à l'origine de la décision de créer la présente commission d'enquête, n'est que la partie émergée d'un état moral globalement dégradé, lui-même engendré par un écheveau de facteurs que la commission s'est employée à démêler et à clarifier.

Il faut d'emblée souligner que le point de vue des acteurs de la sécurité sur l'existence ou non d'un véritable malaise global, justifiant que l'on parle de crise, diffère selon leur position hiérarchique. Les nombreux agents de la « base » avec lesquels les membres de la commission ont pu s'entretenir en toute confidentialité ont, dans la grande majorité des cas, exprimé un réel malaise ainsi qu'une inquiétude profonde quant au sens de leurs missions. En revanche, les dirigeants de la police et de la gendarmerie nationale, s'ils ont volontiers reconnu qu'il existait des « difficultés » et des « problèmes » parfois sérieux, ont toutefois estimé que ces phénomènes gardaient un caractère ponctuel et, par conséquent, ne mettaient pas en péril la capacité globale de l'institution à remplir efficacement ses missions. Ils ont ainsi fait valoir que le métier de policier ou de gendarme était par nature difficile et que les hommes du rang se sont toujours plaints de l'éloignement des chefs, de la faiblesse, réelle ou supposée, de la réponse pénale, des moyens insuffisants, de l'hostilité de la population, *etc.*

Les membres de la commission d'enquête ne partagent pas cette analyse. Au-delà des problèmes et des difficultés ponctuels, effectivement inévitables dans des organisations aussi importantes et complexes que la police ou la gendarmerie nationales, peuvent aussi parfois survenir de véritables moments de crise, où un malaise général menace l'accomplissement des missions et où seule une remise en cause énergique et des réformes profondes permettent de remettre l'institution sur de bons rails. Il suffit pour s'en convaincre de se souvenir de la crise de la gendarmerie de 1989, qui ne fut résolue que par des « états généraux » de la gendarmerie et le lancement d'une « rénovation du service public de la gendarmerie ».

La crise de la gendarmerie de l'été 1989

Survenue peu après l'assassinat de quatre gendarmes lors des événements de Nouvelle-Calédonie en 1988, cette crise s'est manifestée par l'envoi de nombreuses lettres anonymes adressées aux plus hautes autorités de l'État et communiquées à la presse, mettant en cause les conditions de travail des militaires de la gendarmerie.

Ces lettres dénonçaient tout à la fois la pénibilité du travail, notamment les horaires de travail et les astreintes, les mauvaises conditions de logement et le manque de considération dont leurs auteurs estimaient être les victimes.

Cette crise fut résolue par des « états généraux de la gendarmerie », et le lancement d'une « rénovation du service public de la gendarmerie », qui se traduit par une réforme profonde de l'organisation, des conditions de travail et des mécanismes de concertation au sein de l'institution².

La police nationale est sans doute actuellement, à son tour, dans une telle situation. La gendarmerie nationale, en revanche, semble quelque peu protégée par le statut militaire de ses personnels, qui exerce actuellement un certain effet protecteur contre les difficultés rencontrées, mais aussi par les effets des réformes mis en place à la suite de la crise de 1989 (et de celle de 2001 qui lui a succédé). Si des problèmes, parfois sérieux, existent au sein de la gendarmerie nationale, ils n'aboutissent pas à un malaise d'une ampleur semblable à celle que les membres de la commission d'enquête ont constatée dans la police nationale. L'exemple de la crise de 1989 montre toutefois que cette situation légèrement plus favorable n'est pas écrite dans le marbre et qu'il convient de rester extrêmement vigilant sur le devenir de cette institution.

Quels sont les principaux facteurs à l'origine de ce malaise des forces de sécurité intérieure ?

En premier lieu, il ressort des nombreuses auditions menées par la commission que les agents sont davantage exposés à la violence que par le passé. Symbole de cet accroissement des risques encourus, l'assassinat, le 13 juin 2016 de deux fonctionnaires de la police nationale à leur domicile, à Magnanville, a constitué une véritable rupture dans l'esprit des agents en abolissant violemment la frontière entre le travail et la vie personnelle et familiale, au point de faire naître un véritable « syndrome Magnanville ». L'attaque de policiers de Viry-Chatillon, intervenue seulement quatre mois plus tard, a constitué un second traumatisme de grande ampleur, alimentant un « malaise policier » déjà latent et conduisant quelques mois plus tard aux manifestations extra-syndicales de l'automne 2016.

En dehors de ces événements paroxystiques, les agents des forces de sécurité constatent que les délinquants les prennent désormais régulièrement pour cibles, notamment au sein de certains quartiers sensibles. Les agents chargés du maintien de l'ordre lors des manifestations sont également régulièrement confrontés à des groupes violents (black blocks) qui les visent directement, cherchant sciemment à leur infliger des blessures graves, notamment par le feu.

En second lieu, les membres de votre commission d'enquête ont constaté à plusieurs reprises le grand dénuement matériel des services. Les difficultés de logement en début de carrière pour les fonctionnaires de police affectés à Paris et en région parisienne, les locaux délabrés et indignes de l'accueil du public au sein des commissariats, avec des problèmes de salubrité et parfois de sécurité, le manque de moyens de fonctionnement et de consommables de base, les voitures qui tombent en panne en pleine rue, dépourvues de sirène ou dont les portes coulissantes se détachent, l'obligation d'acquérir ses propres chaussures et son propre ceinturon tant la qualité des fournitures officielles laisse à désirer, l'équipement impossible à faire entrer dans le coffre du véhicule : il serait impossible d'être exhaustif tant les problèmes matériels sont nombreux. Il en découle une impression de déclassement qui peut affecter profondément le moral des agents et qui, en outre, porte atteinte à la dignité de la fonction policière vis-à-vis de la population.

En troisième lieu, ces difficultés matérielles récurrentes sont depuis quelques années concomitantes d'une pression opérationnelle inédite, due à la combinaison de trois phénomènes bien identifiés.

D'abord, le maintien de la menace terroriste à un niveau élevé a maintenu les agents dans un état d'« hypervigilance » et a entraîné un engagement maximal de l'ensemble des forces opérationnelles. Dans ce domaine, il convient de souligner que les armées ont également fortement été mises à contribution à travers l'opération Sentinelle et que les militaires

engagés sur le territoire national partagent certaines des difficultés rencontrées par les agents des autres forces de sécurité intérieure.

Ensuite, la France est confrontée depuis trois ans à de nombreuses arrivées de migrants, avec un pic en 2015 mais un maintien à un niveau élevé depuis cette date. Les mesures prises au niveau national et européen pour faire face à ce phénomène, telles que le rétablissement par la France des contrôles aux frontières terrestres et aériennes internes à l'espace Schengen, ont eu pour effet d'augmenter considérablement la charge opérationnelle des forces de sécurité intérieure, d'autant qu'un travail considérable a été mené pour réprimer les filières d'immigration illégale.

Enfin, les manifestations de grande ampleur sur la voie publique ont été particulièrement nombreuses et se sont parfois accompagnées de débordements violents perpétrés par des groupes radicaux, de sorte que les forces mobiles ont été presque constamment utilisées au maximum de leurs capacités, sans plus pouvoir prêter main forte aux agents engagés dans des missions de sécurité publique.

L'ensemble de ces phénomènes a généré une pression opérationnelle constante, une explosion des heures supplémentaires et, s'ajoutant aux autres difficultés rencontrées par les forces de l'ordre sur les plans matériel et moral, a conduit à une augmentation des situations d'épuisement professionnel.

Autre aspect à l'origine d'un profond découragement chez certains agents des forces de l'ordre, la lourdeur de la procédure judiciaire a pris au cours des dernières années des proportions inédites, au point que la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ), jadis valorisante et source d'enrichissement professionnel, est devenue un véritable repoussoir, le risque d'une pénurie d'OPJ faisant désormais l'objet d'une vive inquiétude au sein de l'institution. Selon certains témoignages, même pour les unités de terrain, la phase purement procédurale accapare désormais une partie non négligeable du temps de travail. Parmi les causes de ce phénomène figure au premier chef la fusion inaboutie de la procédure pénale française avec de nombreux éléments issus des normes européennes, les défauts des deux types de procédure s'additionnant parfois jusqu'à réduire la partie véritablement productive de l'enquête à la portion congrue. En outre, la commission d'enquête a constaté que certaines mesures de simplification, pourtant adoptées par le législateur depuis un certain temps, n'étaient toujours pas entrées en application. Les polices municipales, quant à elles, sont plutôt confrontées à une insuffisance ou à un morcellement de leurs capacités en matière judiciaire qui les oblige à recourir trop fréquemment aux forces nationales, ajoutant à la surcharge de celles-ci.

Par ailleurs, bien que ce sujet ne relève pas directement du champ d'étude de la présente commission d'enquête, il s'avère impossible de passer sous silence le sentiment exprimé par de nombreux agents que les suites

judiciaires données aux enquêtes ne sont pas à la hauteur des efforts qu'ils déploient. À cet égard, on observe toutefois une différence entre, d'une part, les services spécialisés dans l'enquête (direction centrale de la police judiciaire, direction régionale de la police judiciaire de Paris, direction générale de la sécurité intérieure), voire de la police aux frontières, et, d'autre part, les services de la sécurité publique. En effet, si les « grosses » affaires traitées par les premiers aboutissent souvent à des condamnations lourdes, il n'en va pas de même des « petites et moyennes » affaires traitées par les seconds qui, pour plusieurs raisons (notamment l'insuffisance des moyens de la justice, reconnue par la plupart des agents des FSI comme une des principales causes de ce problème), ne recevraient pas une réponse pénale satisfaisante, notamment lorsque les mis en cause sont des mineurs. Le contraste entre la lourdeur de la procédure d'enquête et, en bout de chaîne, des sanctions ressenties comme insuffisantes, est ainsi source de découragement et de démotivation pour les agents.

Enfin, les agents des forces de sécurité intérieure ont le sentiment d'être traités injustement par les médias et, plus largement, par la population. Au-delà d'un simple manque de reconnaissance, les policiers et les gendarmes pointent en particulier une multiplication des mises en cause injustifiées, désormais puissamment relayées par les réseaux sociaux. L'unanimité autour de la police exprimée lors des attentats est ainsi perçue comme une parenthèse et une anomalie davantage que comme l'expression d'un véritable respect des citoyens pour les forces de l'ordre.

Toutes ces difficultés, aussi graves et profondes fussent-elles, n'aboutiraient sans doute pas à un malaise général si l'institution jouait pleinement son rôle protecteur et intégrateur pour les agents qui en font partie. Or, et c'est là le second volet du constat effectué par les membres de la commission d'enquête, la police et la gendarmerie nationales présentent des dysfonctionnements qui les empêchent de jouer ce rôle protecteur et laissent en partie les agents sans solution face aux difficultés qui viennent d'être énumérées.

Comme il a déjà été indiqué, ce constat s'applique toutefois davantage, du moins pour la période actuelle, à la police nationale qu'à la gendarmerie nationale.

La police apparaît en effet divisée, éclatée à la fois verticalement, en « tuyaux d'orgue », et horizontalement, entre les trois corps qui la composent. Ces multiples divisions alimentent des rancœurs et renvoient les agents à une forme de solitude face aux difficultés rencontrées au quotidien, d'autant que les solidarités traditionnelles, comme dans toutes les autres dimensions de la vie sociale, sont moins présentes que par le passé. En outre, toujours au sein de la police nationale, des interférences extérieures, syndicales ou politiques, au sein de la gestion des ressources humaines, en

particulier s'agissant de la carrière des agents, génèrent souvent un fort sentiment d'injustice. Parallèlement, l'administration connaît des dysfonctionnements qui seraient ailleurs considérés comme intolérables (non-paiement des heures supplémentaires, attente prolongée pour bénéficier de l'augmentation de traitement liée à une promotion, retard de plusieurs mois dans la réception des fiches de paie, etc). Enfin, la formation, tant initiale que continue, ne répond pas suffisamment aux nouveaux défis que doivent affronter quotidiennement les forces.

Le management est également fortement critiqué, en particulier au sein de la police, au moins pour deux raisons. D'abord, les managers se seraient progressivement éloignés du terrain et de l'opérationnel en raison de la lourdeur croissante des tâches de gestion et de reporting. Ensuite, et de manière corrélative, la politique du chiffre serait toujours présente et pesante malgré les discours qui annoncent son abandon depuis cinq ans. Il s'agit là de l'un des phénomènes que la commission d'enquête a eu le plus de mal à objectiver, tant l'écart est apparu grand entre les affirmations assurées des agents d'une part et les dénégations vigoureuses des grands responsables de la police et de la gendarmerie d'autre part. Il s'agit en réalité d'une question complexe, à laquelle le présent rapport s'efforcera d'apporter un peu de clarté.

Comme le prévoit l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la première mission de la commission d'enquête était de porter un jugement clair et sans concession sur le fonctionnement d'un service public, celui de la sécurité intérieure. À cet égard, le constat est donc assez sombre. Il existe indéniablement un décalage regrettable entre, d'une part, la priorité donnée par les gouvernements successifs à la sécurité de nos concitoyens et le grand nombre des lois votées pour la renforcer, et, d'autre part, l'état de déshérence où se trouvent les forces de l'ordre dans de nombreux domaines.

Toutefois, les membres de la commission d'enquête ont la conviction qu'il n'y a là nulle fatalité et le présent rapport fait des préconisations pour contribuer à améliorer la situation. En outre, certaines réformes indispensables sont déjà lancées. Les forces de sécurité intérieure ont déjà traversé des crises graves et les ont surmontées. En matière d'organisation, de formation, de protection des agents, de moyens mobiliers et immobiliers, de procédure pénale ou encore d'amélioration des relations avec la population, des mesures peuvent et doivent être prises pour revenir à une situation normale, dans laquelle les forces de sécurité intérieure pourront exercer leur missions avec confiance et sérénité et avec le soutien et le respect de nos concitoyens.

I. UN ÉTAT MORAL DÉGRADÉ, DONT UN TAUX DE SUICIDE ANORMALEMENT ÉLEVÉ CONSTITUE L'UN DES RÉVÉLATEURS

L'état dégradé du moral des agents des forces de sécurité intérieure constitue le premier des constats effectués par la commission d'enquête au cours de ses auditions et de ses déplacements. Les auditions qu'elle a menées et les rapports qu'elle a consultés permettent d'aboutir à un constat objectif sur ce point.

A. UN FORT MALAISE EXPRIMÉ PAR LES AGENTS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les membres de la commission d'enquête ont pu constater, lors de leurs travaux, l'ampleur des difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure et **le malaise profond que ces difficultés font naître parmi les agents.**

Jean-Marc Godard, journaliste, auteur de *Paroles de flics*, soulignait ainsi avec force, après un an passé à côtoyer les personnels de la police nationale, **la dureté du métier et ses effets sur le moral des agents au quotidien** : « *il [fallait] avoir passé du temps auprès des policiers pour mesurer ce qu'est leur quotidien, et les choses inimaginables auxquelles ils sont confrontés, qui explique leur réaction épidermique aux décisions de justice. J'ai vu certaines images qui m'ont donné des cauchemars. Et ils ne peuvent pas même en parler à leurs proches. Un gars qui revient de décrocher un pendu ou qui s'est retrouvé dans une mare de sang au chevet des deux femmes tuées à la gare Saint-Charles à Marseille ne peut pas, quand il rentre chez lui le soir, qu'il embrasse sa femme, sa petite fille, raconter comme tout un chacun sa journée.* »

L'ampleur du mal être n'est pas méconnu par les représentants des syndicats entendus par la commission d'enquête. Ainsi, un représentant de la CFDT effectuait ce diagnostic particulièrement lucide sur la situation de la police nationale : « *Oui, aujourd'hui, la police nationale va mal. La crise est profonde depuis de nombreuses années. Elle s'est exacerbée, à la fin de l'année 2016, au moment de la grogne que vous avez évoquée. Cette crise, profonde, ne s'est pas améliorée, malgré l'adoption du plan pour la sécurité publique (...) la gendarmerie va mieux - et c'est un policier qui le dit : elle est mieux organisée, a une vision stratégique et, depuis 2009, a su s'adapter au sein de notre ministère. Elle mène une politique ambitieuse pour être notamment présente sur tous les créneaux futurs - cybercriminalité et autres. C'est un constat. Il va falloir trouver des solutions pour que la police aille mieux. Le mal est profond...* ». Si la distinction ainsi effectuée entre les deux principales forces de sécurité intérieure s'est retrouvée tout au long des travaux de la commission d'enquête, elle ne doit cependant pas conduire à minimiser les difficultés rencontrées par les militaires de la gendarmerie nationale, notamment sur le plan des moyens matériels (équipements, logements).

L'auteur de l'ouvrage *Colère de flic* et membre de la Mobilisation des policiers en colère, Guillaume Lebeau, a bien rendu compte lors de son audition du sentiment d'abandon dont souffrent de nombreux agents des forces de sécurité intérieure : « *les collègues sont à bout ; ils ont envie de tout lâcher. Certains pensent à un arrêt maladie, d'autres à paralyser le pays. Personne ne les écoute. C'est la première fois, ici, que nous sommes écoutés dans une institution (...) Nous ne recevons aucune considération* ». C'est ainsi, par-delà les difficultés quotidiennes, le sens même de la mission qui est remis en cause, au péril de l'équilibre psychologique des agents mais aussi du bon fonctionnement du service public de sécurité.

Ces constats ne se limitent malheureusement pas aux auditions des représentants des organisations venues témoigner devant la commission d'enquête. Les déplacements effectués par celle-ci auprès des forces sur le terrain ne lui ont pas donné une impression différente. Qu'il s'agisse de locaux vétustes dans un état indigne, notamment lorsqu'ils reçoivent du public, de matériels insuffisants, ou bien de l'état des relations entre agents des différents grades au sein d'un commissariat, la commission d'enquête a constaté que, **faute de moyens suffisants mais aussi d'une prise en compte au plus haut niveau des problèmes rencontrés, les institutions laissent perdurer des situations inacceptables et qui ne seraient tolérées dans aucune autre entreprise ou organisation.**

L'analyse de l'ensemble des propos tenus devant la commission mais également l'étude de nombreux rapports produits par les trois inspections du ministère de l'intérieur, permettent de comprendre les causes de cette situation et de proposer des voies d'amélioration.

B. UNE INSUFFISANTE MAÎTRISE DES RISQUES PSYCHOSOCIAUX AU SEIN DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

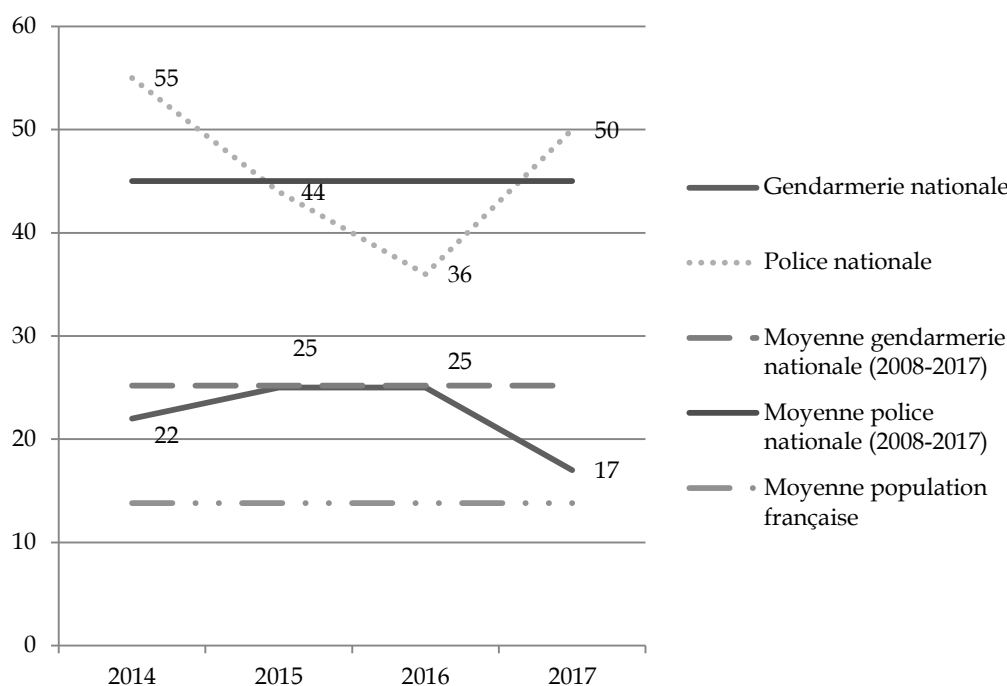
Les suicides constituent l'un des révélateurs les plus édifiants du malaise que connaissent la police et la gendarmerie nationales, car ils témoignent de l'importance des risques psychosociaux (RPS) en leur sein, mais également des difficultés objectives auxquelles ils sont confrontés. La commission d'enquête estime que la réponse passe tant par une évolution des dispositifs spécifiques de prise en charge que par une amélioration réelle des conditions de travail.

1. Un taux de suicide plus élevé que la moyenne nationale, même en tenant compte des spécificités de la population policière

L'année 2017 aura malheureusement été particulièrement marquante sur ce plan, puisque 50 agents de la police nationale se sont suicidés¹.

Au cours des années 2000, les deux institutions ont connu d'autres années sombres : 54 suicides en 2000, 50 en 2005, 49 en 2008, 55 en 2014 pour la police, 33 en 2009, 32 en 2011 et 2012 pour la gendarmerie.

Nombre de suicides dans la police et la gendarmerie nationales



Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure (d'après les auditions et les réponses aux questionnaires)

¹ De même, si la gendarmerie n'a connu que dix-sept suicides en 2017, huit suicides et cinq tentatives ont été enregistrés entre le 1^{er} janvier et le 14 mars 2018, traduisant une tendance potentiellement inquiétante.

Le constat de l'existence d'un taux de suicide plus élevé au sein des deux forces que dans le reste de la population est sans appel. Ainsi, alors qu'il oscille autour de 14 suicides pour 100 000 habitants pour l'ensemble de la population¹, ce taux s'élève en moyenne, sur les dix dernières années, à 25 pour la gendarmerie nationale et à 29 pour la police nationale.

La comparaison brute de ces deux taux se révèle toutefois insuffisante pour évaluer l'état moral de l'institution policière. Le suicide constitue en effet un geste éminemment masculin, puisque le taux de décès standardisé par suicide est de 23,1 pour 100 000 pour les hommes contre 6,8 pour 100 000 pour les femmes en 2014 dans l'ensemble de la population, or les femmes constituent moins d'un tiers des effectifs de l'institution. De même, l'accès à l'arme de service a sans nul doute pour effet de favoriser le passage à l'acte. Ainsi, en 2008, plus de la moitié des policiers morts par suicide avaient utilisé leur arme de service².

Toutefois, ainsi que l'a rappelé devant la commission d'enquête l'un des auteurs de la principale enquête sur le suicide policier³, le docteur Gaëlle Encrenaz, même « *en tenant compte des différences de structures sociodémographiques par âge et sexe, on estime [...] que le taux de suicide dans la police est supérieur de 36 % à celui de la population générale* ».

Par ailleurs, cette étude, menée sur les 49 suicides qu'avait connus l'institution en 2008, a montré que « *toutes trajectoires confondues, l'ensemble des fonctionnaires ayant mis fin à leurs jours présentait les signes d'une détresse psychologique. À l'exception d'un cas, les symptômes observés permettaient d'établir un diagnostic de trouble psychiatrique, notamment de dépression* ». Outre la présence d'un trouble mental et d'une tentative de suicide antérieure, les autres facteurs associés sont l'alcool, certains traits de personnalité, le stress professionnel, le manque de soutien affectif, la survenue d'un deuil, d'une séparation, la précarité ou encore la fréquentation du milieu carcéral.

En ce sens, il n'existe pas de séparation stricte entre la vie professionnelle et la vie personnelle. Si le facteur déclenchant du suicide peut être d'ordre personnel, comme l'existence d'une vie familiale déstructurée, une déception affective, des problèmes financiers, une addiction, une maladie grave, ces éléments interviennent dans un contexte professionnel qui est décisif. **Les dimensions personnelle et professionnelle ne sont d'ailleurs pas hermétiques, puisqu'une vie familiale dégradée aura tendance à diminuer le bien-être au travail, et réciproquement.**

¹ Observatoire national du suicide, février 2018 – troisième rapport, Suicide – Enjeux éthiques de la prévention, singularités du suicide à l'adolescence.

² Encrenaz G, et al. Suicide dans la Police nationale française : trajectoires de vie et facteurs associés. *Encéphale* (2015), <http://dx.doi.org/10.1016/j.encep.2015.08.004>.

³ Étude-Action relative à la prévention du suicide dans la Police Nationale – Équipe PPCT – INSERM U 897 – juin 2010.

Cette étude, menée en 2010 par différents médecins de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) répondait à un appel d'offres de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et n'a pas été réactualisée depuis, même si l'évolution du taux de suicide au sein de l'institution n'a pas réellement évolué (cf. graphique *supra*).

Au total, les différentes auditions menées par la commission d'enquête ont permis de **confirmer la complexité et le caractère multifactoriel de l'acte suicidaire**, qui ne saurait, en tout état de cause, se rattacher à la seule situation professionnelle de l'intéressé. Il convient néanmoins de reconnaître, comme le faisait lui-même le directeur général de la police nationale (DGPN), Éric Morvan, devant la commission d'enquête que « *peu d'hommes et de femmes sont exposés dans leur vie quotidienne à autant de stress traumatique que peut l'être un policier* ». **Les difficultés propres aux forces de sécurité intérieure, comme la proximité avec la mort, les rythmes de travail décalés, ou encore le poids de la hiérarchie constituent indéniablement des facteurs aggravants qui contribuent à expliquer cette prévalence du suicide en leur sein.** C'est pourquoi les agents ressentent de manière très négative les déclarations tendant à renvoyer un passage à l'acte à des causes purement personnelles.

La disparité des taux de suicide entre la police et la gendarmerie n'est pas documentée scientifiquement. Les différents interlocuteurs interrogés par la commission, policiers et gendarmes, expliquent l'existence d'un taux de suicide plus faible en gendarmerie par la vie en caserne, permettant de détecter et de prévenir le suicide, et à la plus grande cohésion qui règne au sein de la gendarmerie nationale. Ce constat est d'ailleurs étayé par les différences de taux de suicides entre les différentes directions de la police nationale. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (CRS) rappelait ainsi que le taux de suicide plus faible au sein de sa direction qu'au sein de la direction centrale de la sécurité publique pouvait s'expliquer par le fait que les CRS « *passent plus de la moitié de l'année en déplacement, connaissent un mode de vie collectif, et ont peut-être plus que d'autres la possibilité de se confier à des collègues ou à la hiérarchie immédiate, gradés ou officiers.* » Allant dans le même sens, le DGPN reconnaissait que la cohésion constituait un « *facteur évident* » influant sur les suicides. Cette dernière « *dépend de nombreux éléments comme la qualité du management, à tous les étages de la hiérarchie, la convivialité, qui à certains égards a disparu de nos commissariats, le sport ou encore la capacité à déterminer les stratégies opérationnelles au plus près du terrain en associant étroitement les personnels pour qu'ils aient une parfaite conscience de leur place et de leur valeur dans les politiques publiques* ».

L'analyse approfondie du phénomène suicidaire au sein des forces de sécurité intérieure convie donc à la prudence ; il est impossible de parler, pour 2017, d'année « noire » traduisant un malaise policier nouveau. De même, les taux de suicides élevés ne doivent pas conduire à des conclusions hâtives et péremptoires. **La commission d'enquête estime toutefois que ces**

chiffres constituent un révélateur édifiant des difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure et de leur état moral dégradé, dans un contexte opérationnel particulièrement éprouvant.

Proposition n° 1 : Réactualiser l'étude scientifique de 2009 sur le suicide policier, en approfondissant les raisons de la disparité entre la police et la gendarmerie nationales et entre les différentes directions de la police nationale. Cette étude devra notamment déterminer les principaux risques épidémiologiques en matière de suicide propres aux forces de sécurité intérieure et les moyens de les maîtriser.

2. Des risques psychosociaux pris en charge par des dispositifs encore insuffisants

a) Des professions particulièrement exposées aux risques psychosociaux

De nombreux facteurs expliquent l'importance des risques psychosociaux au sein des forces de sécurité intérieure. Le plus emblématique, car spécifique à un nombre limité de professions, dont les policiers et les gendarmes, est sans nul doute la **confrontation à la mort**.

Ainsi que l'expliquait Catherine Pinson, chef du service de soutien psychologique opérationnel de la police nationale (SSPO), « *qu'il s'agisse du danger de mort pour le policier lui-même ou de la mort d'autrui, ou le fait d'être témoin d'événements dramatiques est de nature à entraîner un certain nombre de perturbations au niveau psychologique. Le traumatisme psychologique est un risque auquel sont confrontés les policiers, même si tous les policiers qui vivent ces événements ne présentent pas un traumatisme. On le sait aujourd'hui, les métiers confrontés à la mort, ou impliquant une proximité avec des victimes - policiers, gendarmes, pompiers, services d'urgence - sont des métiers à risques. Une étude réalisée sur les intervenants professionnels par Santé publique France, à la suite des attentats parisiens de 2015¹, révèle que les policiers sont les plus exposés et présentent le plus fort taux d'antécédents traumatiques* ». Au contact de la souffrance et de la détresse humaine, le métier de policier ou de gendarme comporte une charge émotionnelle forte qui peut être à l'origine de certaines formes d'épuisement professionnel.

Dès lors, le sens du travail, la cohésion et le soutien de la hiérarchie et des collègues sont autant de valeurs protectrices face aux difficultés du métier. Comme le reconnaissent la plupart des dirigeants de la police nationale, les syndicats et les agents interrogés, ces valeurs, longtemps très fortes au sein de la communauté policière, tendent à s'éroder avec le temps. Ainsi, David Le Bars, secrétaire général du syndicat

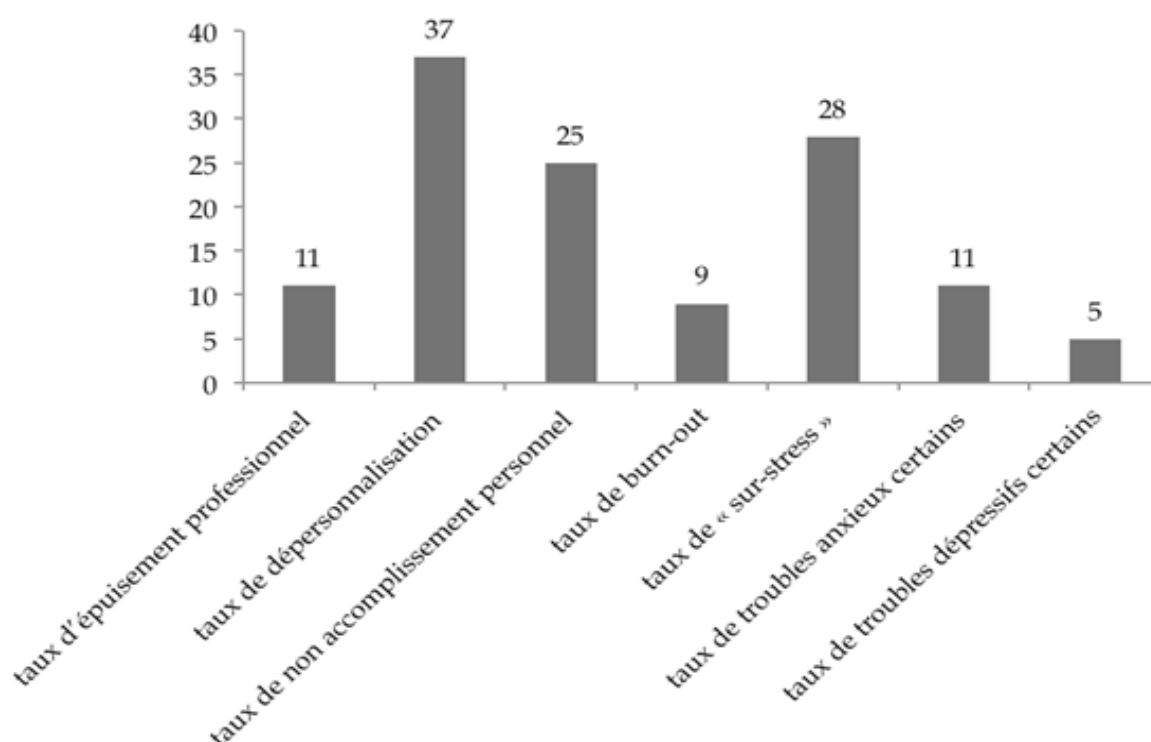
¹ Vandentorren S, Sanna A, Aubert L, Pirard P, Motreff Y, Dantchev N, Baubet T. Étude de cohorte Impacts. Première étape : juin-octobre 2015. Saint-Maurice : Santé publique France ; 2017.

des commissaires de police estime ainsi que « *les raisons du malaise [policier] se situent notamment dans la crise de sens et de reconnaissance de notre travail. Auparavant, les locaux étaient dans un état tout aussi déplorable, mais il y avait une reconnaissance du travail fait par la hiérarchie* ». La chef du SSPO a évoqué à cet égard l'existence d'une « **souffrance éthique** », liée au sentiment d'incapacité, pour le professionnel, à bien faire son travail et à être reconnu comme une autorité.

La gendarmerie nationale a quant à elle recouru à une mesure statistique de l'épuisement professionnel en 2014¹. Ses résultats, semblables à ceux observés dans les professions partageant des contraintes similaires (contact avec une population extérieure, nécessité d'intérioriser ses émotions, exposition à des situations émotionnellement fortes, etc.) **confirment une exposition aux risques psychosociaux particulièrement importante au sein des forces de sécurité intérieure.**

**Les indices de l'épuisement professionnel au sein des personnels
de la gendarmerie nationale en 2014**
(en pourcentage)

Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure,



d'après les réponses de 25 000 gendarmes au questionnaire sur la qualité de vie au travail en 2014 (72 % de taux de réponse), élaboré d'après le Malasch Burnout Inventory, qui constitue le principal outil de mesure de l'épuisement professionnel.

¹ Questionnaire sur la qualité de vie au travail en 2014 au sein de la gendarmerie nationale.

b) Des dispositifs de prise en charge parfois inadaptés

La police et la gendarmerie nationales se sont mobilisées depuis plusieurs années pour répondre à la spécificité et à l'ampleur des risques psychosociaux auxquels leurs agents sont exposés.

Le ministère de l'intérieur dispose d'un maillage territorial important de professionnels de santé (médecine de prévention), et de psychologues.

En particulier, **avec 82 postes de psychologues, le service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) est le dispositif institutionnel d'accompagnement psychologique le plus important existant en France.** Créé en 1996 suite aux attentats de Paris, il propose aux responsables un appui technique (notamment dans la gestion des situations internes dramatiques) et à tous les personnels de la police un accès rapide à un psychologue. Ainsi que l'a rappelé la chef de ce service, Catherine Pinson, *« ce n'est certes pas optimal, mais c'est le plus gros dispositif interne de cette nature en France. Ses missions sont de trois ordres : d'abord, l'accompagnement post-événementiel - très sollicité ces derniers temps - au moyen de débriefings collectifs ou individuels ; ensuite, l'accompagnement individuel par des consultations offertes au plus près des commissariats, à la demande de l'agent lui-même, de sa propre initiative ou orienté par un collègue de la médecine de prévention, de la médecine statutaire, des services sociaux ou l'un de ses responsables hiérarchiques ; enfin, le travail institutionnel, c'est-à-dire le conseil opéré avec les responsables hiérarchiques, voire auprès d'eux, et la participation à la réflexion institutionnelle sur ces questions ».*

La gendarmerie nationale dispose, de son côté, d'un réseau de psychologues remplissant des missions comparables. Différents membres du conseil de la formation militaire de gendarmerie (CFMG) ont estimé que leur nombre, 1 à 2 par région de gendarmerie, était fortement insuffisant. L'un d'eux a par exemple indiqué qu'en Midi-Pyrénées, il n'y avait que *« deux psychologues pour plus de 4 000 personnels. » « Ce n'est pas suffisant, il en faut davantage. On se serre les coudes et on se débrouille entre nous. »*

Les difficultés d'accès aux psychologues, et leur manque de légitimité du point de vue de certains policiers et gendarmes, constituent toutefois des obstacles à leur pleine efficacité. Évoquant le cas de son unité, un membre de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI) a ainsi résumé la question : *« en cas de problème, nous avons une psychologue. Mais elle a 23 ans, aucune connaissance du métier de policier, et il faut attendre quinze jours pour un rendez-vous qui a lieu... au sein du service : autant dire que tout le monde est au courant que vous allez mal ! ».* La facilitation de l'accès aux psychologues, y compris indépendants, afin de préserver la discrétion des agents concernés, apparaît à cet égard souhaitable.

Par ailleurs, la commission d'enquête a pu se rendre en visite dans l'établissement de soins Le Courbat, établissement sous l'égide de

l'Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS), qui constitue un établissement de pointe en matière de prise en charge de personnels du ministère de l'intérieur (qui représentent la moitié des personnes accueillies) en situation d'épuisement professionnel, de conduite addictive, de suivi après une hospitalisation ou de blessure en service. Ce centre, financé par l'agence régionale de santé (ARS) via la CPAM¹ dispose aujourd'hui de 80 lits² dont seulement 56 financés par l'ARS. Après le séjour au Courbat, qui ne dure en moyenne que deux mois, les policiers sont suivis par un centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAP) et par le SSPO.

La commission d'enquête a pu constater, au cours de ses auditions et de la visite du centre, l'efficacité des traitements proposés au Courbat, y compris pour les situations de stress post-traumatique, même si l'établissement ne peut prendre en charge les cas les plus graves faute de psychiatre à disposition. Le centre ne dispose en effet que de vacations 4 heures par mois de psychiatrie alors qu'un mi-temps au minimum serait nécessaire. En outre, un psychologue supplémentaire serait également souhaitable pour mieux traiter cette problématique. Or, la prise en charge des stress post-traumatiques est malheureusement un sujet d'avenir pour les agents des forces de sécurité intérieure³, et le développement d'une filière impliquant à la fois l'établissement du Courbat et le centre hospitalier universitaire (CHU) de Tours apparaît très souhaitable dans ce contexte. Actuellement, le Courbat est en effet conduit à refuser des agents et à les orienter vers des établissements de santé mentale dans lesquels ils ne souhaitent pas se rendre en raison du risque d'y croiser des patients qu'ils ont côtoyés.

Par ailleurs, au plan institutionnel, **les comités d'hygiène et de sécurité locaux (CHSCT) de la police nationale voient les questions relatives à la prévention des RPS systématiquement inscrites à l'ordre du jour de leurs trois réunions annuelles obligatoires.**

En outre, des **cellules de veille des RPS**, réunies à l'échelon départemental, ont pour rôle d'élaborer un état des lieux des situations collectives en la matière et de proposer des mesures d'accompagnement, d'analyser des situations complexes en termes d'organisation et de conditions de travail, et de recueillir les signalements des policiers en situation de souffrance.

L'efficacité de ces dispositifs semble toutefois limitée. **En pratique, les signalements individuels émanent des collègues, et sont donc d'une qualité très inégale en fonction des services, de l'implication et des**

¹ Les patients sont pris en charge par leur régime de sécurité sociale et le cas échéant par les mutuelles.

² Seule la moitié est, en moyenne, occupée par des personnels des forces de sécurité intérieure.

³ Les représentants de la mutuelle « Intériale » ont également défendu ce point de vue auprès de votre rapporteur.

relations des agents. À cet égard, Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien, a indiqué en audition que la DGNP avait commencé à réfléchir à « *un dispositif de signalement plus structuré, afin de mieux inclure l'ensemble des professionnels de santé et de rappeler la conduite à tenir en cas d'urgence* ».

Au sein de la gendarmerie nationale, chaque service ou groupement dispose de conseillers concertation, élus par leurs pairs, pour détecter, voire régler les problèmes rencontrés par leurs camarades. Ces « *détecteurs de soucis* » (Emmanuel Frachet, CFMG) peuvent effectuer leur signalement soit auprès du service de santé de la gendarmerie, soit de la hiérarchie. En cas de détection d'un problème au sein d'une unité, le bureau de l'accompagnement du personnel peut mettre en place un groupe d'entretiens, composé des personnels de la concertation, du chef du bureau des ressources humaines, de l'assistante sociale, du médecin, du psychologue. Cette chaîne de concertation, plus horizontale que celle prévue dans la police nationale, fonctionne, semble-t-il, de manière plus souple et efficace.

Une formation à la prévention des risques psychosociaux est par ailleurs incluse dans la formation initiale des policiers. Une visite du Courbat est en outre possible lors de la formation initiale d'officier¹.

Des « plans » de prévention pour lutter contre les suicides ont été annoncés récemment. En janvier 2015, Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, avait ainsi adopté un ensemble de mesures, à la suite des 55 suicides survenus en 2014. Ce plan comprenait notamment le recrutement de 7 psychologues au sein du SSPO, la création de 6 postes supplémentaires de psychologues cliniciens, dans le cadre de l'accompagnement des élèves policiers de tous grades durant leur scolarité, la diffusion d'une instruction rappelant l'obligation qu'ont les chefs de service de s'assurer que les policiers répondent réellement aux convocations des médecins de prévention, l'identification d'un « référent de l'accompagnement des personnels », agent volontaire spécifiquement formé et susceptible de les assister et de les orienter, le cas échéant, vers les professionnels de soutien.

Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, a également présenté le 29 mai 2018 **un nouveau programme de mobilisation contre les suicides dans la police**. Comme l'a indiqué Noémie Angel lors de son audition, ce plan s'inscrit dans la lignée du précédent mais vise à « *partir du terrain [...] pour remonter vers des politiques plus générales de signalement, de prise en charge, voire d'hospitalisation.* »

La commission d'enquête estime que ce nouveau plan, dont la structuration témoigne d'une prise en compte se voulant plus globale de cette problématique, est bienvenu, même si elle reste prudente quant aux traductions concrètes sur le terrain. Si le plan lancé par M. Cazeneuve a été

¹ Cette visite, d'une durée de deux jours, n'est effectuée que par 15 % en moyenne des promotions.

salué par les personnes entendues, le manque de suivi par l'administration dans la durée, après une impulsion initiale positive, avait fait l'objet de certaines critiques. Il importe par conséquent de maintenir cette priorité de la lutte contre les suicides au plus haut niveau de préoccupation de l'institution.

**Le nouveau programme de mobilisation contre les suicides
dans la police présenté à la commission d'enquête par la DRCPN**

Premier axe du plan : mieux répondre à l'urgence. Le précédent plan se fondait principalement sur des remontées hiérarchiques. [...]

Pour mieux repérer au sein des collectifs de travail les agents traversant une crise suicidaire, on a souhaité conforter le dispositif d'alerte. On réfléchit à un dispositif de signalement plus structuré, afin de mieux inclure l'ensemble des professionnels de santé et de rappeler la conduite à tenir en cas d'urgence. Si vous êtes informé qu'une personne va passer à l'acte dans l'heure qui vient, il faut non pas appeler le SSPO, mais être en mesure d'appeler rapidement un service d'urgence et un service de police pour géolocaliser le portable de la personne concernée. [...]

Deuxième axe : améliorer la prise en charge des agents à court terme dans le cadre d'une nouvelle instruction. Un dispositif intéressant existe d'ores et déjà pour les agents traversant des périodes de fragilité, notamment leur retour après une période de maladie. Dans les semaines qui précèdent ou qui suivent un arrêt maladie, une proportion importante de personnes passe à l'acte. Il convient de s'assurer qu'un soutien et un suivi de ces personnes sont mis en place, avec un réarmement progressif.

Troisième axe important, qui ne figurait pas dans les précédents plans : « la postvention » en cas de tentative de suicide ou de suicide. Les tentatives de suicide sont toujours un sujet tabou : lorsque l'on attend à ses jours, on ne souhaite pas que cela soit connu des collègues ou du chef de service. [...] Dès lors, on a décidé de mettre en place des protocoles d'intervention pour garantir la confidentialité de la personne qui se signale ou signale son collègue, avec l'organisation d'un suivi plus structuré. On va expérimenter des conventionnements avec certaines structures psychiatriques, car, à un moment donné, il faut savoir passer le relais à un psychiatre. [...]

Quatrième axe : la prévention secondaire, à savoir prévenir plus efficacement les situations de fragilité. On retrouve là certaines des interrogations concernant les risques psychosociaux, même si ceux-ci englobent une problématique plus large. Toutes les personnes confrontées à des risques psychosociaux ne passent pas à l'acte.

Source : audition de Gérard Clérissi et Noémie Angel

*c) Une lutte contre les risques psychosociaux qui passe également par
l'amélioration des conditions de travail*

L'amélioration des conditions de travail constitue un axe majeur de la lutte contre les RPS au sein des deux institutions. Ainsi, la **réforme des cycles de travail a été engagée en 2015 par la DGPN afin de permettre de mieux concilier les impératifs professionnels avec la vie privée et familiale (cf. infra), mais se révèle fortement coûteuse en effectifs et de nature à déstabiliser les services.**

De même, les mesures de renforcement du collectif constituent des remparts contre les RPS et devraient être renforcées, comme le développement de la pratique du sport, dont l'importance a été maintes fois rappelée tant par les professionnels de santé que par les policiers et gendarmes eux-mêmes, ou des moments de convivialité, notamment au sein de la police nationale. **Or, alors que deux heures de sport hebdomadaires sont prévues, comme l'a rappelé Noémie Angel, l'intégralité des agents interrogés à ce sujet a indiqué qu'elles ne pouvaient être effectuées faute d'effectifs disponibles.** La mise en pratique de ces deux heures de sport hebdomadaires entraînerait, là encore, une déstabilisation des services, faute d'effectifs suffisants.

De l'avis général, les dispositifs de lutte contre les RPS se révèlent toutefois dépourvus de leur pertinence si les supérieurs hiérarchiques immédiats ne sont pas à l'écoute de leurs subordonnés. Une membre de l'UPNI ayant fait une tentative de suicide a ainsi indiqué à la commission avoir « *demandé à être reçue par le commissaire de police, ce qui [lui] avait été refusé, et par le directeur départemental, ce qui [lui] avait été également refusé. Au lieu d'être entendue par [sa] hiérarchie, on a voulu [la] désarmer, en [la] transférant dans une autre unité. D'où le passage à l'acte.* »

Cette insuffisance de l'écoute de la part de la hiérarchie se matérialise par **le recul de la pratique des débriefings**, même dans les cas où le besoin se fait le plus sentir. La même membre de l'UPNI indique ainsi que « *Lors de l'intervention à Woippy contre une personne ayant fait une crise de schizophrénie et éventré sa belle-mère et ses deux enfants, les collègues sont arrivés sur place et ont assisté à une scène extrêmement choquante. Après l'intervention, ils ont dû rentrer chez eux, comme si de rien n'était (...) Lorsque je suis entré dans la police, mon chef m'attendait, quelle que soit l'heure à laquelle je rentrais de l'intervention, pour parler avec moi. Nous discutons avec les anciens de la brigade. Cela n'existe plus* ». L'UPNI propose à cet effet la réhabilitation du débriefing après les opérations au cours desquelles les agents doivent affronter des scènes ou des situations choquantes. Même s'il s'agit là d'une mesure de portée limitée, elle permettrait en effet de rétablir un moment d'écoute bénéfique de la base par la hiérarchie.

Le malaise policier ne saurait toutefois se limiter à sa seule dimension psychologique. La commission d'enquête a pu constater combien ce dernier était alimenté par les difficultés matérielles et opérationnelles spécifiques qui tendent, du reste, à amplifier les risques psychosociaux.

Proposition n° 2 : Incrire dans la durée le nouveau programme de mobilisation contre les suicides lancé en mai 2018 afin de maintenir cette action au cœur des priorités de l'administration de la police nationale.

Proposition n° 3 : Faciliter l'accès des policiers à des dispositifs de soutien psychologique extérieurs à l'institution.

Proposition n° 4 : Augmenter le nombre de psychologues dans la gendarmerie nationale.

Proposition n° 5 : Augmenter d'une quinzaine de lits le nombre de places au Courbat, y autoriser la prise en charge de la psychiatrie, financer un ETP de psychiatre et un ETP de psychologue supplémentaire afin de développer une filière de traitement des stress post-traumatiques.

Proposition n° 6 : Généraliser la pratique du débriefing post-intervention avec la hiérarchie après les opérations au cours desquelles les agents doivent affronter des scènes ou des situations choquantes.

C. UN QUOTIDIEN ET UNE VIE FAMILIALE DIFFICILES

La vie de policier et de gendarme concentre un ensemble de difficultés liées à la nature même du métier. L'amélioration de cette situation passe par des réformes, comme celle des cycles de travail, qui sont toutefois potentiellement coûteuses. Par ailleurs, l'arrivée des policiers en Île-de-France à la sortie de l'école concentre de nombreux problèmes qui appellent une réponse urgente.

1. Des rythmes de travail pénibles et déstructurants pour les familles

a) Des rythmes contraignants pour les policiers

Les rythmes de travail des agents des forces nationales de sécurité intérieure sont particulièrement contraignants. Ils exigent notamment une disponibilité des effectifs la nuit et le week-end. En ce qui concerne la police, comme l'a relevé un membre de l'UNSA-FASMI « *aujourd'hui, au service général, le rythme de travail ne permet pas à un policier de voir souvent sa famille. [...] A un moment donné, un chef de service est confronté à une difficulté opérationnelle : il doit disposer d'effectifs présents le samedi et dimanche, à Noël, pendant les vacances scolaires. Avec les cycles de travail actuels, un policier passe un week-end sur quatre ou sur cinq en famille* ». La chef du SSPO a également rappelé que le rythme de travail décalé constitue un important facteur de risques psychosociaux venant s'ajouter aux autres spécificités du métier de policier et de gendarme.

En 2014, la police nationale a engagé une réforme des cycles de travail. L'objectif était de répondre aux attentes des personnels afin de concilier la vie personnelle et la vie professionnelle des agents et assurer la prévention des risques psychosociaux, tout en garantissant la capacité opérationnelle des services.

La rénovation des régimes et le suivi des nouveaux cycles de travail ont fait l'objet, pendant 12 mois, d'une expérimentation auprès de différents services et directions de la police nationale avant d'être intégrés dans les instructions générales de l'organisation du travail (IGOT) modifiées des 19 septembre 2016 et 4 mai 2017.

En pratique, **deux principaux cycles de travail**¹, élaborés sur une base de **1 607 heures par an**, peuvent désormais être adoptés :

- le « **4/2 compressé** » ;
- la « **vacation forte** ».

Comparaison des cycles de travail

	Cycle « 4/2 »	Cycle « 4/2 compressé »	Cycle « vacation forte »
Architecture du cycle	2 après-midi 2 matins 2 repos	3 matins - 2 repos 3 après-midi - 2 repos 4 matins - 1 repos 4 après-midi - 2 repos	2 après-midi - 2 repos 3 matins - 2 repos 3 après-midi - 2 repos 2 matins - 2 repos 3 après-midi - 2 repos 3 matins - 2 repos
Durée de chaque vacation	8 h 10	8 h 21	9 h 31
Congés annuels	23	23	20
Jours attribués au titre de la réduction du temps de travail	5	6,5	0
Confort de vie	1 week-end sur 6	1 week-end sur 3	1 week-end sur 2

Source : commission des finances du Sénat

La majorité des nouveaux cycles de travail n'ont pas vraiment de conséquences sur la capacité opérationnelle des services où ils ont été mis en application.

La vacation forte a toutefois la préférence de la majorité des gradés et gardiens, dans la mesure où elle offre la possibilité de ne travailler qu'un week-end sur deux. **Sa mise en œuvre est en revanche très coûteuse en effectifs** puisqu'il nécessite la création d'une quatrième brigade de jour ; soit **un renfort en effectifs compris entre 16 et 33 % pour être mis en œuvre**.

¹ Le régime hebdomadaire avec des horaires variables, le régime cyclique binaire en vacations de 12 h 08, le cycle « 4/2 panaché » en vacations de 8h21 constituent les trois autres organisations possibles.

La DGPN n'a pas été en mesure de fournir à la commission d'enquête de données sur la répartition des effectifs de la police nationale par cycle de travail, les dernières informations disponibles concernant la situation au 31 décembre 2015. Il ressort que le 4/2 restait alors très majoritairement privilégié par les directions recourant aux régimes cycliques, puisque 3 agents sur 4, en moyenne, travaillaient selon cette organisation. Par ailleurs, **la réforme ne concerne pas, pour l'heure, l'ensemble de la police nationale, puisque certaines directions, notamment celles de la préfecture de police, ont conservé les cycles existants ; d'autres se sont mises en conformité sans que cette réforme n'aie d'effet sur leur capacité opérationnelle. En revanche, les services concernés par la mise en place du cycle de travail dit « vacation forte », notamment la DCSP et la DCPAF, ont nécessité une augmentation d'effectifs.**

Pour des raisons techniques, il paraît prématuré d'analyser objectivement les besoins en effectifs nécessaires pour la mise en application de cette réforme. Le DGPN a confié à l'inspection générale de la police nationale (IGPN) une mission d'évaluation de la réforme des cycles horaires de travail dont les résultats sont attendus pour le 15 mars 2019. En attendant, un moratoire a été décidé sur la mise en place de la vacation forte.

Lors de son audition, le DGPN a toutefois indiqué que quelques 15 % des effectifs fonctionnaient aujourd'hui selon ce cycle de la vacation forte, ce qui a nécessité l'ajout de 500 ETP. Il faudrait donc un total de 3 000 ou 4 000 ETP - soit plus de la moitié des 7 500 postes attendus sur le quinquennat -, pour compenser les effets d'une telle réforme sur les capacités opérationnelles.

L'avenir des cycles de travail au sein de la police nationale apparaît donc, à l'heure actuelle, particulièrement incertain. Leur réforme, pourtant nécessaire pour permettre une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée, pourrait être coûteuse et entraîner une perte opérationnelle à moyens constants.

b) Des forces armées sur lesquelles repose une partie du fardeau de l'alourdissement des missions lié au terrorisme

L'opération Sentinelle a été déclenchée en 2015 après l'attentat de Charlie hebdo, les effectifs variant ensuite entre 7 000 et 10 000 hommes. Il ne s'agit pas de la seule opération des armées sur le territoire national : dans les milieux maritime et aérien, les armées sont investies de missions permanentes de protection du territoire, pour lesquelles elles agissent en « primo-intervenantes » ; dans le milieu terrestre, elles ont pour mission d'intervenir en renfort des forces de sécurité intérieure en situation de crise. En outre, depuis la création du plan Vigipirate en 1991, la contribution des armées à ce plan s'établissait en moyenne à 1 000 hommes environ.

L'opération Sentinelle a rapidement été marquée par une certaine lassitude liée à une réduction du nombre des permissions. En outre, les créneaux de permissions ont été souvent imposés aux militaires et ne coïncidaient pas nécessairement avec les périodes pendant lesquelles les conjoints et les enfants étaient en congés. Comme l'a souligné le 10^{ème} rapport annuel du Haut comité pour l'évaluation de la condition militaire (HCECM), cette augmentation du nombre de jours passés hors des quartiers, et par conséquent loin des familles, a eu pour conséquence une certaine accumulation de fatigue, tant physique que morale. Le rapport indique également que *« sans pouvoir aussi fréquemment que dans le cas des opérations extérieures s'organiser longtemps à l'avance, le conjoint du militaire déployé dans l'opération Sentinelle doit, en plus de ses propres obligations professionnelles, assurer seul plus longtemps l'éducation des enfants et faire face aux difficultés matérielles et administratives de la vie quotidienne »*. Il relève que *« certains conjoints ont, selon les témoignages de militaires, atteint les limites de ce qu'ils pouvaient supporter et plusieurs cas de burn-out ont été rapportés »*. Par ailleurs, les infrastructures d'accueil des militaires étaient parfois dans un état assez dégradé. En outre, les militaires exerçant leurs missions à Paris résidaient la plupart du temps en banlieue, avec des temps de transport allongés.

Toutefois, Selon le général Bosser, chef d'État-major de l'armée de terre, entendu en octobre 2017 par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, **la condition des militaires de l'opération Sentinelle a connu une amélioration progressive au fil du temps**, en même temps que les missions évoluaient vers une posture moins statique.

Interrogé à ce sujet par votre commission d'enquête, le général Buckhardt, chef du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), a estimé pour sa part qu'il n'y avait ni plus ni moins de risques psychosociaux pour les soldats engagés sur le territoire national que pour ceux engagés en OPEX. Il a également souligné le caractère protecteur du groupe. Selon le général, une situation satisfaisante aurait été atteinte sur le plan des infrastructures et du matériel : 30 millions d'euros ont en effet été dégagés pour créer ou transformer des zones d'hébergement. Aujourd'hui, 90 % des structures sont des structures du ministère des armées et 10 % des hôtels. 700 véhicules de patrouille ont été achetés par le ministère des armées.

Les soldats de l'opération Sentinelle sont également éligibles à certaines primes, qui peuvent paraître importantes mais qui doivent être relativisées, comme le souligne un rapport d'information de l'Assemblée nationale (cf. l'encadré ci-après).

Les rapporteurs ont également pu faire le point, avec les militaires, sur les autres aspects de leur condition lorsqu'ils sont engagés à Paris. La condition du personnel a fait l'objet de grandes attentions du ministère, que le chef de groupement juge « remarquables ». Ainsi, les hommes perçoivent des tickets de cinéma, un « pass navigo », et des entrées à l'Aquaboulevard. Beaucoup s'intéressant au salon de l'agriculture, le chef de groupement leur a trouvé des entrées gratuites. En outre, si le lavage de linge coûtait d'abord cinq euros aux soldats, et le wifi 20 euros, ces services sont désormais gratuits. Enfin, une « carte sentinelle » ouvre droit à des réductions dans divers magasins.

En matière de condition du personnel, la question soulevée avec le plus d'énergie devant les rapporteurs est celle des primes. En effet, celles-ci sont soumises à l'impôt sur le revenu, que ce soit l'AOPER, dont le montant n'est pas très élevé (cinq euros par jour), ou pour l'ISC, dont le montant varie suivant le grade et la situation familiale : « pour un caporal marié, cela représente 50 euros par jour au moins ». Pour une année, 160 jours d'ISC représentent 8 000 ou 9 000 euros, soit une augmentation de 50 ou 60 % de la rémunération d'un soldat.

Selon les explications des officiers, « les jeunes soldats perçoivent des sommes considérables au regard de leur train de vie habituel, et n'ont pas tous l'habitude d'épargner en vue des impôts supplémentaires à payer l'année suivante, ou d'anticiper un saut de tranche fiscale ». Le commandement a mis en avant des « effets de second tour » pour montrer que l'avantage financier procuré par ces primes est en réalité très limité au regard des sujétions qu'elles sont censées compenser : la disponibilité du mari étant plus faible, les conjoints ont recours davantage aux gardes d'enfants. Parallèlement, ils sont touchés par les effets de seuil : tarifs de crèche, allocations diverses dont les aides au logement, etc. Aussi, deux populations sont « très fragiles » : les caporaux chefs avec enfants, et les sergents-chefs avec enfants. Selon les officiers, « dans un scénario négatif, pour ces cadres de contact, on peut évaluer le gain financier réel final à 500 euros sur les 8 000 ou 9 000 euros apparents, ce qui est peu pour justifier 160 jours d'absence par an ».

Extrait du rapport d'information fait au nom de la commission de la défense de l'Assemblée nationale sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national de MM. Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard¹

Enfin, **la coordination avec les autres forces de sécurité intérieure a nettement progressé depuis le début de la mission**, avec une meilleure réactivité sur les incidents.

L'engagement des forces sur le territoire national dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est appelé à durer. Ainsi que l'indique le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2019-2025 : « *Ainsi, la posture de protection terrestre est pérennisée dans sa nouvelle forme (jusqu'à 10 000 militaires en trois échelons et pendant un mois), organisant ainsi les conditions d'une contribution durable des armées à la défense et à la sécurité de notre territoire, face à la menace terroriste d'inspiration djihadiste.* » Dès lors, **il convient de continuer, d'une part, à adapter continuellement la mission aux nouvelles modalités de la menace, afin de préserver le sens de cette mission, d'autre part, à assurer un confort de vie suffisant pour les militaires afin de maintenir leur motivation.**

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3864.asp>

2. Un début de carrière des policiers sur la « plaque parisienne » particulièrement problématique

a) Des difficultés administratives et de logement persistantes

Le cas des policiers affectés en Île-de-France à la sortie des différentes écoles de police est symptomatique des difficultés rencontrées par les policiers au début de leur carrière. **Ces derniers subissent la conjonction de difficultés matérielles et d'une affectation géographique en grande partie subie.**

Tout d'abord, lors de la prise de poste en région parisienne, le montant des traitements n'est pas actualisé en temps et en heure, mais est régularisé 2 à 3 mois plus tard¹. Les gardiens de la paix stagiaires ne bénéficient alors que de leur salaire d'élève, ce qui engendre des difficultés de trésorerie au moment même où ils en ont le plus besoin pour assurer leur installation. Les bulletins de paye, nécessaires à l'établissement d'un dossier de demande de logement en agence immobilière, sont quant à eux envoyés avec un retard de 2 à 3 mois, ce qui les empêche de constituer des dossiers crédibles pour les agences immobilières. Notons que des retards similaires ont par ailleurs été signalés en matière de remboursement des soins médicaux aux policiers. De nombreuses pharmacies parisiennes leur refusent, de ce fait, la vente de médicaments en recourant au tiers-payant.

Afin d'aider les agents en poste en Île-de-France, le **bureau du logement de la préfecture de police de Paris** a pour mission d'attribuer des logements conventionnés appartenant à des bailleurs privés.

Le ministère de l'intérieur a en effet développé une offre de logements locatifs sociaux principalement en Île-de-France². Ainsi que l'a indiqué le secrétaire général de la préfecture de police de Paris lors de son audition, ce dispositif comprend aujourd'hui 13 300 logements, et se matérialise par l'existence d'un droit de présentation prioritaire au bénéfice des fonctionnaires, le bail étant ensuite conclu entre le fonctionnaire et le bailleur privé. Ce dispositif comprenait, au début 2018, 1 700 demandes en stock, dont seules 600 avaient plus de 6 mois. L'intégralité de ces 600 demandeurs a, en outre, reçu une proposition de visite. Si ces chiffres semblent satisfaisants, **le fait que seuls 400 policiers aient fait appel à ce service en 2017, sur 3 200 arrivées, traduit une certaine désaffection de la part des bénéficiaires potentiels.**

¹ Le traitement perçu pendant ces deux à trois mois est donc le même qu'en école, soit 1 340 euros nets par mois.

² En 2017, l'enveloppe dédiée à la réservation de logements au niveau national était de 15,36 millions d'euros en AE et 11,26 millions d'euros en CP. D'autres dispositifs, comme le cautionnement du paiement des loyers, assuré par les fondations Jean Moulin ou Louis Lépine, ou encore le prêt à « taux zéro » du ministère de l'intérieur existent également.

La commission a en réalité pu constater que ce service, pourtant fondamental car conditionnant la bonne installation des jeunes policiers, ne parvient pas à remplir sa mission de manière satisfaisante. À titre d'exemple, des policiers entendus par la commission d'enquête ont indiqué que le bureau du logement exigeait que les conjointes de policiers disposent d'une fiche de salaire parisienne avant de pouvoir examiner une demande de logement pour deux personnes, contraignant parfois les femmes de policiers établies en province à louer en leur nom un logement à Paris au moment de l'installation. Les logements proposés, parfois insalubres ou particulièrement exigus (par exemple moins de 10m²), sont dans de nombreux cas en inadéquation avec les demandes des policiers. Les logements sont parfois proposés dans les secteurs d'intervention des policiers, ce que certains refusent en raison des risques que cela implique.

Noémie Angel a par ailleurs indiqué en audition que la DRCPN s'interrogeait *« sur le turn-over de ces logements sociaux. Le bailleur est censé informer [la préfecture de Police] si un changement de situation familiale est de nature à modifier l'affectation du logement. Nous réfléchissons aux moyens de durcir le dispositif. »* De tels ajustements pourraient constituer des pistes permettant d'augmenter l'offre de logements aux jeunes policiers en Île-de-France.

L'existence d'un service d'aide au logement est mise en avant lors des formations afin d'attirer les recrues à Paris et constitue parfois un élément déterminant dans la prise de décision des jeunes policiers. Son dysfonctionnement en apparaît donc d'autant plus dommageable.

Faute d'une aide suffisante apportée par la préfecture de police, les policiers sont contraints de recourir à des stratégies personnelles alternatives, reposant sur la « débrouille » et le « système D ». Le recours à l'aide de membres de la famille ou de proches habitant à Paris, parfois à de longues distances des secteurs d'affectation, constitue alors souvent une solution transitoire. **Sans pouvoir s'appuyer sur des études statistiques, la commission d'enquête a pu constater que les cas de policiers récemment affectés à Paris contraints de se mettre en colocation à plus de 5 dans 20 m², en alternant les présences entre ceux travaillant de nuit et de jour, voire à dormir dans leurs voitures, n'étaient pas exceptionnels.** Nombre d'entre eux restent éloignés de leurs conjoints, et sont contraints de multiplier les déplacements coûteux entre Paris et la province pour voir leurs familles.

À cet égard, le préfet de police de Paris a lui-même déploré l'existence de ce « rythme de vie particulier », lié à **l'absence de souhait de la part des policiers de s'implanter durablement à Paris.**

b) En Île-de-France, des dispositifs de fidélisation insuffisants

De fait, **la part des lauréats des concours de police originaires d'Île-de-France est inférieure au nombre de postes existant dans cette région en sortie d'écoles. La plupart ne voient donc l'étape parisienne que comme une transition vers un retour en province, en général dans leur département d'origine.**

Pour le directeur général de la police nationale, « *il y a là un vrai problème ; les demandes de mutation pour le Sud-Ouest ou la Bretagne affluent, personne ne demande sa mutation pour l'Île-de-France. Du coup, pour répondre aux besoins, nous y envoyons les policiers en sortie d'école. Nous avons [donc] instauré des mécanismes de fidélisation* ».

Pour pallier cette difficulté structurelle, la police nationale a mis en place **un concours national de gardien de la paix à affectation régionale en Île-de-France**¹, qui comporte une obligation statutaire, pour le lauréat, d'effectuer ses huit premières années de service dans cette région. Les policiers du concours sans affectation régionale prédéterminée affectés à Paris, ce qui est le cas de 70 % d'entre eux, sont quant à eux soumis à une obligation de rester cinq ans dans la région. Ces délais constituent toutefois des minimums statutaires. Un policier, membre de l'UNSA-FASMI a ainsi indiqué qu'en pratique, « *la mutation ne se [faisait] souvent que deux à trois ans après. Finalement, c'est ainsi une contrainte d'une douzaine d'années qui pèse à la sortie d'école sur la plaque parisienne* ».

Divers dispositifs financiers et d'avancement spécifiques sont en outre prévus, visant à fidéliser les agents sur la plaque parisienne.

Les dispositifs de fidélisation des policiers en Île-de-France

L'indemnité de fidélisation est attribuée aux agents affectés dans un secteur classé difficile (ressort territorial des circonscriptions d'Île-de-France et de 15 circonscriptions de province). Pour les membres du corps d'encadrement et d'application, cette indemnité s'élève progressivement jusqu'à 1 805 euros au terme de **10 années d'affectation en secteur difficile**. Ce montant est majoré annuellement depuis le 1^{er} janvier 2017. En 2016, cette prime a été étendue aux circonscriptions de sécurité publique (CSP) de Calais et Dunkerque, et a été majorée pour les bénéficiaires de l'indemnité de fidélisation affectés en Île-de-France ne percevant pas l'ASA (*cf. infra*).

Créée en 2001, l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques est versée aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application notamment affectés en Île-de-France. Son montant annuel est fixé à 1 740 €. L'indemnité pour exercice sur poste difficile bénéficie aux fonctionnaires (hors corps d'encadrement et d'application) affectés à Paris et en Petite Couronne, dans les départements de la région Corse (hors CRS) et aux fonctionnaires de la DCPAF (aéroports d'Orly et de Roissy). En fonction des grades et des échelons des bénéficiaires, son montant annuel est fixé à 364,15 euros ou 169,37 euros.

¹ Article 1^{er} de l'arrêté du 13 janvier 2014 fixant les règles d'organisation générale, la nature et le programme des concours d'accès au grade de gardiens de la paix de la police nationale.

L'indemnité pour sujétions exceptionnelles (décret 2005-1645 du 26 décembre 2005 et arrêté du 26 décembre 2005) est versée aux officiers et commissaires d'Île-de-France. Son montant annuel est fixé à 1 029 euros.

L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) est une bonification d'ancienneté accordée à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles, permettant d'obtenir 3 mois de réduction d'ancienneté à l'issue des 3 premières années d'affectation continue dans un tel quartier, puis 2 mois de réduction d'ancienneté pour chaque année supplémentaire. Elle constitue également une priorité légale lors des demandes de mutation. D'abord réservé aux seuls fonctionnaires de police affectés dans les ressorts territoriaux des SGAP de Paris et de Versailles, ce dispositif est en vigueur depuis 2015 dans 161 circonscriptions de police réparties sur tout le territoire national.

Source : DGPN

Ces dispositifs ne sont toutefois pas tous spécifiques à la région Île-de-France (cf. encadré), tandis que d'autres ne sont pas applicables à tous les services, à l'instar de l'ASA¹. Le montant de ces indemnités apparaît par ailleurs particulièrement faible au regard du coût de la vie et des difficultés particulières qu'implique la vie en Île-de-France. Le montant maximal de l'indemnité de fidélisation, qui représentait une dépense annuelle de 65 millions d'euros en 2017, ne s'élève ainsi qu'à 1 805 euros annuels au terme de dix années passées dans la région. **Une fois la période de cinq ou huit ans écoulée, les demandes de départs sont donc généralement immédiates, témoignant de l'insuffisance de ces dispositifs.**

La commission d'enquête considère que les difficultés des policiers sur la « plaque parisienne » sont regrettables, car elles concernent des jeunes recrues vulnérables. Elle suggère, en conséquence :

- d'apporter une réponse rapide aux diverses défaillances administratives constatées (délais trop longs dans l'actualisation des traitements, dans l'envoi des bulletins de paie ou dans le remboursement des actes médicaux et des médicaments) et d'assurer une meilleure conformité de l'offre de logements aux demandes, principalement des policiers sortis d'école ;

- de revaloriser les mécanismes financiers de fidélisation des agents en Île-de-France, en prévoyant notamment des dispositifs attractifs pour attirer les policiers ayant déjà accompli plusieurs années en province. Une meilleure différenciation des circonscriptions de sécurité publique au sein de l'Île-de-France pourrait en outre être effectuée pour valoriser les affectations au sein des CSP les plus difficiles².

¹ Les compagnies d'intervention, les compagnies de sécurisation, les brigades anticriminalité, les CRS, la sûreté départementale, et les agents de la DCPJ ne sont ainsi pas éligibles à ce dispositif.

² À titre d'exemple, l'indemnité de fidélisation concerne l'ensemble de l'Île-de-France, où elle est versée sans distinction entre les circonscriptions. Il n'y a ainsi pas de différence entre les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, par exemple.

Sur un plan plus structurel, il apparaît inévitable d'assurer une meilleure adéquation des aspirations des lauréats avec les postes disponibles en sortie d'école. À cet égard, le DGPN a indiqué à la commission d'enquête regretter l'absence « *de vrai concours interne, ouvert aux trois fonctions publiques. Si nous en ouvrons un, ouvert à tous les fonctionnaires de catégorie C ayant une ancienneté suffisante, nous attirerions, pour servir en Île-de-France, davantage de franciliens.* » Une telle évolution apparaîtrait particulièrement bienvenue.

Proposition n° 7 : Apporter une réponse rapide aux diverses défaillances administratives constatées lors de l'arrivée des jeunes agents de la police nationale à Paris et assurer une meilleure conformité de l'offre de logements aux demandes, principalement des policiers sortis d'école, notamment en assurant un meilleur turn-over du parc de logements ou en appliquant les nouvelles règles relatives à la relocalisation des logements de ce parc.

Proposition n° 8 : Revaloriser les mécanismes financiers de fidélisation des agents en Île-de-France, en prévoyant notamment des dispositifs attractifs pour les policiers ayant déjà accompli plusieurs années en province.

Proposition n° 9 : À plus long terme, assurer une meilleure adéquation des aspirations des lauréats avec les postes disponibles en sortie d'école.

3. Une vie en caserne contraignante, rendue particulièrement pénible par la vétusté du parc immobilier domanial de la gendarmerie nationale

À l'inverse du personnel de la police nationale, les gendarmes sont généralement logés au sein même des casernes¹. Il est important de rappeler que, loin de représenter un simple avantage en nature², la concession de logement par nécessité absolue de service, qui se traduit par l'obligation faite aux gendarmes de vivre en caserne avec leur famille sur leur lieu de travail, constitue un élément essentiel du fonctionnement de la gendarmerie.

Avec le régime spécifique de disponibilité qui découle du statut militaire, **elle permet, en effet, à la gendarmerie d'assurer, avec des unités à faibles effectifs disséminées sur l'ensemble du territoire, un service de proximité, en mesure de monter très rapidement en puissance lorsque les circonstances l'exigent.** Comme l'a indiqué un membre du CFMG à la commission d'enquête, « *le logement est l'essence même de la vie du gendarme,*

¹ Lorsqu'il n'existe pas de logement en caserne vacant et/ou correspondant aux charges de famille du militaire, la gendarmerie recourt à des prises à bail dans le secteur privé.

² Compte tenu des servitudes que comporte pour les gendarmes le logement en caserne et du fait qu'une retenue sur solde a été opérée (ICM au taux logé) le logement ne peut être regardé comme constituant un avantage en nature (décision du Conseil d'État n° 74786 du 11 décembre 1968).

qui y réside avec sa famille ». Toutefois, « la vie en caserne peut engendrer du stress si les logements ne sont pas en bon état ». La commission d'enquête a pu, lors de ses différents déplacements, et notamment sur le site de Satory, constater la **vétusté inacceptable de certains logements (présence d'amiante, absence d'isolation) et les éventuels problèmes de sécurité posés par le casernement (absence de contrôle des accès, faisant de ces lieux des cibles potentielles privilégiées)**. Ainsi que l'a reconnu le général de corps d'armée Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, « si la caserne est un taudis, le statut nous permet certes d'y envoyer nos hommes, mais ces derniers en partent dès qu'ils le peuvent ; c'est donc du perdant-perdant ».

À cet effet, le plan d'urgence immobilier voit le montant de son annuité porté à 100 millions d'euros d'AE en 2018¹, ce qui devrait permettre d'enrayer partiellement la dégradation du parc et répondre aux normes réglementaires et de confort. Le nombre de logements rénovés constitue toutefois, pour l'heure, une minorité du parc.

Nombre de logements de gendarmerie rénovés

Année	Logements traités
2015	3 400
2016	5 000
2017	4 000
2018 (prévision)	5 900

Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure (d'après l'audition de M. Richard Lizurey et les réponses aux questionnaires)

Plus largement, un membre d'une association professionnelle nationale de militaires (APNM) auditionné a indiqué à la commission que « les mentalités à ce sujet change[aient]. Il y a évidemment de plus en plus de militaires qui commencent à se poser la question de la pertinence de ce logement. Je suis même étonné du fait **que cette question se pose de plus en plus vite dans la carrière**. Il est clair que le logement de fonction peut être un avantage, même si cela dépend de l'endroit et des casernes, car il y a encore de gros problèmes, comme à Satory. » Ce changement de mentalité ne doit toutefois pas masquer le **consensus existant au sujet de la pertinence du logement en caserne, approuvé tant par les gendarmes que par leur hiérarchie. Les pistes d'amélioration dépassent pourtant les seules questions de rénovation, bien qu'elles soient cruciales. Des réflexions sur le lien entre l'habitat et le lieu de travail pourraient à ce titre être menées à terme.** « On peut très bien imaginer des casernes comportant des lieux de vie et de travail distincts. Il y a donc

¹ À ce montant s'ajoutent 5 millions d'euros dédiés à la sécurisation des casernes.

plusieurs pistes qui pourraient être envisagées » a ainsi estimé un représentant des APNM devant la commission d'enquête.

D. DES FORCES CONFRONTÉES À UNE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE ET À UNE PRESSION SECURITAIRE INEDITES

Les forces de sécurité intérieure ont été confrontées, sur la période récente, à une activité opérationnelle inédite, tant par sa nature que par son ampleur, qui s'est ajoutée aux difficultés quotidiennes plus anciennes et a favorisé l'émergence de syndromes d'épuisement professionnel.

1. Des missions difficiles qui s'exercent dans un contexte sécuritaire dégradé

a) Une mobilisation inédite des forces de sécurité intérieure pour faire face à l'émergence de nouvelles menaces...

Confrontées à une dégradation du contexte sécuritaire, les forces de sécurité intérieure sont soumises, depuis quelques années, à une **pression opérationnelle inédite**, sous l'effet combiné de **trois principales menaces**.

À la suite des attentats qui ont frappé la France en 2015, le maintien de la **menace terroriste** à un niveau élevé sur le territoire national a nécessité une mobilisation sans précédent des forces de sécurité intérieure. Si les forces armées ont été, eu égard à l'ampleur de la menace, mises à contribution au travers de l'opération Sentinelle, cette intervention n'a eu lieu qu'à titre subsidiaire, les personnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale conservant un rôle de premier intervenant dans la sécurisation du pays et dans la protection de la population en cas de crise.

Dans ce contexte, la gestion de l'état d'urgence, la multiplication des gardes statiques, la sécurisation accrue des événements sportifs, culturels et festifs ont entraîné un **engagement maximal de l'ensemble des forces opérationnelles** d'autant plus important que l'émergence d'une menace toujours plus endogène, issue de l'action d'individus isolés, et par conséquent plus diffuse, nécessite un renforcement permanent du niveau de sécurité sur l'ensemble du territoire.

De manière concomitante, la France fait face, depuis trois ans, à une **pression migratoire forte**, qui, bien qu'en diminution par rapport au pic de 2015, continue de se maintenir à un niveau élevé. Ainsi, malgré une baisse notable de l'immigration irrégulière au niveau européen, la police aux frontières constate la persistance de la pression migratoire aux frontières françaises, principalement sous l'effet des flux dits secondaires, c'est-à-dire en provenance d'autres pays de la zone Schengen. Ainsi, le nombre d'entrées irrégulières est passé de 111 074 en 2015 à 92 478 en 2016 et à 94 421 en 2017.

Si elles ont contribué à renforcer les dispositifs de lutte contre les filières d'immigration irrégulière, les réponses opérationnelles et juridiques apportées au niveau national comme européen à cette menace ont, indirectement, **engendré une augmentation conséquente de la charge opérationnelle des forces de sécurité intérieure**. De fait, le rétablissement par la France des contrôles aux frontières terrestres et aériennes internes à l'espace Schengen depuis novembre 2015, en application de l'article 25 du code frontières Schengen qui l'autorise « *en cas de menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure* », ainsi que la révision du code frontières Schengen en mars 2017 aux fins de renforcer durablement les contrôles aux frontières extérieures, ont nécessité une mobilisation exceptionnelle, par son ampleur et par sa durée, des effectifs de la police aux frontières.

Enfin, la radicalisation de la **contestation sociale** au cours des dernières années, qui s'est traduite par des manifestations d'ampleur sur la voie publique, a entraîné une activité d'autant plus soutenue pour les forces de maintien de l'ordre que ces manifestations ont servi de terrain de jeu à l'action de groupes violents, de type *Black Blocks*.

La pression sécuritaire induite par la concomitance de ces trois menaces s'est traduite par une **charge opérationnelle accrue pour les forces de sécurité intérieure**. En témoigne l'augmentation du stock des heures supplémentaires travaillées qui, après avoir diminué de près de 7 % entre 2010 et 2014, a connu une très forte hausse depuis 2015, **de près de 19 % en trois ans**.

Comme le rappelait Bernard Cazeneuve devant votre commission d'enquête : « *Le contexte entre 2012 et 2017 était très exceptionnel, en raison de la conjonction d'événements mettant durement à l'épreuve les forces de sécurité, avec un niveau de tension important. Jamais nous n'avions subi, conjointement, des épreuves d'une telle ampleur. Je pense à l'importance des attaques terroristes qui nous ont obligés à adapter les forces de sécurité et à mettre en place des moyens exceptionnels face à des attaques terroristes inédites, ou aux manifestations parfois violentes avec des manifestants déterminés à casser, aux zones à défendre, à la crise migratoire exceptionnelle de 2015-2016 qui a conduit plus de deux millions de migrants vers l'Union européenne. D'où le phénomène que vous avez très bien décrit, un sentiment d'épuisement et de sur-sollicitation des forces de l'ordre, et un lourd tribut payé par elles* ».

Au-delà de ces aspects purement quantitatifs, force est de constater que la nature de ces nouvelles menaces, de même que la violence inédite qui les caractérise, ont également induit une **pression morale significative** sur les agents. Comme l'indiquait Amélie Puaux, psychologue au sein du Service de soutien psychologique opérationnel de la direction générale de la police nationale, « *le mal-être policier est exacerbé par le risque d'attentat terroriste, qui leur impose depuis 2015 une hypervigilance épuisante* ».

b) ... à l'origine d'un « brouillage » des missions entre les unités

Bien qu'elle ait été accompagnée d'une hausse progressive, notamment à compter de 2015, des effectifs, l'augmentation importante de la charge opérationnelle a nécessité une forte adaptation de l'organisation des forces de sécurité sur le territoire, entraînant, dans les faits, un certain « **brouillage** » des missions entre des unités mobilisées, au coup par coup, sur la base des besoins conjoncturels plutôt qu'en application d'un cadre stratégique défini.

Les besoins liés à la lutte contre l'immigration irrégulière ont ainsi, au cours des trois dernières années, nécessité une mobilisation des forces de sécurité intérieure bien au-delà des seuls effectifs de la police aux frontières. Les forces de sécurité publique de même que les forces mobiles, plus traditionnellement affectées à des missions d'ordre public, ont été fortement mises à contribution au cours des dernières années. Ainsi, au plus fort de la crise migratoire, ce sont 10,5 compagnies républicaines de sécurité, sur un total de 60 au niveau national, qui ont été engagées sur cette mission spécifique. De même, 4 escadrons de gendarmerie mobile¹ sont encore déployés sur des missions de contrôle aux frontières, à Calais et à Menton.

De manière plus résiduelle, les grandes opérations de maintien de l'ordre ont également nécessité, en particulier au printemps 2016, l'engagement d'autres forces de police et de gendarmerie que celles traditionnellement affectées à cette mission, ces dernières étant, en raison des besoins liés à la lutte contre le terrorisme et à la lutte contre l'immigration irrégulière, mobilisées sur d'autres terrains.

Le Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, regrettait à cet égard qu'en raison des multiples sollicitations de ses forces, la gendarmerie ne disposait plus, « *depuis deux ans, d'escadrons de renfort pour les missions de sécurité publique générale* ».

S'il peut aisément se comprendre pour des raisons conjoncturelles, **un tel « brouillage » des missions a pu toutefois se révéler, dans la pratique, lourd de conséquences.**

Sur le plan opérationnel tout d'abord, l'affectation des effectifs à d'autres missions que celles pour lesquelles elles ont été formées a parfois été **contreproductif**. Selon les témoignages recueillis par votre rapporteur, cela a notamment été le cas lorsque des agents de sécurité publique ont été mobilisés sur des opérations de maintien de l'ordre, alors même qu'ils ne disposaient pas de la formation adéquate, entraînant certaines dérives sur le terrain.

¹ Les 4 escadrons sont répartis comme suit : un escadron à 3 pelotons en mission de sécurisation sur le Lien fixe Transmanche ; deux escadrons mis à disposition de la direction départementale de la police aux frontières des Alpes-Maritimes ; un escadron déployé sur Montgenèvre et la vallée de la Clarée.

Sur le plan individuel ensuite, votre rapporteur a pu constater que la sur-mobilisation des forces sur des missions diverses était souvent identifiée, par les agents eux-mêmes mais également par leur hiérarchie, comme un **facteur d'épuisement professionnel et une perte de repères** dans l'exercice de leurs missions.

2. Des forces de sécurité intérieure devenues la cible directe de violences

a) Une délinquance qui change de nature

Fortement sollicitées et soumises à une charge opérationnelle sans précédent, les forces de sécurité intérieure sont également confrontées, dans l'exercice de leurs missions, au développement d'une violence accrue à leur égard.

Comme l'indiquait Alain Bauer lors de son audition par votre commission, l'une des principales difficultés auxquelles sont aujourd'hui confrontées les forces de sécurité intérieure « *réside dans la modification très importante des modalités de confrontation de terrain. Auparavant, les policiers ou les gendarmes étaient la cible de violences lorsqu'ils intervenaient de manière impromptue, au milieu d'une situation où leur présence était perturbatrice. (...) La donne est nouvelle : l'on est mis en cause dans sa propre identité, alors même que l'on n'est pas générateur d'un élément qui justifiait jusqu'à présent la confrontation due à la surprise* ».

Selon Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité, « *un nouveau type d'agression est apparu depuis quelques années, clairement destiné à causer une atteinte physique majeure aux forces de l'ordre, voire à tuer* ».

Aggravées pour elles-mêmes, pour le seul fait d'incarner l'autorité publique, les forces de sécurité intérieure paraissent désormais être devenues des **cibles directes**.

Nombreux sont les témoignages d'agents de la police et de la gendarmerie nationales qui corroborent ce constat et font état des conséquences morales et psychologiques de cette évolution. Les représentants de la fédération syndicale de la police nationale UNSA-FASMI constataient, à cet égard, devant votre commission que « *dans leur majorité, les fonctionnaires de police ont peur d'exercer leur métier, de se rendre à leur travail, parce que la difficulté est croissante, les agressions de policiers ne font qu'augmenter* ».

b) L'« effet Magnanville »

Ce nouvel état de fait auquel sont confrontées, au quotidien, les forces de sécurité intérieure, a atteint son paroxysme avec l'assassinat, le

13 juin 2016, de deux agents de la police nationale à leur domicile, à Magnanville.

Marquant une véritable rupture dans l'esprit des policiers et gendarmes, cet évènement dramatique a définitivement modifié le contexte d'exercice de leurs missions. Le risque intrinsèque à leur métier, auparavant limité au strict cadre professionnel, s'est ainsi déplacé au sein même de la vie personnelle et de la structure familiale, alimentant un « malaise policier » déjà latent, qui s'est exprimé à l'occasion des manifestations policières de l'automne 2016.

Pour Alain Bauer, les évènements de Magnanville conduisent désormais « à penser que les policiers sont passés du statut d'un intervenant éventuellement violenté à celui d'une cible directe dans un espace non professionnel. Il n'existe plus de lieu sûr, de sanctuaire ; le risque est permanent, même dans la vie courante. (...) C'est un élément de perturbation maximale ».

La peur des représailles qu'a engendrée, auprès des policiers et gendarmes, cet évènement, incite nombre d'entre eux à mettre davantage de distance entre vie professionnelle et vie personnelle, notamment en établissant leur domicile loin de l'exercice de leur métier, avec des conséquences en termes d'équilibre personnel parfois complexes à gérer.

3. Une instabilité permanente des politiques de sécurité pour répondre à l'exigence de sécurité toujours plus forte de la population

a) Un sentiment d'insécurité persistant au sein de la population...

Malgré des évolutions contrastées au cours des cinq dernières années, la **délinquance se maintient à un niveau élevé sur le territoire**. Si la commission de certaines infractions est en baisse, ce dont on ne peut que se féliciter, on observe en effet une évolution à la hausse de la plupart des indicateurs de la délinquance au cours de la dernière décennie¹.

De manière concomitante, le **niveau d'insécurité** au sein de la population, sans cesse en demande d'un renforcement de la sécurité du quotidien, demeure à un **niveau élevé**.

¹ Ces évolutions font référence aux faits constatés par la police et la gendarmerie. Les enquêtes de victimation reflètent en revanche une baisse d'un certain nombre d'indicateurs de la délinquance, à l'exception des cambriolages et tentatives de cambriolages, des vols et tentatives de vols de vélos et des escroqueries bancaires.

L'enquête Cadre de vie et sécurité publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)¹ en 2017 révèle ainsi que le niveau d'insécurité ressentie demeure stable dans le temps, s'établissant, depuis 2007, à environ 20 %, sans variation majeure et sans corrélation avec l'évolution des statistiques de la délinquance.

Ce taux moyen masque toutefois des disparités importantes selon les catégories de population concernées et les zones du territoire.

Ainsi, l'écart entre hommes et femmes est conséquent : près de 30 % des femmes se déclaraient, en 2017, en insécurité, contre 12 % des hommes seulement.

Il existe, par ailleurs, une forte différenciation territoriale en matière d'insécurité ressentie, dont la prégnance se révèle beaucoup plus importante en milieu urbain. Ainsi, selon les données de l'enquête de 2017, 13 % des personnes interrogées, dans le cadre de l'enquête Insee, en milieu rural, déclaraient se sentir en insécurité, contre 29 % dans les cités ou dans les grands ensembles urbains.

Les conclusions des sondages vont dans le même sens. Ainsi, le baromètre sur la sécurité des Français réalisés par Odoxa révélait, en décembre 2017, une forte hausse du sentiment d'insécurité au sein de la population française, 66 % des sondés ayant indiqué qu'il leur arrivait de se sentir en insécurité, soit une hausse de six points par rapport à mai 2016.

b) ... à l'origine d'une instabilité permanente des politiques publiques de sécurité

La lutte contre l'insécurité quotidienne n'a cessé d'animer, au cours des vingt dernières années, les réformes d'organisation de la police nationale.

Toutefois, si l'objectif a été partagé, force est de constater que les politiques et les initiatives se sont succédé au gré des changements gouvernementaux, entraînant, pour les forces de sécurité intérieure, une **instabilité permanente de leur cadre et de leur doctrine d'intervention**.

Si la mise en œuvre, à partir de 1998, de la police de proximité à titre expérimental, afin de lutter contre l'insécurité quotidienne et de rapprocher la police de la population, avait montré une certaine efficacité, la généralisation de ce dispositif avait rapidement montré ses limites pour deux raisons : d'une part, l'accent mis sur la prévention avait conduit à un renvoi au second plan des missions répressives finalement mal vécu par les policiers, d'autre part, l'absence de renforcement des effectifs avait conduit à dégarnir les unités d'intervention au profit des personnels dans les bureaux.

¹ Conduite depuis 2007, l'enquête Cadre de vie et sécurité est une enquête nationale de victimation, qui a pour objectif de comptabiliser et décrire les victimes d'infractions ainsi que de recueillir la perception de la population en matière d'insécurité.

À la suite de la suppression de ce dispositif, **plusieurs réformes de la sécurité publique ont été mises en œuvre**. Tirant les conséquences de l'échec de la police de proximité, ces réformes se sont caractérisées par un recentrage des moyens sur les territoires les plus difficiles, qui se caractérisaient par un niveau élevé de délinquance. Elles se sont également traduites par un renforcement des objectifs chiffrés, par la suite critiqué en tant que « politique du chiffre ».

Aux unités territoriales de quartier, mises en place en 2008 en réponse au développement des violences urbaines ont ainsi succédé, deux ans plus tard, les brigades spécialisées de terrain. Déployées dans les quartiers les plus sensibles, ces brigades, actuellement au nombre de 42, sont censées reposer sur une adaptation permanente des dispositifs policiers à l'évolution de la délinquance et aux attentes de la population, en vue d'un rehaussement du niveau de sécurité.

S'y sont superposées, en juillet 2012, les zones de sécurité prioritaire (ZSP) qui, sans s'y substituer, visaient, une nouvelle fois, à redéfinir l'organisation territoriale de manière à mieux orienter les efforts sur un nombre restreint de territoires.

Le lancement de la police de sécurité du quotidien (PSQ), dont les contours ont été présentés par le ministre de l'intérieur le 8 février dernier, s'inscrit dans la droite ligne de ces réformes.

La police de sécurité du quotidien (PSQ)

Les grands axes de la police de sécurité du quotidien ont été présentés par le ministre d'État, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, le 8 février dernier.

Ils sont le résultat d'une grande concertation nationale menée entre le 28 octobre et le 10 décembre 2017 auprès de multiples acteurs (associations d'élus, organisations syndicales de la police et structures de concertation de la gendarmerie, représentants des policiers municipaux, acteurs de la sécurité privée et des transports, *etc.*), ainsi que sur la base d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des agents de police et de gendarmerie.

Nouvelle doctrine de sécurité publique, qui ambitionne de rompre avec les pratiques du passé, la PSQ a pour premier objectif de mieux lutter contre le sentiment d'insécurité de la population, en renforçant la mission de proximité des forces de sécurité intérieure, leur présence sur le terrain ainsi que l'accueil des victimes.

Elle se fonde sur une approche territoriale plus déconcentrée, qui confèrerait plus de latitude et d'autonomie aux responsables de terrain, en matière d'élaboration des stratégies mais également de moyens.

La PSQ inclut également la mise en place d'une action de sécurité renforcée sur certains territoires considérés comme prioritaires, les « quartiers de reconquête républicaine ».

Enfin, elle ambitionne de développer une approche partenariale renforcée, dans le cadre d'un continuum de sécurité, avec l'ensemble des acteurs intervenant en matière de sécurité, qu'il s'agisse des polices municipales, des acteurs de sécurité privée ou encore des bailleurs sociaux.

Si elle paraît, à ce stade, recevoir un bon écho parmi les forces de sécurité intérieure, **nombreux sont ceux qui s'interrogent toutefois sur son impact réel, craignant, à l'image des précédentes réformes, un simple redéploiement de moyens plutôt qu'un véritable changement de paradigme.**

Il serait prématuré, à ce stade, de tenter une quelconque évaluation de cette nouvelle réforme, qui n'en est encore qu'à ces prémisses. Force est toutefois de constater que son succès dépendra en grande partie de la capacité à y consacrer les moyens suffisants et à réformer une institution aujourd'hui fragilisée.

II. DES INSTITUTIONS FRAGILISÉES PAR UN MANQUE DE MOYENS CHRONIQUE ET PAR UNE ORGANISATION DÉFECTUEUSE

Lié à l'exercice d'un métier difficile et aggravé par la dégradation récente du climat sécuritaire, le « malaise policier » trouve également son origine dans des difficultés plus structurelles qui, au fil des années, ont contribué à fragiliser l'organisation et le fonctionnement des forces de sécurité intérieure.

A. DES MOYENS NE PERMETTANT PAS AUX DEUX FORCES D'ASSURER LEURS MISSIONS DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES

S'ils ont connu des améliorations récentes, en matière d'équipements par exemple, **les moyens des forces de sécurité intérieure apparaissent totalement insuffisants.** L'immobilier et l'état du parc automobile sont dans un état inquiétant. La commission d'enquête estime **que l'adoption d'une véritable loi de programmation de la sécurité intérieure,** établie, éventuellement, sur la base d'un livre blanc de la sécurité intérieure et fixant un cadre sincère et contraignant, pourrait permettre d'élaborer une vision plus cohérente, de traiter en priorité les manques de moyens les plus prégnants puis d'assurer leur maintien à un niveau satisfaisant à long terme.

1. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement insuffisantes pour garantir un niveau d'équipement adéquat

a) Une augmentation des effectifs bienvenue, mais qui ne s'accompagne pas d'une évolution comparable des crédits d'investissement et de fonctionnement

Les forces de sécurité intérieure ont connu une augmentation sans précédent de leurs effectifs depuis 2012, à la faveur des différents plans (plan de lutte anti-terroriste, pacte de sécurité, plan migrants, plan de sécurité publique), afin de faire face à l'augmentation de l'activité opérationnelle.

Pour la période 2013-2016, **le total des créations d'emplois est de 6 551 équivalents temps plein (ETP), auxquels s'ajoutent 2 286 ETP de la loi de finances pour 2017, soit 8 837 sur cinq années, entre les 31 décembre 2013 et 2017¹.**

Le rythme de recrutement devrait sensiblement s'accroître sur le quinquennat actuel, puisque le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018/2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre, la police nationale bénéficiera de 7 500 ETP et la gendarmerie nationale de 2 500 ETP.

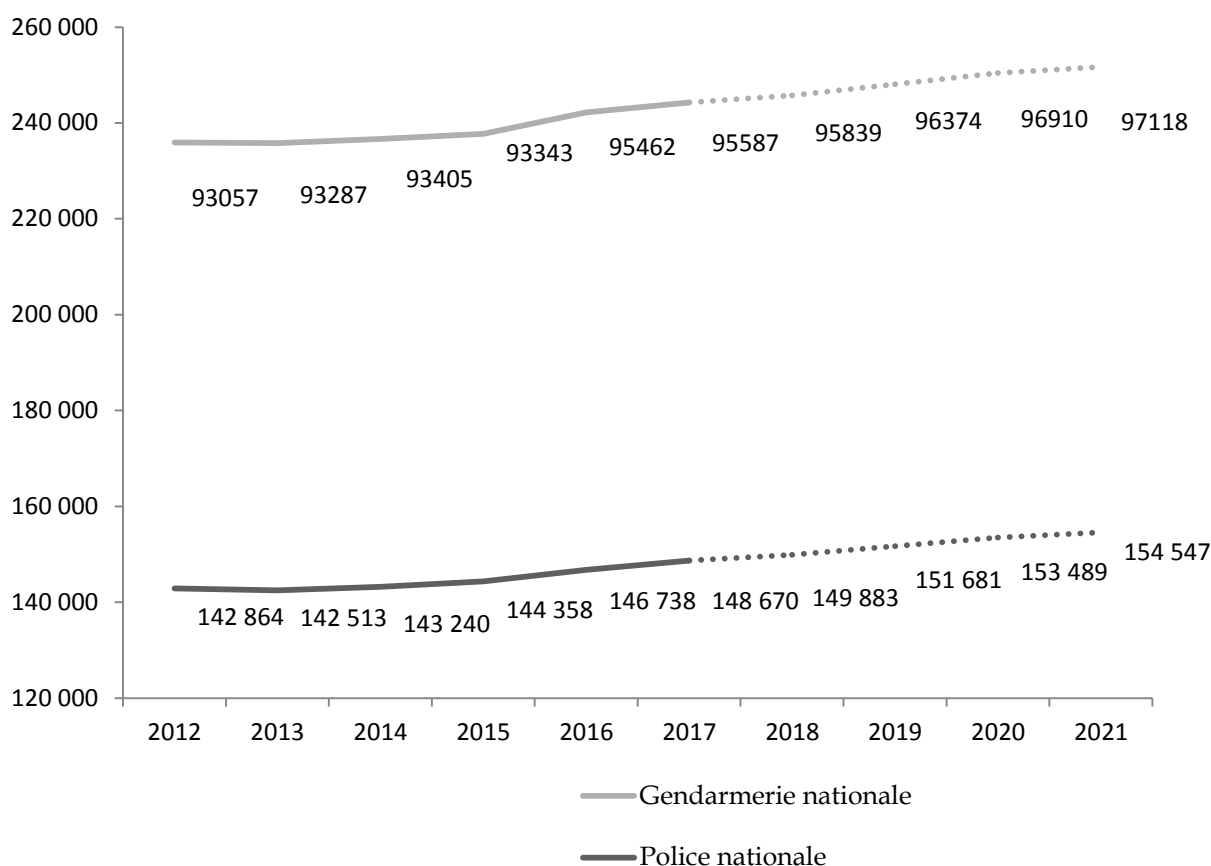
Il faut d'ailleurs rappeler que le nombre d'agents des forces de sécurité intérieure par habitant en France est supérieur à celui observé dans des pays européens comparables². Les comparaisons internationales en la matière sont toutefois difficiles dans la mesure où les missions exercées sont différentes dans chaque pays. En outre, la lourdeur des tâches administratives et de la procédure pénale absorbent une partie significative du temps de travail, de sorte que ces effectifs relativement élevés ne se traduisent absolument pas par une présence suffisante sur le terrain, en particulier la nuit.

¹ Inspection générale des finances, *Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales*, février 2017.

² Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

Effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale depuis 2012

(en ETP réalisés jusqu'en 2017 et prévus ensuite)



Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, d'après les données du ministère de l'intérieur.

En outre, cette hausse, si elle est bienvenue, ne s'est pas accompagnée, par le passé, d'une augmentation concurrente des dépenses d'équipement. Au contraire, depuis 2006, les dépenses de personnel ont augmenté de 31 %, tandis que les autres dépenses ont connu une baisse de 4,98 %¹ au sein des deux forces.

Comme l'a relevé l'ancien ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve devant la commission d'enquête, cette augmentation, pour être efficace, « suppose d'augmenter aussi les crédits hors T2 - équipements, véhicules et moyens immobiliers - en conséquence ». En réalité, « **le budget de la police nationale est consacré à 90 %² à la masse salariale et à 10 % aux investissements [et au fonctionnement]. Il faudrait un ratio de 70 % - 30 % pour que des effets se fassent sentir et que l'on commence à rattraper un retard de 20 ou 30 ans** » a ainsi déploré Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint

¹ Rapport précité.

² Ce taux atteint, dans la loi de finances pour 2018, 89 % pour la police nationale et 85 % pour la gendarmerie nationale

d'Alliance Police nationale. Sur le triennal 2018-2020, les crédits hors CAS « Pensions » de la mission augmentent de 2,10 %, contre une augmentation en moyenne de 3 % pour les missions du budget général. En prenant en compte les prévisions d'inflation du Gouvernement, l'évolution des crédits sera négative, et diminuera de 0,4 %¹. **La commission d'enquête estime donc que l'augmentation des crédits destinés au « fond de sac » des gendarmes et des policiers n'est pas suffisante, en l'état actuel de la programmation, pour améliorer les capacités opérationnelles et les conditions d'exercice du métier.**

b) Des moyens d'équipement largement insuffisants

Au cours de ses différentes auditions et déplacements, la commission d'enquête a pu constater le caractère profondément inadapté de certains équipements mis à disposition des forces de l'ordre, qu'ils portent sur l'habillement (chaussures dépareillées ou usées, faute de « points » suffisants pour en acquérir de nouvelles) ou l'équipement des véhicules (sirène ne fonctionnant pas, pouvant compromettre la sécurité des interventions).

Des efforts importants ont été réalisés afin d'enrayer les difficultés liées à l'équipement, à la suite des différents plans de renforcement. Michel Vilbois, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure a ainsi indiqué à la commission qu'« en 2014, le budget d'équipement hors informatique [de la police nationale] était de 74 millions d'euros en crédits de paiement. En 2018, ce chiffre est passé à 150,8 millions d'euros. Nous consacrons 2 000 euros par an à l'équipement de chaque policier ». Ainsi, à titre d'exemple, « le soclage des différents plans de renfort a permis de remplacer en trois ans 72 000 gilets pare-balle individuels, pour 120 000 fonctionnaires équipés : 60 % ont reçu un gilet neuf. Dans deux exercices, [la police nationale] aura renouvelé la totalité du stock, qui remonte à 2002 ». Certains policiers ont ainsi pu exprimer leur satisfaction sur les nouveaux gilets pare-balle, jugés de bonne qualité.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, article 15.

Crédits HT2 consommés en 2015, 2016 et 2017 au titre des différents plans

(en millions d'euros)

Police nationale	2015		2016		2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PLAT	85,3	67,92	144,29	132,53	122,88	106,25
PDS						
PMI						
PSP					74,48	72,59
TOTAL	85,3	67,92	144,29	132,53	197,36	178,84

endarmerie nationale	2015		2016		2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PLAT	77,9	74,9	5,0	5,0	5,1	4,9
PDS			93,4	90,8	59,0	45,0
PMI			7,1	7,1		
PSP					90,5	69,3
TOTAL	77,9	74,9	105,5	102,9	154,6	119,2

PLAT = plan de lutte anti-terroriste

PDS = pacte de sécurité

PMI = plan migrants

PSP = plan de sécurité publique

Source : ministère de l'intérieur

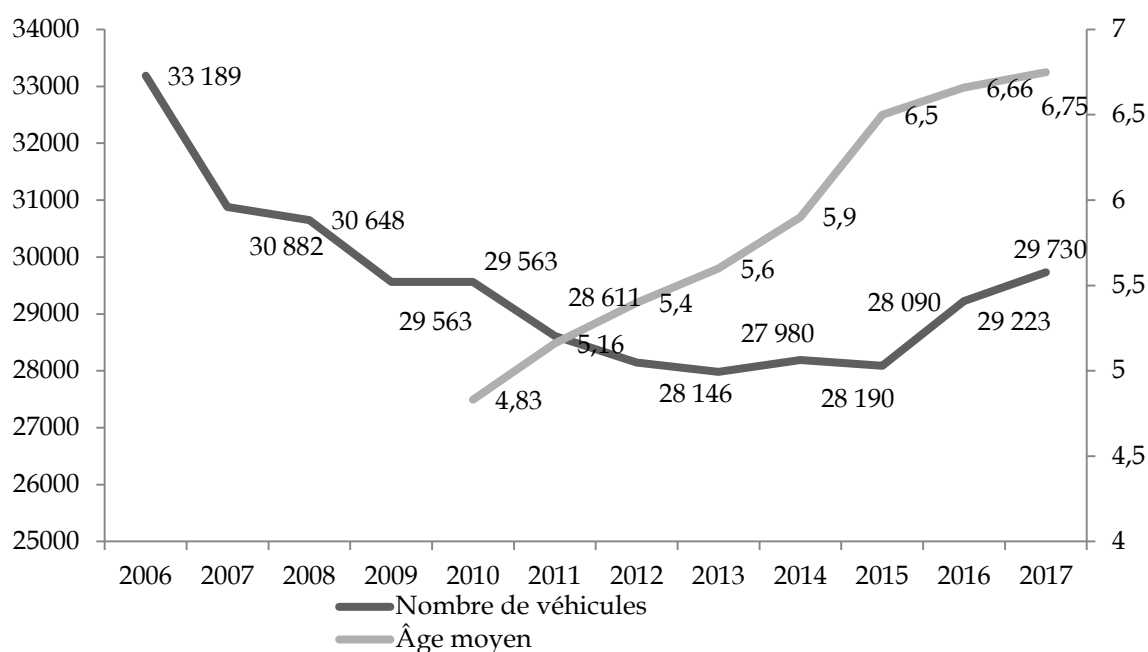
D'importants points noirs subsistent toutefois. La commission a ainsi pu constater que **l'accès aux munitions, notamment, reste très largement déficitaire**. Cette « pénurie » de munitions empêche de nombreux agents de faire le nombre minimal de tirs d'entraînement demandé (*cf. infra*). La progression des dépenses d'équipement des fonctionnaires de police, passant de 85,5 millions d'euros en 2017 à 113,9 en 2018 (+ 33,2 %), dont 24,6 millions d'euros pour renouveler les matériels de protection et d'intervention et 11,9 millions d'euros pour l'achat de munitions, est très largement insuffisante pour enrayer ces carences.

Les acquisitions peuvent en outre s'avérer trop tardive, ou en inadéquation avec les évolutions doctrinales et stratégiques. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité a indiqué à la commission qu'« à partir de 2012-2013, la maison CRS s'est orientée vers une capacité de riposte antiterroriste, non comme les unités spécialisées mais comme premier intervenant, avec des évolutions tactiques, logistiques, juridiques et doctrinales indispensables. [...] On a un léger décalage entre l'acquisition de nouvelles techniques policières, indispensables dans un paysage marqué par le terrorisme et la violence, et le suivi en termes d'équipements de protection individuelle et collective des fonctionnaires. »

Le vieillissement du **parc automobile** des deux forces demeure également préoccupant. Un total de 3 400 véhicules, soit 10 % du parc automobile de la police nationale, a plus de dix ans. Des policiers affectés en Île-de-France entendus par la commission ont ainsi indiqué que les cas de portières coulissantes tombant lors d'intervention ne sont « *pas exceptionnels* ».

Entre 2009 et 2011, la police nationale achetait 1 300 véhicules par an. Entre 2012 et 2017, ce chiffre s'est élevé à 2 400. En 2018, l'acquisition de 2 800 véhicules est prévue. En 2017, le parc de véhicules légers a rajeuni : 5,75 années en moyenne, contre 5,80 en 2016. L'âge moyen était de 3,65 années en 2010, il a atteint son maximum en 2016, et commence enfin à décroître, mais faiblement. **Si on prend en compte l'ensemble des véhicules¹, l'âge moyen du parc continue toutefois à croître, puisqu'il a atteint 6,75 années en 2017.** Pour le secrétaire administratif général adjoint du syndicat Alliance Police nationale, « *il faudrait prévoir un roulage maximal de 170 000 kilomètres pour les véhicules lourds et de 120 000 kilomètres pour les véhicules légers. Or, certains véhicules roulent encore à 300 000 kilomètres. Je vous laisse imaginer... Il faudrait prévoir un renouvellement automatique des véhicules tous les cinq ans. Plus on tarde, plus on en arrive à des situations extrêmes.* »

Nombre de véhicules de la police nationale et âge moyen



Source : commission des finances du Sénat

¹ Véhicules légers, poids lourds, motocyclettes, poids lourds, VU/VASP.

Le constat de la vétusté des véhicules est le même s'agissant de la gendarmerie nationale. Un membre du CFMG a ainsi estimé que « *le climat [était] anxiogène sur le terrain. Nous aurons moins de nouveaux véhicules, alors que nous roulons dans des voitures qui ont parfois 250 000 kilomètres au compteur.* »

Pour la réforme des véhicules légers, la gendarmerie nationale a retenu deux critères cumulatifs de réforme, à savoir 8 ans et 200 000 kms¹, alors même que leur âge moyen s'élève d'ores et déjà à 8,2 années et à 132 500 km.

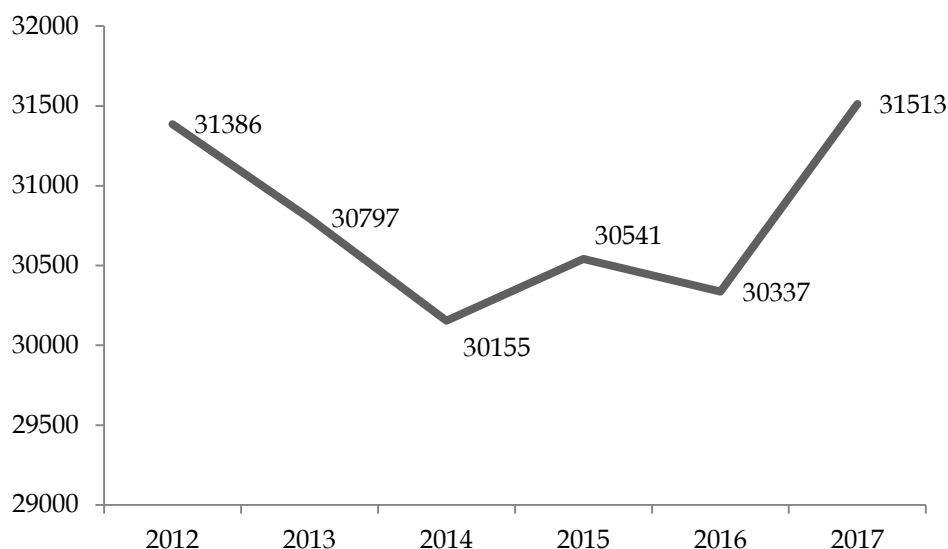
Pour la gendarmerie nationale, en ne retenant que le critère lié à l'âge, l'acquisition de 4 000 véhicules par an est nécessaire pour garantir le renouvellement intégral du parc tous les huit ans. Toutefois, cette estimation ne prend pas en compte le fait qu'entre 2010 et 2017, en ce qui concerne les véhicules légers, seuls 16 500 véhicules ont été achetés (au lieu de 24 000), ce qui exigerait un rattrapage supplémentaire conséquent.

La dégradation du parc automobile découle en partie d'une absence de programmation sérieuse, qui se traduit notamment par la régulation budgétaire. Ainsi, pour Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, « *il est nécessaire que l'effort de rénovation du parc soit conduit dans la durée, afin de planifier la réalisation des programmes (...) Ces dernières années, le remplacement annuel de près de 3 000 véhicules nous paraissait satisfaisant. Néanmoins, en raison de la régulation budgétaire intervenue cette année, seuls 1 700 véhicules ont été commandés.* »

Il faudrait ainsi d'abord **un relèvement substantiel du nombre de véhicules achetés annuellement** pour rattraper ce retard, puis un renouvellement effectif de 4 000 véhicules par an les années suivantes, voire nettement davantage si l'on vise un rajeunissement substantiel du parc permettant d'atteindre une moyenne d'âge d'environ 4 ans, ce qui paraît plus raisonnable pour maintenir la pleine opérationnalité des véhicules.

¹ La police nationale recourt à des critères plus flexibles détaillés dans la circulaire de gestion N° 702/DRCPN/SDL/BMM du 22/07/2011 lié à la situation du véhicule.

Nombre de véhicules de la gendarmerie nationale



Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure (d'après le ministère de l'intérieur).

La commission d'enquête n'a pas été en mesure d'établir un chiffre similaire pour la police nationale, faute de données suffisantes transmises par l'administration. On peut toutefois estimer que le nombre de véhicules acquis par année permettant d'assurer un renouvellement suffisant de la flotte est proche de 3 000.

2. Un parc immobilier dans une situation critique

a) Un important besoin de rénovation du patrimoine immobilier des deux forces

Bien que dans un état inégal, le parc immobilier de la police et de la gendarmerie nationales constitue globalement une préoccupation majeure. Lors de ses différents déplacements, notamment au commissariat de Coulommiers pour la police nationale et à Satory pour la gendarmerie nationale, la commission d'enquête a pu constater la vétusté des installations. Cette dernière nuit directement à la sécurité, aux conditions de travail et, s'agissant des gendarmes, à leurs conditions de vie et à celle de leurs familles.

La superficie du parc de la gendarmerie nationale est estimée à près de 10,8 millions de m², dont 5,2 millions relevant du domaine de l'État et 5,6 millions appartenant aux collectivités territoriales et à d'autres opérateurs et propriétaires (organismes HLM, propriétaires privés). La commission d'enquête a pu constater au cours de ses travaux que l'immobilier domanial constituait la préoccupation majeure de la hiérarchie et des gendarmes. Ainsi, pour le général de corps d'armée Hervé Renaud,

directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale « *il est vrai que certains des principaux problèmes immobiliers se posent dans le domanial, comme à Melun, par exemple* ». Sans que le ministère de l'intérieur ait pu transmettre une évaluation détaillée de l'état du parc immobilier, Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, a reconnu devant la commission d'enquête que même s'il « *y a eu une amélioration, les efforts restent insuffisants* ».

L'immobilier domanial de la police nationale s'élève à 2,5 millions de m² tandis que celle de l'immobilier locatif est de 497 865 m². Un travail d'évaluation des besoins de travaux réalisé à l'été 2017 sur un échantillon de 536 bâtiments permet d'évaluer à 59 % le pourcentage de bâtiments nécessitant des travaux de rénovation importante :

- 9,5 % sont évalués à 5 (très satisfaisant) ;
- 31,5 % sont évalués à 4 (satisfaisant) ;
- 34 % sont évalués à 3 (moyen) ;
- 16,5 % sont évalués à 2 (très moyen) ;
- 8,5 % sont évalués à 1 (mauvais état)¹.

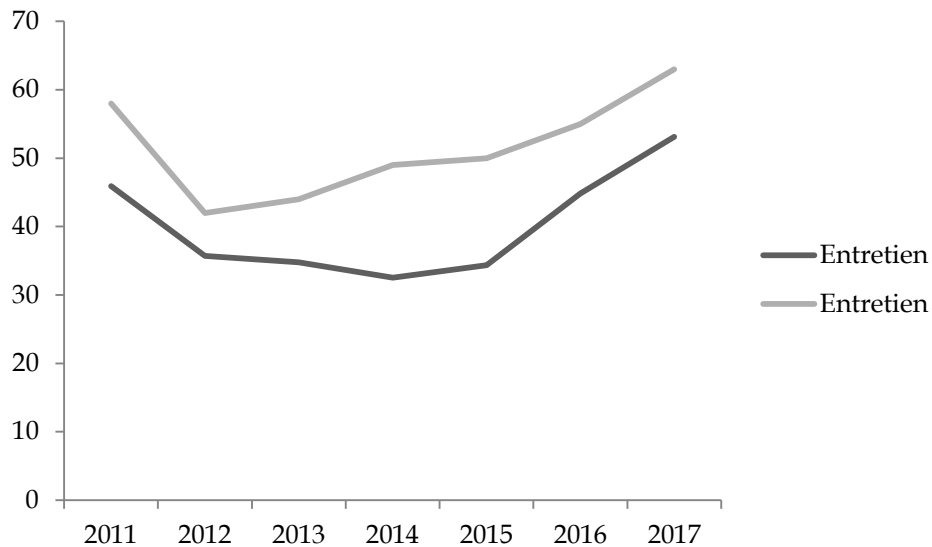
La vétusté des locaux concerne par ailleurs l'ensemble des bâtiments. Le site de Cannes-Écluses, qui abrite l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) se trouve ainsi dans un état particulièrement préoccupant.

b) Des efforts financiers largement insuffisants

Pour faire face à cette situation, le plan immobilier 2018-2020 prévoit la réalisation de 29 nouveaux projets d'ampleur pour la police nationale et de 47 pour la gendarmerie nationale.

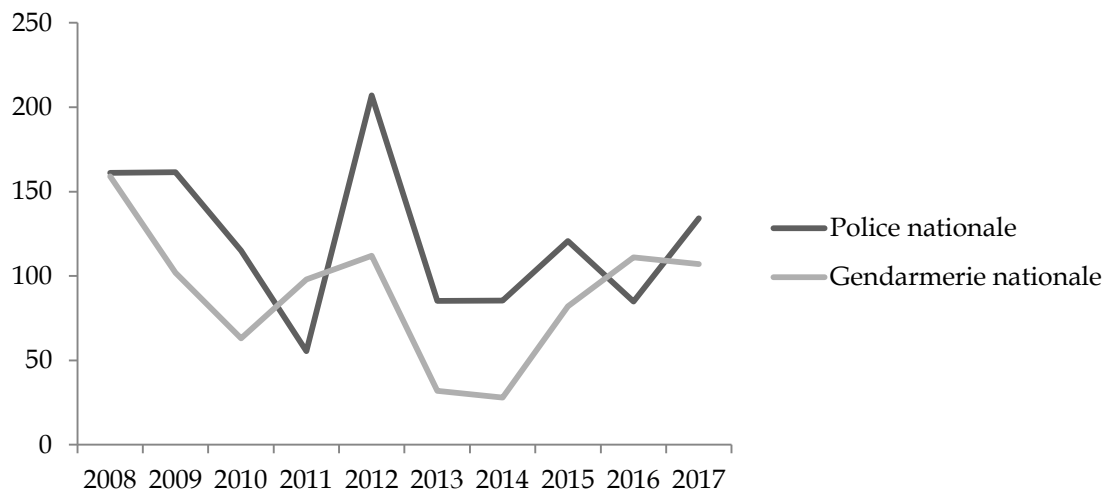
¹ Réponse écrite du ministère de l'intérieur à la commission d'enquête.

Évolution des crédits d'entretien courant des bâtiments
(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure
(d'après le ministère de l'intérieur)

Évolution des dépenses d'investissement immobilier
(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure
(d'après le ministère de l'intérieur)

En 2018, les crédits immobiliers de la police nationale s'établiront à un niveau annuel de 196 millions d'euros (contre 187,27 en 2017), en augmentation de 5 % par rapport à 2017, ainsi qu'en 2019 et 2020. Le budget annuel consacré à l'investissement dans le parc immobilier de la gendarmerie nationale sera quant à lui porté à 101 millions d'euros, en

augmentation de 9 % par rapport à l'année précédente, puis se stabilisera à 105 millions d'euros les deux années suivantes.

Ces plans s'avèrent totalement insuffisants eu égard aux besoins des deux forces.

Les études entreprises par la gendarmerie nationale, dont les résultats ont été transmis à la commission d'enquête, ont permis d'évaluer les besoins budgétaires en matière immobilière à environ 300 millions d'euros par an :

- 101 millions d'euros pour la maintenance (corrective et curative, en titre 5). Seuls 65 millions d'euros ont été prévus en 2018.

- 200 millions d'euros pour les opérations de reconstruction ou de renouvellement (en titre 5), estimées nécessaires en moyenne tous les cinquante ans pour un immeuble entretenu de manière satisfaisante. En 2018, les crédits dédiés à la maintenance et aux opérations de reconstruction ou de renouvellement s'élèvent à 101 millions d'euros, soit la moitié des besoins évalués par l'administration elle-même.

Les crédits prévus sur les années 2018-2020 s'avèrent donc en réalité largement inférieurs d'environ 450 millions d'euros aux besoins identifiés.

Le besoin de rénovation du patrimoine de la police nationale a été quant à lui évalué à près de 1,1 milliard d'euros¹ dans le cadre d'une étude basée sur les éléments disponibles d'évaluation de la vétusté des bâtiments.

Pour la police nationale, la programmation immobilière triennale 2018-2020 prévoit un montant d'investissements de 150 millions d'euros par an sur 3 ans, soit un total de 450 millions d'euros. Par conséquent, **selon le ministère de l'intérieur, le besoin de crédits complémentaires pour assurer la mise à niveau du parc immobilier de la police nationale peut être évaluée à 650 millions d'euros, soit 150 millions d'euros supplémentaires par an pendant cinq ans en plus des crédits déjà prévus.**

3. Pour en finir avec l'absence de vision stratégique : adopter des lois de programmation des forces de sécurité intérieure

Les interlocuteurs de la commission d'enquête ont bien souvent regretté que la police et la gendarmerie nationales souffrent d'une absence de vision stratégique à long terme, entraînant un sentiment de frustration et une absence de respect des engagements pris.

Évoquant cette situation, le secrétaire général administratif adjoint d'Alliance police nationale a bien traduit cet état d'esprit : *« les policiers souffrent d'un manque de visibilité en matière budgétaire : l'an dernier le*

¹ Ce chiffre est proche de celui avancé par le secrétaire administratif général adjoint d'Alliance Police nationale qui le situait entre 850 millions et 1 milliard d'euros.

*Gouvernement a annulé 110 millions d'euros et a reporté l'application de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Les policiers ont l'impression qu'on les mène en bateau. » Ainsi, en matière immobilière : « on [...] a annoncé 196 millions d'euros d'investissements. Dans le même temps, nous disposerons de 47 millions d'euros au titre de l'enveloppe déconcentrée grâce à un report de crédits pour « le petit coup de peinture dans les commissariats », comme a dit le ministre. **Nous préfererions un plan Marshall à ces petits tours de passe-passe de comptabilité.** » Le directeur central de la sécurité publique, Pascal Lalle, est allé dans le même sens, regrettant que « la police nationale a[it] toujours travaillé au coup par coup. Aucun plan pluriannuel de reconstruction n'a été mis en œuvre, et un retard important s'est accumulé. »*

La gendarmerie souffre de cette même difficulté, liée à l'absence de crédits disponibles en raison de la multiplication des mesures de régulation budgétaire. **Un total de 4 millions d'euros, sur les 105 inscrits en loi de finances initiale au titre de la rénovation immobilière, seront ainsi consacrés à l'apurement de la « dette des loyers », dont le montant total s'élève à 89 millions, et qui ampute donc d'autant les capacités de rénovation future.**

Au total, la commission d'enquête considère que **l'établissement d'une planification crédible et sincère** est nécessaire pour garantir non seulement le « moral des troupes », mais aussi de contribuer à l'amélioration réelle de la situation matérielle des forces. **L'adoption d'une loi de programmation des forces de sécurité intérieure** permettrait de fixer un cadre stable et crédible, même si elle ne saurait, par elle-même, constituer une solution miracle.

Cette loi de programmation devrait elle-même être élaborée sur le fondement d'un livre blanc remettant à plat l'ensemble des missions des forces de sécurité intérieure et dont l'élaboration permettrait d'aborder toutes les questions de fond relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces forces, notamment celles abordées dans la suite du présent rapport, y compris, par exemple, la distinction entre la direction générale de la police nationale et la préfecture de police ou encore le degré de mutualisation souhaitable *in fine* entre la police et la gendarmerie nationales.

Proposition n° 10 : Élaborer un livre blanc de la sécurité intérieure puis adopter des lois de programmation des forces de sécurité intérieure permettant de fixer un cadre budgétaire, opérationnel et stratégique stable et crédible. Ces lois devraient notamment comprendre des cibles budgétaires obligatoires en matière d'immobilier et de renouvellement des flottes automobiles.

B. UNE ORGANISATION ET DES METHODES DE MANAGEMENT LARGEMENT INADAPTEES

Au-delà de la seule problématique du manque de moyens, qui affecte, au quotidien, le travail des policiers et gendarmes, c'est également dans l'organisation et le fonctionnement même des institutions de la police et la gendarmerie nationales qu'il convient de rechercher les difficultés vécues par les forces de sécurité intérieure.

1. La police nationale : une institution fortement divisée

Tandis que la gendarmerie nationale bénéficie d'une structure unifiée de commandement et d'un « esprit de corps » affirmé, la police nationale souffre de sa forte segmentation et d'un manque patent de cohésion qui pèsent, au quotidien, sur les agents comme sur l'efficacité des services.

a) Une organisation « en tuyaux d'orgue »

Ce sentiment de fracture, sur lequel s'accorde une majorité des personnes entendues par votre commission, s'explique en premier lieu par **une organisation peu centralisée et éclatée entre plusieurs centres de commandement.**

Si la direction générale de la police nationale, comme son homologue de la gendarmerie nationale, est chargée de l'animation des forces de police sur le territoire, les décisions d'emploi relèvent, en son sein, de plusieurs directions centrales - la direction centrale de la sécurité publique, la direction centrale de la police judiciaire, la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, la direction centrale de la police aux frontières -, qui, chacune, bénéficie de leur propre structure hiérarchique, de leur propre stratégie d'emploi ainsi que de leur propre gestion des ressources humaines. Au demeurant, seuls deux tiers des forces de police relèvent actuellement de sa compétence dans la mesure où l'emploi des forces de police dans la région Île-de-France relève de la Préfecture de police.

Un tel cloisonnement se vérifie **également au niveau territorial.** Contrairement à la gendarmerie nationale, qui bénéficie, par département, d'une autorité hiérarchique unique, représentée par le chef de groupement départemental, la même scission existe, pour la police, entre plusieurs directions départementales spécialisées.

Lors de son audition devant votre commission, le directeur général de la police nationale, Éric Morvan, a lui-même reconnu que l'organisation actuelle de la police nationale présentait un certain nombre de difficultés, regrettant notamment que « *la police (soit) trop organisée en tuyaux d'orgue* ».

Or, s'il peut s'expliquer par un souci légitime de spécialisation des forces, ce **fonctionnement « en silos » nuit indéniablement à l'exercice d'un véritable pilotage ainsi qu'à la définition d'une stratégie globale** d'emploi des forces de police sur le territoire. Comme le constatait un représentant du syndicat de police SCSI-CFDT, *« la police est, contrairement à la gendarmerie, confrontée à un problème structurel : aujourd'hui, le directeur général de la police nationale n'a pas l'autorité nécessaire pour piloter la police nationale. Le cloisonnement en diverses entités – préfecture de police, direction de l'emploi – et le fonctionnement en silos nuisent à la définition d'une véritable stratégie ».*

Une telle organisation se révèle **particulièrement inefficente en matière de gestion des ressources humaines**. Dans son rapport d'activité de 2015, le médiateur interne de la police nationale déplorait qu'au sein de la police nationale, *« chaque direction active gère ses effectifs, privant la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) d'une vision synoptique et stratégique de la gestion des ressources humaines et de la gestion des carrières. [...] Cette fragmentation très poussée des fonctions RH complique la gestion des carrières, notamment les mutations et les passerelles nécessaires d'une direction à l'autre, mais aussi la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. [...] Pour les agents, la gestion de leur carrière devient illisible ».* Il recommandait, en conséquence, de renforcer le rôle transversal de la direction des ressources et compétences de la police nationale, en lui conférant une autorité fonctionnelle sur l'ensemble des services.

Rien, sur le terrain, ne paraît toutefois avoir réellement évolué. Ainsi, un représentant du syndicat SCSI-CFDT confirmait la persistance de ces dysfonctionnements : *« la DRCPN est traitée à l'égal de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) ou de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), qui sont des directions opérationnelles. La DGPN ne dispose pas d'une véritable structure chargée du management des ressources humaines au sein de la police nationale, comme c'est par exemple le cas dans la gendarmerie nationale. Ceci a un impact direct sur les vacances de postes, la gestion des ressources humaines de l'ensemble des corps et l'équité dans la gestion des avancements et des mutations ».*

Si elle entend que cette autonomie des directions centrales répond à un besoin de réactivité opérationnelle des directions d'emploi, votre commission fait toutefois sienne la recommandation faite en son temps par le médiateur de la police nationale appelant à la définition d'un véritable rôle de pilotage de la DRCPN en matière de ressources humaines.

<p>Proposition n° 11 : Réaffirmer le rôle de pilotage de la direction des ressources et des compétences de la police nationale en matière de gestion des ressources humaines, en lui conférant une autorité sur les directions d'emploi dans ce domaine.</p>

b) *Un manque patent de cohésion entre les trois corps de la police nationale*

(1) Un « esprit de corps » défaillant dans la police nationale ...

Au-delà des difficultés institutionnelles, c'est surtout d'une **fracture entre les trois corps de la police nationale** dont pâtit aujourd'hui la police nationale.

Les personnels de la police nationale regrettent, pour une grande majorité d'entre eux, qu'un fossé se soit creusé, au fil des années, entre le corps d'encadrement et d'application et les cadres de la police nationale, officiers et commissaires confondus.

Selon les témoignages recueillis par votre commission, le sentiment de fracture s'est nourri, au fil du temps, d'un **éloignement progressif du terrain des deux corps d'encadrement**, de plus en plus accaparés par des problématiques administratives et comptables. Un tel éloignement de la hiérarchie est vécu, par les policiers de terrain, comme un manque d'accompagnement et un facteur d'isolement et **nuît significativement à la cohésion** des équipes et des services.

« Il existe », selon Jean-Marie Godard, « une coupure profonde entre l'élite de la police et les policiers de terrain, qui n'est pas tant liée au niveau d'études qu'au sentiment, assez justifié, que l'on ne forme plus, aujourd'hui, des commissaires qui vont être aux côtés de leurs troupes, des hommes de poigne capables de tenir une équipe, de la soutenir, mais des gestionnaires, qui sont là pour gérer des budgets et ne sortent pas souvent de leur bureau ».

Au cours de ses travaux, votre commission d'enquête a pu constater que la police nationale se distinguait fortement, à cet égard, de la gendarmerie nationale qui apparaît, à l'inverse, comme une institution plus soudée et plus unie. Comme le rappelait le Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la formation militaire Gendarmerie, la gendarmerie demeure *« une institution militaire, unie derrière son chef dans la difficulté »*.

(2) ... ce à quoi une réforme des modalités de recrutement et de formation pourrait permettre de remédier

S'il ne saurait expliquer à lui seul l'émergence d'une telle scission entre cadres, force est toutefois de constater que **le dispositif actuel de formation des personnels de la police nationale ne favorise pas le développement d'un « esprit de corps »**, ni même d'une culture commune au sein de la « maison police ».

Ce constat a été dressé par l'Inspection générale de la police nationale, à l'occasion d'un rapport relatif à la formation dans la police nationale, publié en décembre 2015. Ses auteurs faisaient en effet état d'un **« morcellement » du dispositif de formation** des personnels de la police nationale et dénonçaient l'éclatement des responsabilités entre plusieurs acteurs et opérateurs. Ils regrettaient notamment que la formation des élèves gardiens de la paix, assurée au sein des écoles nationales de police, et des

élèves officiers et commissaires de police, réalisée par l'École nationale supérieure de police, soient gérées par des entités autonomes, considérant qu'il en résultait « *une scission entre la formation des cadres de la police et celle des 100 000 agents du corps d'encadrement et d'application* ».

La réforme de la formation engagée par le ministère de l'intérieur au mois de janvier 2017, a, certes, permis de remédier en partie à l'émiettement des structures de formation ainsi qu'à leur éloignement des directions métier, en créant, auprès du directeur général de la police nationale, une direction dédiée, la **direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale**¹, chargée de définir une stratégie globale de formation pour la police nationale et d'animer l'ensemble du réseau de formation initiale et continue.

La réforme de la formation au sein de la police nationale de 2016

Le 3 juin 2016, Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, a engagé une réforme de la formation initiale et continue au sein de la police nationale, qui s'est notamment traduite par la création, en janvier 2017, d'une direction nouvelle, la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale, chargée d'assurer un pilotage transversal de la stratégie de formation pour l'ensemble de la police nationale.

Jusqu'alors, la gestion de la formation, initiale comme continue, au sein de la police, se caractérisait par un fort émiettement de ses structures.

Malgré le rôle de pilotage de l'ensemble des structures de formation de la police nationale qui lui était confié par les textes, la sous-direction de la formation et du développement des compétences, rattachée à la direction des ressources et des compétences de la police nationale, n'assurait la gestion, dans les faits, que d'une partie du réseau de formation initiale et continue de la police. Elle assurait notamment la tutelle des écoles nationales de police, chargées de la formation des élèves gardiens de la paix, ainsi que de plusieurs centres nationaux de formation continue.

En parallèle, deux autres structures principales étaient engagées dans le pilotage du dispositif de formation :

- l'école nationale supérieure de police d'une part, établissement public autonome chargé, depuis 2013, de la formation initiale et continue des commissaires et des officiers de police ;

- la préfecture de police de Paris d'autre part qui, depuis 2014, s'était dotée, dans un souci d'autonomisation de la politique de formation des personnels de police de la région Île-de-France, d'une sous-direction de la formation.

¹ Arrêté du 27 janvier 2017 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale.

Néanmoins, **cette réforme ne paraît pas avoir permis de répondre à l'ensemble des critiques soulevées par le rapport d'inspection précité**. Les témoignages recueillis par votre commission d'enquête auprès des personnels en témoignent.

Ainsi, la formation des cadres de la police nationale, officiers et commissaires, continue à être gérée par l'École nationale supérieure de police nationale. Or, la séparation des formations initiales, qui continuent d'être pilotées par des entités différentes, « *induit des difficultés pour les agents qui ont du mal à identifier clairement leur position, leur rôle et leurs missions au sein du dispositif policier* » et « *rend difficile la bonne compréhension de la chaîne hiérarchique par les différents corps* ».

Dans ce contexte, **une réflexion sur un possible rapprochement des formations initiales des trois corps de la police nationale paraît utilement devoir être engagée**. Plusieurs voies de réforme seraient envisageables.

A minima, le renforcement de la cohésion et de la compréhension mutuelle entre les corps paraît nécessiter la **mise en place d'un tronc commun de formation**. Une telle réforme permettrait d'enseigner à l'ensemble des élèves entrant dans la police nationale un socle commun de connaissances et de valeurs.

De manière plus ambitieuse, pourrait également être envisagée la **création d'une « académie de police »** destinée à former l'ensemble des personnels de la police nationale. Sans qu'il soit question de fusionner les formations, la création d'une école commune aurait au moins deux avantages : elle permettrait, d'une part, de s'assurer d'une cohérence pédagogique dans l'élaboration des formations initiales de l'ensemble des corps ; elle faciliterait, d'autre part, la connaissance mutuelle entre les corps et agents. Selon un représentant du syndicat de police SCSI-CFDT, « *une école où cadres, gradés et gardiens se retrouvent dans le même creuset permettrait de connaître les mêmes formations avant de travailler ensemble, durant toute une carrière* ».

Outre les élèves gardiens de la paix, les officiers et les commissaires, pourraient également être concernés les **personnels de la police technique et scientifique**, qui expriment le désir de voir leur appartenance à l'institution police nationale mieux reconnue.

La création d'une « académie de police » a fait l'objet, en 2014, d'une étude par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la police nationale. Dans leur rapport, dont votre rapporteur a pu avoir communication, l'inspection soulignait fortement les bénéfices que pourrait avoir la création d'une telle école, qui favoriserait notamment « *la constitution de l'identité d'un "corps policier" global* » et la mise en place d'une « *doctrine [...] unifiée afin de garantir une totale homogénéité au sein de la police* ». L'inspection identifiait toutefois une difficulté majeure pour la réalisation d'un tel projet,

liée à l'ampleur de l'investissement nécessaire à la création d'une telle école, évalué entre 118 et 364 millions d'euros selon les scénarii étudiés.

Force est de constater qu'**aucune suite n'a été donnée à cette étude**. Lors de son audition par votre commission, le directeur général de la police nationale a toutefois indiqué que la réflexion sur la création d'une école commune avait été relancée, notamment en vue de répondre aux contraintes immobilières et aux difficultés d'accueil que rencontrent actuellement les écoles de formation de la police nationale. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, un projet est actuellement en cours d'étude autour du site de l'école nationale de police de Nîmes.

Votre commission estime qu'eu égard aux difficultés ressenties sur le terrain par les personnels de la police municipale, la poursuite d'un tel projet mérite de faire l'objet d'une étude approfondie de la part du ministère de l'intérieur. **Elle insiste toutefois sur la nécessité de construire ce projet non seulement comme une réponse aux difficultés immobilières rencontrées par les écoles de formation, mais également et surtout comme un moyen de favoriser un rapprochement entre les corps.**

Proposition n° 12 : Réformer l'organisation de la formation initiale des agents de la police nationale de manière à favoriser un rapprochement entre les trois corps de la police nationale et les agents de la police technique et scientifique, le cas échéant par la création d'une « académie de police ».

2. Un management et une gestion des ressources humaines inadaptées

Parmi les facteurs du mal-être ressenti par les forces de sécurité intérieure figurent des difficultés liées à **l'inadéquation du management et de la gestion des ressources humaines**, qui affectent le quotidien des agents. Fortement présentes chez les policiers, ces problématiques apparaissent en revanche moins prégnantes dans la gendarmerie nationale, qui a su se doter d'une structure hiérarchique et de mécanismes de remontée plus efficaces des attentes des acteurs du terrain.

a) Une formation initiale et continue qui tarde à être réformée

Les personnels de la police nationale et, dans une moindre mesure, de la gendarmerie, font état d'attentes fortes en matière de formation.

- (1) Poursuivre la réforme de la formation initiale afin de mieux préparer les forces de sécurité intérieure à la réalité du terrain

Au-delà du besoin de rapprocher les formations des différents corps de la police et de favoriser une harmonisation des pratiques, les agents de la

police nationale, en particulier les personnels issus du corps d'application et d'encadrement, regrettent, pour une partie d'entre eux, **l'inadéquation de la formation initiale qui leur est dispensée par rapport à la réalité du terrain.**

Nombre d'entre eux revendiquent une évolution du contenu de la formation initiale, jugée trop théorique, **au bénéfice d'une formation plus pratique** même si les programmes des formations initiales dispensées par les écoles de police **incluent d'ores et déjà des stages opérationnels**, destinés à permettre aux élèves de mettre en pratique les connaissances théoriques qu'ils ont acquises et à prendre connaissance des réalités du terrain.

Les stages pratiques au cours de la formation initiale au sein de la police nationale

Les élèves gardiens de la paix bénéficient, sur leurs douze mois de formation initiale, d'un stage obligatoire en alternance d'une durée de sept semaines au sein d'un service de sécurité publique ou de la préfecture de police de Paris.

Les élèves officiers, qui suivent une scolarité de 18 mois au total, sont tenus de suivre trois stages dans un service opérationnel : un stage d'application aux missions de police, d'une durée de 7 semaines ; un stage de formation de commandement au maintien de l'ordre, de 2 semaines ; un stage d'application au commandement d'une structure, de 8 semaines.

Enfin, d'une durée totale de 22 mois, la formation des élèves commissaires comprend quant à elle trois périodes de stage pratique obligatoire de durées variables (de 3 à 20 semaines, selon le stade de la formation).

Quel que soit le corps d'appartenance, chacune de ses formations s'achèvent par ailleurs par un stage final destiné à favoriser l'insertion de l'élève dans ses futures fonctions.

Dès lors, plus qu'une remise en cause de l'équilibre entre périodes de formation théorique et stages pratiques, c'est plutôt sur les modalités de dispense des enseignements, **jugés insuffisamment opérationnels**, que paraissent porter les principales attentes. Jean-Marie Godard indiquait devant votre commission d'enquête que *« la formation dans les écoles de police reste [...] très théorique. Il y a bien quelques initiatives, comme à Oissel, où un appartement a été reconstitué pour travailler sur les différends familiaux. Mais il reste que tous ceux que j'ai rencontrés m'ont dit que la découverte du terrain avait lieu au cours du stage de trois mois dans un commissariat. À l'école de police, il est très rare que des intervenants de terrain viennent leur raconter le métier. Je pense que cela devrait être beaucoup plus systématique »*.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les formateurs recrutés sont tous des agents issus des corps de la police nationale, mais qui ont quitté leurs postes actifs pour devenir formateurs. Comme le recommandait l'Inspection générale de la police nationale dans son rapport sur la formation initiale précitée, la **systématisation de l'intervention**, au cours de la formation initiale, d'intervenants occasionnels,

issus du terrain et donc quotidiennement en phase avec un environnement sécuritaire, social et juridique en perpétuelle évolution, pourrait notamment se révéler une piste intéressante.

À cet égard, il est à souhaiter que la nouvelle direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale ouvre la voie à une **meilleure valorisation des problématiques opérationnelles et des besoins des policiers de terrain** que ne le permettait l'ancienne sous-direction des ressources et des compétences de la police nationale qui, en raison de son manque de visibilité au sein de la direction générale de la police nationale et de son rattachement à une direction purement administrative, était jugée trop éloignée de la sphère opérationnelle¹.

Proposition n° 13 : Réorienter les formations initiales des forces de sécurité intérieure en vue d'une meilleure prise en compte des besoins du terrain, notamment en systématisant l'intervention, à titre occasionnel, de personnels opérationnels.

(2) Densifier la formation continue

Davantage que d'une réforme d'ampleur de la formation initiale, c'est plus d'une **insuffisance de la formation continue** dont paraissent manquer les forces de sécurité intérieure.

Deux domaines différents doivent, à cet égard, être distingués.

La formation continue recouvre, d'une part, les **entraînements obligatoires au tir et aux pratiques professionnelles en intervention**, que sont tenus de réaliser chaque année, en vertu d'obligations réglementaires, tous les agents afin d'entretenir leur niveau d'aptitude. Les personnels de la police nationale doivent ainsi réaliser *a minima* trois séances de tir à l'arme de poing en dotation individuelle par an ainsi que douze heures d'entraînement aux techniques et à la sécurité en intervention. Les militaires de la gendarmerie nationale sont, quant à eux, soumis à une obligation de tir exprimée en seuil minimal de cartouches à tirer par an, qui varie pour chaque type d'armes possédés (30 cartouches pour un pistolet semi-automatique ou revolver).

Ces obligations réglementaires ne sont toutefois pas systématiquement respectées dans la pratique. Cela est notamment vrai au sein de la police nationale. Ainsi, en 2017, seuls 80 435 agents de la police nationale sur un total de 124 956 fonctionnaires ont effectué au moins trois séances de tir, soit un taux de 64,4 % des personnels actifs. Bien que ce taux soit en augmentation par rapport à 2016, année au cours de laquelle 58,7 % seulement des personnels actifs avaient atteint le seuil réglementaire de tir, il

¹ Rapport de l'Inspection générale de la police nationale relatif à la formation dans la police nationale, décembre 2015.

n'en demeure pas moins qu'une **part conséquente des agents de police ne bénéficie pas de l'entraînement indispensable pour leur permettre de conserver une bonne maîtrise des armes.**

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, le système statistique ne permet pas de connaître le nombre d'agents n'ayant pas respecté leurs obligations de tir. Seul un recensement à un instant « t » peut être réalisé. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, 5 887 des sous-officiers de gendarmerie n'étaient pas à jour, le 4 juin 2018, de leurs obligations d'entretien annuel, soit 8 % du nombre total de militaires appartenant à ce corps.

Selon les représentants des syndicats de police nationale entendus par votre commission d'enquête, l'incapacité rencontrée par certains agents à réaliser leurs séances de tir réglementaires seraient notamment liée à l'**insuffisance des équipements immobiliers**. En 2017, la police nationale disposait de 137 stands de tir domaniaux et avait établi des conventions en vue de l'utilisation de 159 stands de tir privés et 85 stands de tir militaires. En raison de la forte hétérogénéité de la répartition sur le territoire national – 19 stands de tir seulement dans la zone de défense du Nord, contre 73 dans le Sud-Ouest –, il est probable que certains agents de police rencontrent des difficultés particulières à procéder à leur entraînement au tir.

En second lieu, la formation continue inclut également l'ensemble des **stages et modules de formations** qui permettent de développer, en cours de carrière, compétences et savoir-faire professionnels. Ces formations sont, pour la plupart, réalisées sur la base du volontariat. Il peut également être demandé à certains agents, par leur hiérarchie, notamment au moment d'une mutation ou d'une nouvelle prise de postes, de procéder au suivi d'une formation spécifique.

Si l'offre de formation existe, le **recours à la formation continue** par les personnels de la police comme de la gendarmerie demeure toutefois, dans la pratique, **très faible**. Selon Christian Mouhanna, chercheur au CESDIP, « *la formation continue est inexistante chez les policiers* ».

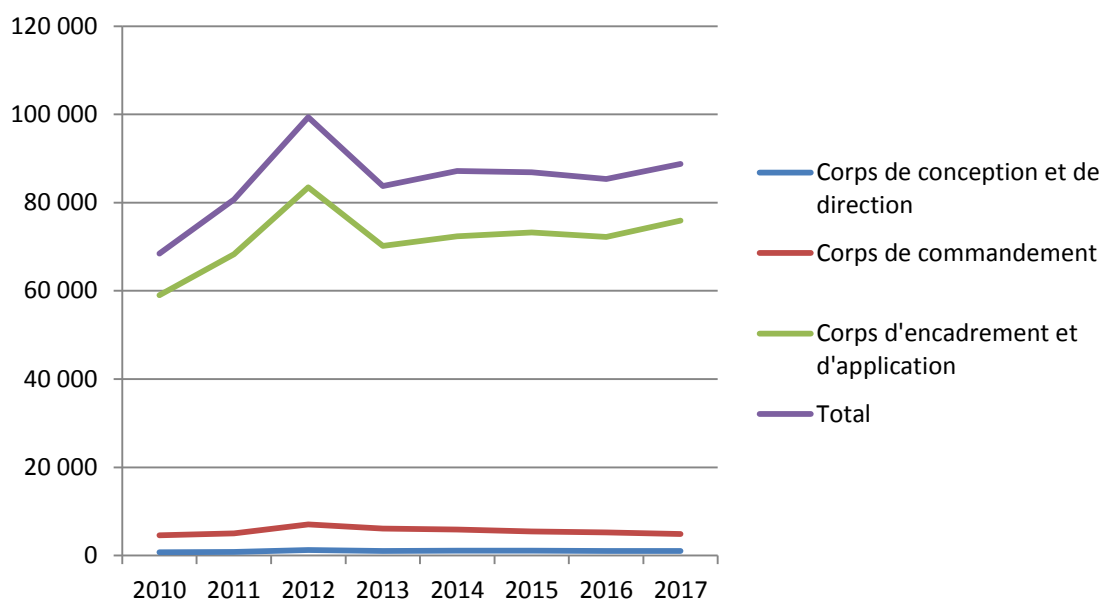
Cet écueil, regretté par la plupart des syndicats entendus par votre commission d'enquête, avait déjà été dressé par l'Inspection générale de la police nationale et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, dans deux rapports datant respectivement de décembre 2015 et de février 2016, dont votre rapporteur a pris connaissance¹. Les auteurs de ces rapports constataient que la formation continue constituait généralement une **variable d'ajustement** pour les services qui, eu égard aux exigences opérationnelles, éprouvent des difficultés à libérer les fonctionnaires, voire la considèrent comme du « temps perdu ». Au demeurant, était également soulevé un **manque d'initiative** de la part des personnels à solliciter des formations.

¹ Rapport de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale relatif à la formation continue en gendarmerie nationale, n° 991, 26 février 2016.

Sur le plan purement statistique, les progrès en termes de formation continue au sein de la gendarmerie ont certes été conséquents au cours des dernières années. Alors qu'en 2013 étaient comptabilisés 16 348 stagiaires, pour un total d'heures de formation dispensées d'1,63 million, 22 833 militaires de la gendarmerie ont suivi une formation continue en 2017, pour un total d'heures de 2,28 millions.

En revanche, force est de constater que les efforts engagés depuis la publication de **ces rapports, notamment par la police nationale dans le cadre de sa réforme de la formation engagée en 2017, n'ont eu, dans les faits, que peu d'impact**. En effet, selon les statistiques communiquées à votre rapporteur, aucune évolution majeure du nombre de formations suivies ne peut être observée au cours des dernières années. Votre commission observe par ailleurs que seuls les deux tiers des personnels actifs de la police nationale suivent en moyenne un stage de formation continue au cours d'une année.

Évolution du nombre d'agents ayant suivi un stage de formation continue dans l'année



Source : Sénat, sur la base des réponses adressées par le ministère de l'intérieur

Dans le contexte sécuritaire actuel, caractérisé par l'émergence de menaces nouvelles, la formation continue apparaît pourtant comme essentielle pour garantir l'adaptabilité des forces de sécurité intérieure et l'efficacité de leur intervention. Il apparaît dès lors nécessaire d'en **revaloriser la place dans la carrière des agents**, par exemple en l'intégrant comme un **élément obligatoire du parcours professionnel**, voire comme un **élément d'évaluation de la performance des agents**. Dans cette optique, le dispositif des « formations continuées » mis en place en 2013 pour les

commissaires de police, qui prévoit une formation obligatoire régulière des jeunes commissaires au cours des trois ans suivant leur sortie d'école, pourrait utilement être étendu aux autres corps de la police nationale. De telles pistes d'évolution avaient été évoquées par les missions d'inspection précédemment mentionnées, sans avoir, à ce jour, reçu de traduction dans les faits.

Consciente que ses propositions ne sauraient risquer de mettre en péril l'équilibre opérationnel des équipes, déjà soumises à de fortes tensions en termes d'effectifs, votre commission estime souhaitable de **privilégier le développement de dispositifs de formation au plus proche des agents**, en particulier des formations sur site et de la formation à distance, de type *e-learning*.

Proposition n° 14 : Développer la formation continue des forces de sécurité intérieure, en en faisant un élément obligatoire de leur parcours professionnel et en privilégiant les formations au plus près des agents.

b) Un déroulement de carrière perfectible, particulièrement au sein de la police nationale

(1) Une gestion des carrières qui suscite un fort sentiment d'injustice parmi les personnels

Les difficultés relatives au déroulement des carrières individuelles constituent un facteur important de malaise et de démobilisation, notamment parmi les policiers.

Deux points d'abcès ont plus particulièrement été relevés au cours des travaux de votre commission d'enquête : **la question des mutations et celle de l'avancement**.

Les personnels de la police nationale expriment en effet un fort **sentiment d'iniquité et d'injustice dans la gestion des décisions individuelles**, alimenté par la persistance d'**interventions extérieures**, notamment d'origine syndicale, venant interférer dans l'attribution d'une mutation ou d'un avancement en violation des règles liées à l'ancienneté ou au mérite. Ainsi, comme l'indique la direction des ressources et compétences de la police nationale, il n'est pas rare que les syndicats de police, à l'occasion des commissions mixtes paritaires (CAP) pour les décisions de mutations ou d'avancements, soumettent des dossiers qui n'étaient pas dans les propositions de l'administration.

Si, comme l'indiquait Pierre-Edouard Colliex, médiateur interne de la police nationale, ces interventions demeurent minoritaires au regard du nombre de décisions prises par l'administration, elles n'en demeurent pas moins **source d'importantes frustrations** parmi les agents.

Des **évolutions importantes ont récemment été engagées** pour répondre à cette problématique. L'administration du ministère de l'intérieur a ainsi initié, depuis 2015, une démarche visant à réduire significativement les interventions extérieures, via une application plus stricte des dispositions réglementaires relatives aux mutations et aux avancements. Cette démarche doit être saluée.

Les mutations et les avancements au sein de la police nationale

Les **mutations** font l'objet de plusieurs campagnes en cours d'année.

Un **mouvement dit « général »** est organisé chaque année au mois de juin, au cours duquel les fonctionnaires remplissant les critères de mutation peuvent postuler aux postes vacants ouverts, en formulant plusieurs souhaits d'affectation. Les fonctionnaires sont classés selon plusieurs critères (ancienneté, situation familiale, exercice dans un secteur urbain difficile notamment), mais la décision finale relève de l'administration, qui se prononce après avis de la CAP.

D'autres mouvements de moindre envergure peuvent être organisés en cours d'année. Les **mouvements dits « profilés »** portent sur des postes exigeant des compétences spécifiques et font l'objet d'une sélection par la direction d'emploi. Des appels à candidatures spécifiques sont par ailleurs organisés en cours d'année, pour répondre à des besoins opérationnels urgents ou à des demandes de mutations ponctuelles. Dans ce cadre, les décisions sont prises après avis de la CAP.

Les **campagnes d'avancement de grades** sont organisées sur une base annuelle. Soumis à l'examen systématique de la CAP, les avancements reposent sur **l'examen approfondi de la valeur professionnelle** des fonctionnaires, dans le respect des textes réglementaires qui les régissent. À l'occasion de chaque campagne, les directions d'emploi sont tenues d'établir un classement des personnels proposés à l'avancement, sur la base de plusieurs critères rappelés par circulaire (notations sur les trois dernières années, appréciation portée sur la manière de servir, ancienneté de grade, avis rendus par les chefs de service, capacité d'encadrement, difficultés ou responsabilités particulières des emplois occupés). Les propositions d'avancement sont soumises à **l'avis préalable de la CAP**.

Il est, par ailleurs, appréciable de constater qu'en parallèle, les syndicats de police eux-mêmes paraissent avoir entamé une réflexion pour mettre fin à ce système dit de « co-gestion » au bénéfice d'une meilleure défense des intérêts collectifs. Un représentant du syndicat SCSI-CFDT indiquait ainsi : *« le syndicalisme dans la police a été créé au début du XXe siècle pour défendre les intérêts collectifs des fonctionnaires de police. Progressivement, dans les années 1980 à 1990, il s'est transformé en outil de lobbying individuel, dans le cadre des commissions administratives paritaires et des mutations. (...) Nous sommes perçus comme une antichambre de l'administration, avec laquelle nous avons une certaine complicité en matière d'avancements et de mutations. (...) Nous tous ici sommes demandeurs d'une certaine évolution et souhaitons pouvoir bénéficier de davantage d'objectivité dans la gestion des carrières ».*

De tels efforts méritent d'être poursuivis afin d'assainir un système mal vécu par les policiers et entretenant un sentiment de défiance à l'égard de leur hiérarchie et de leur administration.

Votre rapporteur s'étonne, dans ce contexte, du **taux encore relativement faible de suites favorables données par l'administration aux avis rendus par le médiateur** de la police nationale sur les cas individuels dont il est saisi. Selon les données communiquées par le médiateur, sur les trois dernières années, l'administration a suivi la proposition du médiateur dans 46 % des cas, mais a **rejeté 35 % de ses propositions**, le reste des dossiers étant à ce jour encore en cours de traitement. Ce taux de refus élevé est d'autant plus surprenant que le médiateur s'appuie, dans ses décisions, sur des bases juridiques et réglementaires solides, sur lesquelles les marges d'appréciation sont étroites. Un effort particulier doit être conduit par l'administration pour **augmenter le taux de suites favorables données aux avis du médiateur**.

Le médiateur interne de la police nationale

Institué par une circulaire du 31 décembre 2012, le dispositif du médiateur interne de la police nationale vise à apporter une **solution concrète et alternative au contentieux juridictionnel** au profit des personnels rencontrant une situation de conflit avec leur hiérarchie ou l'administration.

En vertu de l'arrêté du 27 décembre 2017 relatif aux missions et à l'organisation de la direction des ressources et des compétences de la police nationale, qui a consacré son existence, il peut également être **saisi sur des sujets d'intérêt collectif ou d'intérêt général**.

Placé auprès du directeur des ressources et des compétences de la police nationale, le médiateur s'appuie sur un réseau de 8 délégués zonaux répartis dans le ressort de chaque secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur.

Depuis sa création, le médiateur a fait l'objet d'**environ 2 300 saisines**, soit 400 à 500 saisines par an, émanant de tous les corps de la police nationale, quel que soit leur grade. S'agissant de la répartition par motif de saisine, 28 % sont liées à des difficultés de mutation, 15 % à l'avancement, le reste à des questions indemnitaires.

Proposition n° 15 : Renforcer la transparence sur les procédures de mutation et d'avancement au sein de la police nationale en suivant davantage les avis du médiateur.

Au-delà de cette problématique relative aux interventions, plusieurs autres difficultés dans la gestion des décisions d'avancement et de mutations paraissent devoir faire l'objet d'une attention particulière de la part de l'administration.

Le médiateur de la police nationale déplorait ainsi devant votre commission d'enquête le **manque de transparence de l'administration dans la gestion des carrières** qui, bien qu'involontaire, contribue à nourrir le sentiment d'injustice ressentie par certains personnels. Il regrettait notamment, à cet égard, la modification récente des règles relatives à la

mutation par l'administration, qui, en toute opacité, y a ajouté un nouveau critère, l'ordre des choix faits par le fonctionnaire, sans en informer les agents : « *l'administration ne l'ayant précisé à aucun moment, nombreux sont les fonctionnaires qui, ne comprenant pas pourquoi un plus jeune leur est passé devant, imaginent une intervention extérieure, ce qui n'est pas le cas. Il s'agit seulement d'une gestion non transparente et non explicite de l'administration* ».

Par ailleurs, votre commission d'enquête a été informée des **difficultés régulièrement rencontrées par certains personnels à l'occasion de promotions ou d'avancements**. Certains évoquent, à cet égard, des délais particulièrement longs entre l'obtention d'une promotion ou d'un avancement et sa traduction salariale, pouvant atteindre plusieurs mois. Interrogé par votre rapporteur sur cette problématique, dont l'impact peut se révéler conséquent, surtout pour de jeunes fonctionnaires, le ministère de l'intérieur a indiqué que cette difficulté résultait principalement de lenteurs de gestion, liées à la masse des dossiers à gérer. De l'avis de votre commission, **une telle situation ne saurait perdurer dans le temps et mérite une attention particulière de la part du ministère de l'intérieur**.

De manière plus inquiétante, le corps d'encadrement et d'application connaît, depuis plusieurs années, un **phénomène d'engorgement dans les avancements au grade de brigadier**. Près de 10 000 gardiens de la paix ayant réussi l'examen professionnel de qualification pour le grade de brigadier connaissent actuellement un retard important à l'avancement. Selon les données officielles communiquées à votre rapporteur, les durées d'attente d'une nomination au grade supérieur **peuvent atteindre douze ans dans certains cas**.

Dans le cadre de la négociation du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des rémunérations, signé le 11 avril 2016, le ministère de l'intérieur s'est engagé sur un plan de résorption de ce vivier, à l'horizon 2021. **Votre commission insiste sur la nécessité pour l'administration de maintenir cette mesure, comme elle s'y est engagée, malgré le report du protocole**.

<p>Proposition n° 16 : Maintenir, malgré le report du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des rémunérations, l'engagement de l'administration de résorber le vivier de gardiens de la paix en attente d'une nomination au grade de brigadier.</p>

(2) La problématique du stock d'heures supplémentaires

Conséquence directe de l'augmentation importante de l'activité opérationnelle des services, le stock d'heures supplémentaires non récupérées par les personnels de la police nationale et non indemnisées s'élevait, à la fin 2017, à **21,82 millions** d'heures, niveau jamais atteint à ce jour.

La non-indemnisation de ces heures travaillées mais non récupérées génère une **forte incompréhension** parmi les personnels de la police nationale, qu'illustre un représentant du syndicat UNSA-Police : *« aujourd'hui, on demande au policier de plus en plus d'engagement, il accumule des heures supplémentaires qui au final ne lui sont pas payées. À un moment donné, il est difficile d'expliquer qu'il faut être disponible tout le temps, que les personnels font un métier particulier avec des risques particuliers, mais qu'au final le gouvernement n'a pas les moyens de les payer »*.

Bien que la direction générale de la police nationale ait entamé des négociations avec les organisations syndicales en vue d'un apurement progressif de ce stock, il a été indiqué à votre commission qu'**aucun rachat complet des heures théoriques n'était à ce jour envisageable au regard, d'une part, du montant financier que cela impliquerait, évalué à 272,10 millions d'euros, et, d'autre part, de l'interdiction réglementaire d'une double compensation des heures supplémentaires effectuées**¹.

Plusieurs pistes sont toutefois en cours d'étude par le ministère.

À court terme, des négociations ont été engagées en vue de l'indemnisation non de l'ensemble du stock d'heures, mais des flux de l'année. La direction des ressources et des compétences de la police nationale a toutefois indiqué à votre commission d'enquête qu'à ce jour les projections budgétaires pour l'exercice 2019 n'intégraient pas le paiement de ces heures supplémentaires.

En parallèle, le ministère travaille à la mise en place de dispositifs d'autorégulation au sein des services. Il est notamment envisagé d'obliger chaque agent, au-delà d'un certain seuil, à récupérer ses heures supplémentaires, en conférant la possibilité aux chefs de service d'imposer la prise des repos compensateurs pour services supplémentaires. Par ailleurs, une enveloppe d'heures supplémentaires maximale à ne pas dépasser pourrait, chaque année, être donnée aux directions métier.

Si elle se félicite de cette approche visant à réduire, sur le long terme, l'accumulation incontrôlée du nombre d'heures supplémentaires, votre commission d'enquête considère à ce jour nécessaire qu'un remboursement des flux annuels d'heures supplémentaires soit prévu dans le cadre de la loi

¹ Certaines heures supplémentaires en stock ont en effet déjà fait l'objet d'une compensation en temps, et ne peuvent donc faire l'objet d'une indemnisation financière. Or, il est actuellement impossible à la DGPN de distinguer parmi le stock le nombre d'heures ayant fait l'objet d'une telle compensation.

de finances pour 2019. **Votre rapporteur estime par ailleurs essentiel qu'un apurement du stock des heures supplémentaires non récupérées et non rémunérées soit engagé**, le cas échéant par la mise en place d'un système exceptionnel de compensation financière. Il recommande qu'un plan de financement précis et réaliste soit établi à cet effet dans la prochaine loi de finances.

Proposition n° 17 : Intégrer à la loi de finances pour 2019 une enveloppe destinée à l'indemnisation du flux annuel d'heures supplémentaires réalisées par les personnels de la police nationale.

Apurer le stock d'heures supplémentaires, par la mise en place d'un système de compensation des heures non récupérées et non rémunérées, et établir à cet effet, dans la prochaine loi de finances, un plan de financement précis et réaliste.

c) Une politique managériale très largement décriée, notamment au sein de la police nationale

(1) Un management jugé trop éloigné du terrain

S'il ne fait l'objet que de peu de commentaires au sein de la gendarmerie nationale, le management est très souvent identifié par les personnels de la police nationale comme l'une des principales causes du mal-être ressenti au travail.

Il est reproché aux structures de commandement, jugées trop éloignées du terrain, de privilégier un **management « descendant », peu à l'écoute des réalités et des difficultés remontées par les agents**, à l'origine d'une perte de sens au travail et d'une profonde démotivation des agents.

Selon un représentant du syndicat Alternative police : *« il y aurait beaucoup à réformer en matière de management participatif des agents. Quand ils ont des objectifs, les agents doivent les atteindre. Encore faut-il tenir compte de la réalité du terrain. Or, ce sont les gradés et les gardiens qui peuvent le faire valoir et non les directeurs ou le ministre. Aujourd'hui, on est encore dans le vieux credo français : "J'ordonne, tu exécutes". Cette situation est révolue. Il faut trouver un nouveau type de gestion de l'administration policière, et adopter le management participatif ».*

Unanimement partagé par les représentants syndicaux, ce constat est également fait par plusieurs représentants de la haute hiérarchie policière, qui reconnaissent le retard pris par la police en matière de management.

Marie-France Moneger-Guyomarc'h, directrice de l'Inspection générale de la police nationale, soulignait ainsi, lors de son audition, cet enracinement du management « top-down » au sein de la police nationale.

Le directeur central de la sécurité publique, Pascal Lalle, indiquait également : « *Nous devons également revoir notre façon de manager nos équipes. L'affaire de Viry-Châtillon a été un déclencheur : il faut davantage écouter les policiers de terrain, qui sont des "baïonnettes intelligentes", pour en tirer les leçons et mieux nous adapter aux risques et aux missions actuelles* ».

Des initiatives ont, récemment, été engagées par le ministère de l'intérieur de manière à réformer les pratiques managériales.

Comme le précisait la directrice de l'Inspection générale de la police nationale, plusieurs expérimentations ont récemment été lancées, avec l'appui de l'IGPN, pour développer de nouvelles techniques de management et garantir une meilleure remontée des informations du terrain. Au cours de l'année 2017 a, par exemple, été expérimentée, au sein de deux départements, la méthode du dialogue opérationnel qui consiste à organiser, une fois par an, une réunion au sein de chaque service afin d'assurer une remontée des besoins de la base.

Ces nouvelles mesures, qui vont dans le bon sens, méritent d'être immédiatement généralisées. Il apparaît regrettable que de telles pratiques, pourtant quotidiennement mises en œuvre depuis longtemps au sein d'autres institutions publiques et privées et qui ont prouvé leur efficacité, n'en soient encore, au sein du ministère de l'intérieur, qu'au stade expérimental, alors qu'il y a urgence.

Parmi les avancées annoncées figure également le souhait de **conférer, dans le cadre de la nouvelle police de sécurité du quotidien, plus de latitude aux responsables de terrain**. Il s'agira tout d'abord de renforcer la déconcentration des décisions au sein de l'institution policière, en matière de définition des stratégies de lutte contre la délinquance, afin d'assurer une meilleure adéquation au terrain. Une déconcentration partielle de la gestion des moyens, qui consistera à accorder une enveloppe de 45 millions d'euros au niveau local réservée à l'entretien et à la rénovation des commissariats et l'achat des véhicules, devrait par ailleurs être mise en œuvre. Enfin, une plus grande autonomie dans l'organisation interne des services devrait être concédée au niveau local, par exemple en matière de mutualisation des services ou d'adaptation des plages horaires. Selon Pascal Lalle : « *La mise en place de la police de sécurité du quotidien nous permettra de modifier l'organisation de nos équipes et de faire en sorte que chaque responsable prenne toute sa part dans l'action collective* ».

Ces mesures, qui n'en sont encore qu'au stade des annonces, devront être mises en œuvre rapidement pour faire l'objet d'une **évaluation approfondie**.

Comme le relevait par ailleurs Marie-France Moneger-Guyomarc'h, aucune réforme en la matière ne pourra efficacement être engagée au sein de la police nationale **sans disposer de managers formés et en nombre suffisant**. Or, les corps d'encadrement ont fortement pâti de la baisse des effectifs au sein de la police nationale. Si les effectifs du corps de conception et de direction a été maintenu depuis 2012, le corps de commandement a, quant à lui, connu une réduction drastique de ses effectifs, passés de 9 838 ETPT en 2008 à 7 788 en 2018, soit une réduction de plus de 20 %. Les prévisions d'évolution des effectifs à horizon 2022 sont préoccupantes : le corps de commandement devrait atteindre 6 300 ETPT, soit une nouvelle baisse d'environ 20 % sur la durée du quinquennat.

(2) Le sentiment toujours pesant d'un management dicté par la « politique du chiffre »

Bien qu'elle ait été officiellement abandonnée par le ministère de l'intérieur en 2013, après que l'IGPN en ait dénoncé les dérives, la « politique du chiffre » continue d'être décriée, parmi les personnels de la police nationale, comme l'un des principaux facteurs de malaise et de pression pour les agents.

Nombre des personnes entendues par votre commission d'enquête ont ainsi fustigé la persistance d'un management **orienté par la poursuite d'objectifs purement quantitatifs et la seule volonté de « faire du chiffre »**, au détriment d'une approche plus qualitative de la lutte contre la délinquance. De telles orientations managériales seraient, selon certains, entretenues par une **indexation de l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP)**, versée aux personnels encadrants de la police nationale, **sur les statistiques opérationnelles des services dont ils ont la direction**.

Au cours de ses travaux, votre commission d'enquête a pu vérifier que si, comme le rappelait Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique, « *la question de la politique du chiffre hante les écrits syndicaux et journalistiques* », la pratique qui consistait à définir, au préalable, des objectifs chiffrés et à les utiliser comme unique critère d'évaluation de la performance, n'avait plus officiellement cours depuis 2013. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, indiquait à cet égard : « *les critères à partir desquels les policiers ont été évalués ont fait l'objet d'instructions de la part de Manuel Valls et de moi-même, ministre de l'intérieur, puis Premier ministre. Nous ne voulions pas faire de la statistique sur la délinquance le critère de promotion des policiers* ».

Au demeurant, votre rapporteur, qui a obtenu communication des critères d'attribution de l'IRP, a pu constater qu'il existait parfois parmi les personnels une **certaine confusion sur les modalités de rémunération des**

responsables de service : si l'IRP comprend effectivement une part variable, liée à la performance de l'agent, cette dernière n'est pas calculée sur la base du volume d'activité du service, mais est fonction de la manière de servir de l'agent, établie sur son évaluation professionnelle individuelle¹. S'il est évident que la qualité du management exercé ainsi que la qualité du fonctionnement du service entrent en ligne de compte dans l'évaluation individuelle du responsable hiérarchique, l'attribution de l'IRP n'est pas, du moins officiellement, indexée sur des résultats chiffrés. Versée à environ 30 % des agents éligibles, la part « performance » ne représente, en tout état de cause, que 25 % en moyenne du montant total de l'IRP.

Il n'en demeure pas moins que, si « la politique du chiffre » ne se traduit plus dans les circulaires officielles du ministère de l'intérieur, **certaines pratiques consistant à faire du chiffre un objectif en soi paraissent encore ancrées dans certains services**. Guillaume Lebeau, lors de son audition devant votre commission d'enquête, indiquait : *« au quotidien, nos collègues doivent encore "ramener" un quota de contraventions ou d'interpellations. Rien n'est écrit, mais nos collègues subissent des pressions quotidiennes de la part de la hiérarchie. Dans une compagnie de circulation, par exemple, le chef de service dira : l'activité contraventionnelle d'hier n'était pas extraordinaire... Nos collègues sont ainsi contraints de faire du chiffre pour le chiffre. Cette politique, pourrait-on penser, est abandonnée depuis quelques années. En réalité, elle continue de jouer un grand rôle dans la police nationale »*.

Nombre des policiers entendus par votre commission d'enquête lors de son déplacement dans l'établissement de santé Le Courbat ont **témoigné de la pression incessante de la hiérarchie pour améliorer les statistiques**. Comme le rappelait un policier : *« avant la hiérarchie était proche, maintenant c'est la course au galon, aux primes, aux statistiques. Ce n'est que de la statistique, des camemberts, il faut que le camembert soit beau »*.

Qu'elle soit ou non amplifiée dans les témoignages, la pression encore ressentie par une partie des personnels à l'égard d'une hiérarchie qu'ils considèrent parfois animée non par la poursuite de l'intérêt général mais par des objectifs strictement personnels **constitue en soi une difficulté qui mérite une attention particulière de la part de l'institution**, dans la mesure où elle démotive les agents et entretient un sentiment de perte de sens au travail.

Dans ce contexte, votre commission estime essentiel que l'administration s'attache à **rappeler, sur une base régulière, les critères d'évaluation de la performance** des agents de manière à mettre un terme à certaines pratiques qui se révèlent plus que délétères aussi bien pour les agents que pour l'efficacité de l'activité policière. L'Inspection générale de la police nationale paraît également pouvoir jouer un rôle majeur en

¹ Décret n° 2010-1102 du 21 septembre 2010 portant création d'une indemnité de responsabilité et de performance allouée aux fonctionnaires du corps de conception et de direction de la police nationale et à certains emplois des services actifs de la police nationale et de la préfecture de police.

diligentant, sur une base régulière, des **missions d'inspection sur les critères d'évaluation de la performance** des agents et sur les pratiques managériales adoptées au sein des services.

Proposition n° 18 : Améliorer la pédagogie sur les critères d'évaluation de la performance au sein de la police nationale et diligenter des missions d'inspection afin d'évaluer les pratiques conduites en la matière au sein des services. Privilégier les approches qualitatives plutôt que quantitatives en matière d'évaluation.

Au-delà, une partie du ressenti des personnels paraît également trouver son origine dans un **manque de transparence et de communication** au sein de la police nationale. Comme le mettait en avant un rapport récent de l'IGPN publié¹, il demeure, parmi les agents, une forte confusion, entre politique du chiffre et *reporting* : « *la suppression de la politique du chiffre a pu faire accroire que ceci signifiait l'abandon de toute évaluation de la performance. (...) L'abandon de la politique du chiffre signifie simplement l'arrêt de la définition préalable d'objectifs chiffrés, elle ne signifie pas l'arrêt de l'évaluation de la performance* ».

Le foisonnement des demandes statistiques adressées, quasi quotidiennement, aux services, « *souvent aveugles, parfois redondantes, rarement contrôlées, peu fiables et jamais explicitées* », entretient en effet une **confusion sur les critères d'évaluation de la performance tout en exerçant une forte pression sur les agents** : « *elles sont ressenties par les personnels de tous corps comme quasiment inutiles voire contre-productives car particulièrement chronophages et éloignées des préoccupations opérationnelles ou du management. Certains personnels affirment que ces missions liées au reporting sont si dévalorisantes qu'elles peuvent entraîner une perte de sens du métier de policier de sécurité publique voire générer des risques psychosociaux* ».

Dans ce contexte, et au-delà d'un **effort particulier de transparence et de pédagogie**, il apparaît urgent que la direction générale de la police nationale engage un chantier afin de reconstruire un outil statistique cohérent, qui soit utile au pilotage de l'activité et à l'évaluation de la performance sans toutefois engorger les services.

Proposition n° 19 : Engager une refonte du système de reporting afin de rationaliser les demandes de statistiques adressées aux services.

¹ Étude sur le reporting au sein de la direction centrale de la sécurité publique, 27 juillet 2017.

d) Une protection insuffisante des agents de la police nationale

Les forces de sécurité intérieure sont, en raison de la nature même de leurs missions, particulièrement exposées à des risques d'agression et plus souvent mises en cause que d'autres corps de la fonction publique dans le cadre de procédures pénales.

Bien qu'ils bénéficient, au même titre que tout fonctionnaire, d'une protection fonctionnelle, les personnels de la police nationale **regrettent le manque d'assistance de l'administration** dans la conduite des procédures judiciaires dont ils font l'objet ou qu'ils peuvent souhaiter mettre en œuvre.

Selon le baromètre « Santé et prévention » réalisé par la mutuelle Intérieure, seuls 35 % des policiers adhérents ayant répondu au sondage, soit environ 3 200 policiers actifs, estiment avoir été suffisamment soutenus par leur hiérarchie dans des situations difficiles. Par comparaison, ce taux s'élève à 51 % dans le reste de la population.

Entendue par votre commission d'enquête, Maggy Biskupski constatait à ce sujet : *« la hiérarchie ne fait rien de particulier, et déposer plainte est plus une source d'embarras : il faut déclarer les faits de trois façons différentes, après quoi l'on est auditionné... Même en cas de violences, on se débrouille seul. À la suite d'une rébellion violente, un collègue de mon commissariat a été victime d'une fracture de la main : remplir les documents a été une catastrophe, car notre protection fonctionnelle se traduit par quinze à vingt papiers qu'on vous donne sans accompagnement. À l'heure actuelle, rien n'est mis en place pour une protection réelle et immédiate des policiers agressés »*. Confirmant le discours tenu par de nombreux policiers, Jean-Marie Godard indiquait quant à lui qu'*« il est vrai que la protection fonctionnelle mérite d'être renforcée, et que les policiers ont le sentiment de n'être pas assez soutenus »*.

La protection fonctionnelle des forces de sécurité intérieure

Les agents des forces de sécurité intérieure bénéficient, en application de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure et L. 4123-10 du code de la défense, d'une protection fonctionnelle, qui peut leur être accordée :

- soit lorsqu'ils sont victimes, à raison de leurs fonctions, de menaces, de violences, de voies de fait, d'injures, de diffamations ou d'outrages ;
- soit lorsqu'ils font l'objet, à raison de leurs fonctions, de poursuites pénales, sous réserve qu'ils n'aient commis aucune faute personnelle.

Le dispositif de protection fonctionnelle prévoit que les fonctionnaires concernés puissent bénéficier de l'assistance de l'administration dans le cadre des procédures judiciaires, de l'indemnisation de leurs préjudices et de la prise en charge des frais de procédure et des honoraires d'avocats, lorsque le recours à un avocat se révèle nécessaire.

Pendant longtemps, les agents de la police nationale comme les militaires de la gendarmerie nationale bénéficiaient d'une protection fonctionnelle renforcée, dans la mesure où cette dernière pouvait également bénéficier aux membres de leur famille. Cette possibilité a été étendue à l'ensemble des fonctionnaires par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Certes, cette insuffisance de la protection fonctionnelle ne paraît pas se vérifier sur le plan statistique. Ainsi, en 2016, 24 584 demandes ont été adressées à l'administration policière, parmi lesquelles 214 ont fait l'objet d'un rejet, soit moins de 1 % de la demande totale. L'essentiel de ces demandes (24 500) ont été formulées par des personnels victimes d'agression, le reliquat, soit 84 demandes, ayant concerné des personnels mis en cause.

Il ressort toutefois des témoignages recueillis que les difficultés rencontrées résultent non pas tant d'un rejet des demandes de protection fonctionnelle, mais plus de la **complexité des procédures à suivre pour obtenir la protection fonctionnelle et du manque d'accompagnement de l'administration** dans ce cadre, qui conduiraient nombre des personnels à s'autocensurer et à ne pas porter plainte.

Il serait erroné d'affirmer que l'administration est restée inactive face aux difficultés signalées par les policiers.

Conformément aux conclusions de la mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes, conduite en 2012, le ministère de l'intérieur a en effet engagé, dès 2013, une **réorganisation administrative visant à améliorer l'accès à la protection fonctionnelle. Celle-ci a notamment conduit à la mise en place d'un réseau de personnels référents**, affectés au sein des secrétariats généraux pour l'administration, chargés d'accompagner concrètement les fonctionnaires de police blessés en service dans leurs demandes de protection fonctionnelle et d'assurer l'interface avec les services chargés des autres dispositifs de soutien ou de réparation.

Face à l'insatisfaction persistante des personnels sur ce sujet, qui s'est notamment manifestée à l'occasion de la concertation lancée par le ministre de l'intérieur avec les policiers à la fin de l'année 2016, une **nouvelle instruction du directeur général de la police nationale et du préfet de police de Paris a été diffusée au début de l'année 2017** en vue d' « améliorer l'accès des policiers à la protection fonctionnelle, d'une part, en améliorant la gestion des demandes, en particulier en réduisant les délais de mise en œuvre, d'autre part, en améliorant l'accompagnement des policiers dans ces démarches administratives ».

Elle prévoit la mise en œuvre de mesures nouvelles, parmi lesquelles la création d'une page dédiée à la protection fonctionnelle, afin de renforcer la communication interne, ainsi que la nomination de référents supplémentaires à la protection fonctionnelle au sein de chaque service. Si ces mesures paraissent aller dans le bon sens, leur efficacité dépendra toutefois, en pratique, de la **capacité de l'institution à communiquer sur leur existence auprès des personnels et à assurer le suivi**, par les services, des recommandations formulées.

Force est par ailleurs de constater que cette dernière instruction **ne modifie pas en profondeur l'accès à la protection fonctionnelle au sein de la police nationale**. Elle se contente en effet, pour l'essentiel, de rappeler les

dispositifs existants et les bonnes pratiques. Le ministère de l'intérieur la considère lui-même comme une première étape, « *dans l'attente d'une réorganisation fonctionnelle plus large destinée à assurer un meilleur accompagnement des policiers victimes* ».

Dès lors, près de cinq ans après la première mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle, votre commission d'enquête estime qu'il est nécessaire **d'opérer immédiatement une réorganisation des dispositifs d'accompagnement des policiers afin que chacun d'entre eux soit pleinement informé des dispositifs mis en place et incité à y recourir aussi souvent que nécessaire, dans l'optique d'une mise en œuvre effective et satisfaisante pour les agents concernés.**

Au-delà de l'accès à la protection fonctionnelle, les personnels de la police nationale paraissent **souffrir du manque de soutien de leur institution** lorsqu'ils sont mis en cause pour des faits qu'ils ont commis dans le cadre de leurs fonctions. Ils regrettent que la « présomption d'innocence », qui constitue pourtant un principe fondamental de notre droit pénal, ne soit que rarement respectée par leur hiérarchie, qu'ils accusent de condamner publiquement leurs subordonnés avant même que les faits ne soient établis. Ce sentiment, évoqué par nombre des personnes entendues, est ainsi résumé par Jean-Marie Godard : « *les policiers ont l'impression [...] qu'il suffit, à l'heure de l'information en continu, que la machine s'emballer pour que la hiérarchie et les politiques, avant même qu'une enquête soit éventuellement lancée, ne les soutiennent plus et se mettent à couvert* ».

Un tel constat contraste fortement avec les témoignages recueillis au sein de la gendarmerie nationale qui soulignent généralement le fort soutien de la hiérarchie, entretenu par un esprit de corps affirmé. Laurent-Franck Liénard relevait à cet égard : « *Lorsqu'un gendarme comparait en correctionnelle, il est assisté d'un officier supérieur en tenue qui représente son arme, tandis que le policier demeure seul, à l'exception peut-être d'un officier de l'Inspection générale de la police nationale qui veille à ce qu'il soit condamné* ». Selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'accompagnement institutionnel prévu par la direction générale de la gendarmerie nationale au titre de la protection fonctionnelle inclut en effet l'accompagnement à l'audience par un supérieur hiérarchique. L'instruction de 2017 relative à la protection fonctionnelle des policiers incite, de la même manière, la hiérarchie à accompagner les personnels mis en cause lors des audiences. S'il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces nouvelles instructions, votre commission d'enquête **invite la direction générale de la police nationale à être particulièrement attentive à ce que cette recommandation soit suivie d'effets.**

<p>Proposition n° 20 : Lancer une réorganisation de l'accompagnement des policiers victimes afin de rendre la protection fonctionnelle enfin effective ; mettre systématiquement en œuvre l'accompagnement des policiers à l'audience par un supérieur.</p>
--

e) La chaîne de concertation de la gendarmerie nationale : des mécanismes de remontée d'information efficaces

S'ils expriment, tout comme les policiers, l'existence d'un malaise au sein de leur institution, les militaires de la gendarmerie nationale insistent principalement sur l'insuffisance des effectifs et les difficultés matérielles auxquelles ils sont confrontés.

Peu d'entre eux font en revanche état de difficultés particulières relatives au management.

Bien que d'autres facteurs soient en jeu, notamment liés au statut militaire des gendarmes ainsi qu'aux conditions particulières d'exercice de leur métier, la mise en place, à la fin des années 1980, de **dispositifs de dialogue interne** au sein de l'institution paraît, en partie, expliquer cet état de fait.

Plus récemment, en 2016¹, les instances de représentation et de participation ont été remplacées par la **chaîne de concertation**, qui vise à permettre « à chaque militaire de participer à la prise des décisions relatives à la vie courante de son unité ». Composées de conseillers et de vice-conseillers concertation élus à tous les échelons de commandement, elle a pour principal rôle d'informer, de recueillir et de relayer auprès des autorités, les préoccupations d'ordre professionnel, social ou moral qui intéressent les personnels, de conseiller les militaires qui les sollicitent sur des questions particulières et de participer à la circulation de l'information au sein des unités.

La chaîne de concertation de la gendarmerie nationale

Créée par l'arrêté du 23 juin 2016 du ministre de l'intérieur relatif à la chaîne de concertation au sein de la gendarmerie nationale, la chaîne de concertation est composée de conseillers et vice-conseillers concertation élus à trois niveaux de commandement :

- les conseillers concertation de premier niveau, élus au sein de chaque compagnie et escadron de gendarmerie, état-major et section de recherches, ainsi qu'au sein d'une liste définie de formations ;
- les conseillers concertation de deuxième niveau, élus au sein de chaque groupement de gendarmerie ou formation assimilée ;
- les conseillers concertation de troisième niveau, élus au sein de chaque formation administrative.

Les conseillers et vice-conseillers concertation sont élus par leurs pairs, pour un mandat de quatre ans.

Instituées au niveau de chaque groupement ou de chaque formation administrative, les commissions de concertation réunissent, sur une base régulière et *a minima* quatre fois par an au niveau des groupements et deux fois par an au niveau des formations administratives, les conseillers concertation. Elles sont chargées d'examiner les questions de caractère général relatives aux conditions de vie et de travail au niveau de la formation considérée.

¹ Arrêté du 23 juin 2016 du ministre de l'intérieur relatif à la chaîne de concertation au sein de la gendarmerie nationale.

L'efficacité de ce dispositif de dialogue interne et sa capacité à favoriser les remontées d'information depuis le terrain sont très largement reconnues, au niveau hiérarchique comme parmi les militaires eux-mêmes. Le Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG), indiquait : *« une chaîne de concertation a été mise en place : chaque service ou groupement de gendarmerie dispose de concertants, élus par leurs pairs pour détecter, voire régler, les problèmes rencontrés par leurs camarades. Ce sont des "détecteurs de soucis", lesquels peuvent être relatés soit au service de santé de la gendarmerie, soit à la hiérarchie. Nous mettons l'humain en avant, et nous le protégeons »*. Un représentant du CFMG précisait : *« la chaîne de concertation est bien ancrée au sein de l'institution : à tous les niveaux, les concertants peuvent être amenés à détecter les agents qui souffrent, à intervenir et à les orienter »*.

De tels dispositifs, qui constituent à la fois un vecteur de cohésion et de dialogue, **méritent d'être pleinement exploités et pourraient, de l'avis de votre rapporteur, utilement inspirer la réforme du dialogue interne au sein de la police nationale.**

III. LA DIFFICILE « COPRODUCTION DE SÉCURITÉ »

Fragilisées par le manque de moyens et les dysfonctionnements internes de leurs institutions, la police et la gendarmerie nationales pâtissent également de l'existence de relations tendues, voire conflictuelles, avec les autres forces de sécurité intérieure ou avec les autres institutions, avec lesquelles la coordination paraît perfectible. Les relations avec la population et les médias sont également sources de difficultés importantes.

A. UNE ÉROSION PALPABLE DU LIEN DE CONFIANCE AVEC LA JUSTICE

Partenaire quotidien des forces de sécurité intérieure, la justice est pourtant souvent perçue par les forces de sécurité intérieure comme un obstacle dans la conduite de leurs missions.

1. Le sentiment d'une insuffisance de la réponse pénale : un facteur important de démobilisation des agents

Au-delà des difficultés liées au fonctionnement même de leurs institutions, les forces de sécurité intérieure voient dans les dysfonctionnements de la chaîne pénale, prise dans son ensemble, l'une des sources du mal-être ressenti par les agents dans l'exercice de leurs missions.

Nombreux sont en effet ceux qui, face à une **réponse pénale qu'ils jugent très largement insuffisante**, s'interrogent sur le sens même de leurs missions. S'il est moins prégnant au sein des services spécialisés de police judiciaire, dont l'activité est centrée sur des affaires criminelles qui débouchent généralement sur le prononcé de peines lourdes, le **sentiment de démotivation** qui en découle est particulièrement répandu au sein des effectifs de sécurité publique, qui traitent en volume l'essentiel de l'activité judiciaire. Pour reprendre les termes employés par Alain Bauer, les forces de sécurité intérieure paraissent aujourd'hui confrontées à une **vraie crise d'efficacité** : *« ce qui est en cause, c'est la relation avec la partie pénale et judiciaire. Les policiers ont le sentiment de passer leur temps à interpellier des personnes qui sont libérées avant même la fin de la procédure, et de faire l'objet de moqueries et d'humiliations en raison de l'absence de chaîne pénale cohérente »*.

Les policiers et gendarmes insistent notamment, à cet égard, sur l'inadéquation de la politique pénale à l'encontre des mineurs, qui contribue à la diffusion d'un sentiment d'impunité, parmi la population comme parmi les forces de sécurité intérieure. Comme le relevait Guillaume Lebeau, *« l'ordonnance de 1945 n'est plus adaptée aux réalités d'aujourd'hui. En tant que policiers de terrain, nous sommes quotidiennement confrontés à des mineurs, qui représentent jusqu'à 70 % des personnes auxquelles nous avons affaire. Ce sont souvent eux qui créent des troubles, brûlent des voitures et pourrissent le quotidien des habitants des secteurs difficiles, avec un total sentiment d'impunité »*.

Cette absence de réponse pénale efficace pèse sur le moral des agents, qui constatent souvent dans ce domaine que les interpellations qu'ils accomplissent et les enquêtes qu'ils mènent à bien ne se traduisent pas par des sanctions efficaces, c'est-à-dire bien comprises en tant que telles et dissuasives de sorte qu'elles permettent de mettre un coup d'arrêt à la poursuite d'un parcours délinquant avant qu'il n'aboutisse à des faits graves.

L'équipe dirigeante de l'établissement du Courbat, sur le site duquel votre commission d'enquête s'est déplacée, confirmait également l'impact de ce ressenti sur l'état moral des policiers, en constatant que l'absence de résultat pénal était souvent citée par les policiers pris en charge comme **l'une des raisons de leur dépression**.

Force est pourtant de constater que, sur le plan statistique, notre système judiciaire n'a jamais autant condamné ni jamais prononcé de peines aussi lourdes. Entre 2004 et 2016, le nombre de condamnations prononcées à l'encontre de personnes majeures pour délit a ainsi augmenté de 17 %¹. Par ailleurs, bien que le nombre d'affaires poursuivables évolue à la baisse depuis plusieurs années, on constate un **mouvement d'aggravation des peines prononcées**, qui se traduit par un recours plus important, tant en proportion qu'en valeur absolue, à la peine d'emprisonnement. Parmi les peines prononcées, le nombre de peines d'emprisonnement en tout ou partie ferme a augmenté de 21 %, au détriment des peines avec sursis partiel ou total. En outre, le quantum moyen d'emprisonnement ferme, qui s'élève à un peu plus de 8 mois, n'a jamais été aussi élevé.

Nombre de policiers et de gendarmes estiment quant à eux que l'aggravation des peines reflète un durcissement général de la délinquance ainsi qu'un accroissement de la gravité des faits commis et ont le sentiment que, parallèlement, un nombre croissant d'affaires ne sont pas poursuivies du fait de l'engorgement des services de police et des tribunaux.

Ferme sur le plan des condamnations, il semble en revanche que le système judiciaire français pêche en matière d'exécution des peines. Selon les données communiquées par le ministère de la justice, en 2016, **44 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels n'étaient pas mises à exécution au bout de 6 mois, 18 % ne l'étaient pas au bout de 12 mois et 16 % ne l'étaient pas au bout de 24 mois.** Le ministre d'État, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, reconnaissait à cet égard qu' « *il faut veiller à l'effectivité des peines. Ce que disent les policiers, mais aussi nos concitoyens, c'est qu'il arrive qu'on revoie dans la rue une personne peu de temps après son arrestation. Pour les policiers, c'est encore plus grave parce que quand vous êtes victime d'un attentat et que la peine n'est pas totalement appliquée, vous doutez de l'utilité de votre travail et de la façon dont la société le prend en compte* ».

¹ Infostat Justice 156.

Quoique plus difficilement quantifiable, il ne peut par ailleurs être exclu que l'image véhiculée d'un système judiciaire trop laxiste résulte également d'une différence structurelle d'appréciation et de temporalité entre policiers et gendarmes, d'une part, et les représentants de l'autorité judiciaire, d'autre part. Jean-Marie Godard constatait ainsi que « *l'institution judiciaire est faite pour que le jugement soit serein, mais les policiers, confrontés en permanence à la violence, à la mort, ont du mal à comprendre que le jugement n'aille pas dans le sens de leur émotion* ».

Votre commission d'enquête estime que des initiatives pourraient utilement être lancées par le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur en vue d'**améliorer les relations entre ces deux sphères** qui, bien qu'amenées à travailler quotidiennement ensemble, font preuve d'une profonde méconnaissance l'une à l'égard de l'autre. Christian Mouhanna, lors de son audition, abondait en ce sens, en estimant « *qu'il existe du côté policier une forte méconnaissance de l'appareil judiciaire et de la réponse pénale exacte* ». Comme le proposent plusieurs représentants syndicaux, il pourrait à cet effet être envisagé de mettre en place, au cours de la formation initiale des agents, des **stages d'immersion réciproques** – des élèves policiers ou gendarmes au sein des juridictions et, à l'inverse, des magistrats au sein des services de police – qui faciliteraient la compréhension mutuelle et permettrait aux uns et aux autres de découvrir les contraintes qu'ils rencontrent.

Proposition n° 21 : Instaurer, dans le cursus de formation initiale des forces de sécurité intérieure, un stage d'immersion au sein de la magistrature.

2. Les lourdeurs de la procédure pénale, facteur d'engorgement et de surmobilisation des services

a) Des services engorgés par les lourdeurs de la procédure pénale

Lourde, complexe et empreinte de trop nombreux formalismes, la procédure pénale constitue l'une des principales sources de difficultés rapportées à votre commission d'enquête et son allègement l'une des principales revendications des forces de sécurité intérieure.

L'accumulation de réformes législatives au cours des dernières années, notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne, est à l'origine d'une **stratification et d'une complexification du code de procédure pénale** que nul ne conteste. Selon Jacques Beaume, co-auteur du rapport sur la simplification de la procédure pénale dans le cadre des chantiers de la justice : « *la lourdeur de la procédure pénale est incontestable. [Le code de procédure pénale] est illisible, tant pour nos enquêteurs que pour le parquet, le juge d'instruction et la quasi-totalité des intervenants de la procédure pénale.*

L'effort de conceptualisation qui a conduit à une remise à plat complète du code pénal n'a jamais été fait pour le code de procédure pénale. Celui-ci résulte ainsi de stratifications successives, qui ne sont elles-mêmes pas raisonnées, mais contraintes ».

Les personnels de la police comme de la gendarmerie nationales s'inquiètent de **l'augmentation progressive du temps consacré à la rédaction des procédures**, qui nuit indéniablement à la présence des policiers sur le terrain et réduit le temps consacré à l'investigation. Comme l'indiquait un représentant de la fédération syndicale de la police nationale CFDT, « *la procédure pénale s'est considérablement alourdie et mobilise toute une partie des effectifs en tenue, qui ne sont donc plus sur la voie publique. [...] Il faut aujourd'hui dix procès-verbaux pour une garde à vue. Un tiers des procès-verbaux ne sont pas lus par les magistrats et ne servent à rien. [...] On ne peut avoir des policiers qui à la fois "remplissent de la paperasse" et sont sur le terrain* ».

Ce constat a été très largement confirmé à votre commission d'enquête lors du déplacement qu'elle a effectué en Gironde sur les problématiques de police judiciaire. Selon les agents de police affectés à la sécurité publique au commissariat de Bordeaux, la durée moyenne des procédures aurait considérablement augmenté en seulement quelques années, passant de 22 heures à 28 heures. Illustrant l'incohérence, voire l'incongruité de notre système pénal, un représentant du groupement de gendarmerie indiquait que sur les 60 minutes consacrées en moyenne au traitement d'un vol à l'étalage, 45 minutes sont consacrées à la procédure, 15 minutes seulement à l'intervention sur le terrain. En moyenne, jusqu'aux deux tiers du temps de travail seraient ainsi consacrés à la procédure pour les agents de la sécurité publique et jusqu'aux cinq sixièmes pour les OPJ.

Outre son caractère chronophage, la complexification de la procédure pénale **accroît la vulnérabilité des procédures et l'insécurité juridique des agents**, en augmentant le risque d'erreurs de procédure.

Bien qu'il n'en soit pas la cause unique¹, l'alourdissement de la procédure pénale contribue à une **désaffectation croissante, parmi les agents des services, pour les postes à qualification judiciaire**. Le recrutement des officiers de police judiciaire devient ainsi de plus en plus complexe au sein de la police nationale. Comme le rappelait le ministre d'État, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, lors de son audition, environ 2 600 officiers de police judiciaire auraient, en 2017, rendu leur accréditation en raison de la charge procédurale qui en découle.

¹ *Le rapport sur la qualité des procédures judiciaires diligentées par les services de police et unités de gendarmerie confrontés à la délinquance de masse, publié en octobre 2014 par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale de la police nationale et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, relevait que la police nationale avait, au cours de la dernière décennie, mis l'accent sur la présence sur la voie publique, au détriment des carrières judiciaires, d'où un désengagement progressif des agents des postes à qualification judiciaire.*

Or, la baisse d'attractivité de l'activité judiciaire et la baisse du nombre d'officiers de police judiciaire nuit à la capacité d'enquête et au taux d'élucidation des affaires. Au demeurant, les difficultés croissantes à recruter des officiers de police judiciaire induit une baisse de l'encadrement des équipes et contribue à placer les agents de police judiciaire au contact direct des parquets, qui tendent ainsi à devenir des directeurs d'enquête à la place de la hiérarchie policière.

b) Une simplification de la procédure pénale engagée, mais qui tarde à porter ses fruits

(1) Des projets de simplification de la procédure pénale en demi-teinte

Face au « *découragement des enquêteurs devant l'accumulation des contraintes et des formalités procédurales* » que relevait Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, un **chantier** a récemment été engagé par la garde des sceaux, ministre de la justice, Nicole Belloubet, en vue de **simplifier la procédure pénale**.

Établi en partie sur la base des conclusions du rapport de Jacques Beaume et Franck Natali, le **projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**, adopté en conseil des ministres le 20 avril dernier, inclut un volet pénal important, qui vise principalement à simplifier, pour les enquêteurs et les magistrats, un certain nombre de procédures. Comme l'a rappelé la garde des sceaux lors de son audition devant votre commission d'enquête, ce texte entend « *conduire des réformes pragmatiques, venues du terrain, permettant de dénouer une certaine complexité lourde à porter pour les services d'enquête et les magistrats* ».

**Le projet de loi de programmation et de réforme de la justice :
les principales mesures de simplification pénale proposées**

Les mesures de simplification de la procédure pénale contenues dans le projet de loi de programmation et de réforme de la justice s'articulent autour de cinq axes principaux :

1. **Renforcer l'efficacité de l'enquête pénale**, notamment en harmonisant les régimes applicables aux techniques spéciales d'enquête, en étendant leur usage aux crimes et en étendant la possibilité de conduire des enquêtes sous pseudonyme à l'ensemble des infractions punies d'une peine d'emprisonnement ;

2. **Étendre les pouvoirs des enquêteurs**. Plusieurs mesures sont prévues à cet effet par le projet de loi, parmi lesquelles l'extension de la durée de l'enquête de flagrance pour tous les délits puni d'au moins trois ans d'emprisonnement (contre cinq actuellement), l'extension du cadre des perquisitions administratives en enquête préliminaire et la suppression de l'exigence d'une autorisation préalable du procureur de la République pour étendre la compétence des officiers de police judiciaire à tout le territoire.

3. **Alléger les tâches des enquêteurs.** Le projet de loi prévoit une simplification de plusieurs dispositions relatives à la garde à vue, notamment en rendant facultative la présentation de la personne devant le procureur de la République ou le juge d'instruction pour la première prolongation de 24 heures. Il étend également les prérogatives des agents de police judiciaire à certains actes d'enquête non coercitifs (réquisitions, mesures de dépistage des conducteurs en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants).

4. **Forfaitiser certains délits**, notamment les délits de vente d'alcool aux mineurs et d'usage de stupéfiants.

5. **Mettre en place une procédure pénale numérique**, notamment par la mise en place d'un dossier pénal numérique unique.

S'il n'a jamais eu pour ambition de procéder à une remise à plat du code de procédure pénale, ce projet de loi n'en demeure pas moins, pour les personnels de la police comme de la gendarmerie, **insuffisant et bien en-deçà des attentes exprimées par les agents**. Les représentants syndicaux ont exprimé devant votre commission d'enquête leur **profonde déception face à ce texte**, qui se voulait pourtant le résultat d'une consultation large menée pendant plusieurs mois auprès des acteurs judiciaires comme des forces de sécurité intérieure. **Nombreux sont ceux qui appellent à une réforme plus profonde et des allègements plus conséquents de la procédure.**

Parmi les mesures de réforme revendiquées par les services mais non reprises par le Gouvernement, force est de constater que toutes ne paraissent pouvoir être suivies d'effet. Ainsi en est-il notamment des propositions relatives à l'allègement du régime de la garde à vue, qui résultent, pour l'essentiel, d'une transposition du droit de l'Union européenne. En tout état de cause, si simplification il doit y avoir, le **maintien d'un équilibre entre l'enjeu d'allègement et la protection des droits individuels demeure nécessaire**. Comme le rappelait Alain Bauer, « *la procédure pénale a été inventée pour protéger de l'arbitraire et des exactions de la police, pour lutter contre les aveux extorqués qui avaient cours dans ce pays et pour lesquels la France a plusieurs fois été condamnée. On ne va pas passer cette procédure, qui garantit les libertés fondamentales, à la trappe juste pour un gain de temps* ». Franck Natali indiquait, à juste titre, que **le formalisme constitue également une garantie pour les forces de sécurité intérieure**, dans la mesure où il « *protège aussi le rédacteur de l'acte* ».

Certaines des pistes remontées par les agents des forces de sécurité intérieure paraissent toutefois mériter une attention particulière. Il en est notamment ainsi de l'**oralisation de certaines procédures**, pour laquelle les personnels de la police comme de la gendarmerie souhaiteraient qu'une expérimentation soit menée. L'oralisation consisterait à faire de certains enregistrements audio des pièces de procédure à part entière, qui seraient versées au dossier au même titre qu'une pièce écrite, éventuellement accompagnées d'un procès-verbal de synthèse. Rien ne permet en effet de postuler que seule la forme écrite permette d'assurer le formalisme de la

procédure, dont le respect peut être aussi garanti par un enregistrement sécurisé.

Votre rapporteur est conscient qu'une telle proposition est loin de faire l'unanimité. Évoquée par Jacques Beaume, dans le cadre d'un rapport publié en 2014¹, l'oralisation soulève, de l'avis de la chancellerie, des difficultés importantes de mise en œuvre, dès lors qu'elle conduirait à alourdir la tâche des magistrats et allongerait les délais de traitement des procédures judiciaires.

L'oralisation induirait en effet un bouleversement des méthodes de travail des magistrats et des avocats, qui y sont dès lors, à une large majorité, opposés. Force est toutefois de constater que policiers et gendarmes consacrent une part significative de leur temps de travail à des opérations de transcription, alors même qu'une partie conséquente des actes de procédures, notamment dans les affaires qui ne prospèrent pas, n'est pas lue par les magistrats.

Il apparaît donc souhaitable à votre rapporteur d'amorcer le mouvement d'oralisation de manière partielle et progressive. Si une oralisation totale des procédures paraît à ce stade exclue, **l'oralisation de certains actes de procédure, dans le cadre de procédures simples**, comme le proposait d'ailleurs Jacques Beaume en 2014, **mériterait néanmoins d'être mise en œuvre**. Le lancement d'une expérimentation avait d'ailleurs été envisagé en 2015 par la direction générale de la gendarmerie nationale, avec l'accord de la direction des affaires criminelles et des grâces, sans malheureusement trouver de traduction pratique à ce jour.

La possibilité actuellement étudiée par le ministère de la justice d'introduire, dans le cadre des logiciels de rédaction des procédures, des modules audio, notamment pour la notification des droits, paraît constituer une première étape intéressante vers cette oralisation. Trop lentement et trop timidement menée, cette évolution n'apparaît toutefois pas suffisante pour permettre aux forces de sécurité de consacrer davantage de temps à l'opérationnel.

Proposition n° 22 : Lancer de toute urgence un chantier de remise à plat du code de procédure pénale. Dans l'attente de cette réforme indispensable, aller plus loin dans la simplification de la procédure, notamment en organisant l'oralisation de certains actes dans les procédures simples.

(2) Garantir l'application des mesures de simplification adoptées

Loin de constituer une initiative inédite, la réforme de la procédure pénale engagée par le Gouvernement s'inscrit en réalité dans un effort de

¹ Jacques Beaume, *Rapport sur la procédure pénale*, juillet 2014.

simplification engagé dès 2013 entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur et qui a donné lieu, au cours des dernières années, à l'adoption de plusieurs mesures visant à alléger la tâche des enquêteurs et des magistrats.

L'assimilation de ces réformes par les services et leur mise en œuvre sur le terrain paraissent toutefois pâtir d'un certain retard. Comme le relevait Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, « *on a constaté que beaucoup de mesures de simplification avaient déjà été prises mais qu'elles n'étaient pas encore appliquées, comme, par exemple, les mesures simplifiant la restitution procédurale des gardes à vue de la loi du 3 juin 2016* ».

Votre commission d'enquête a en effet pu constater que certaines revendications portées par les personnels de la police comme de la gendarmerie avaient **déjà trouvé une concrétisation juridique**, qu'elle soit de niveau législatif ou réglementaire. Ainsi, alors même que de nombreux agents continuent de souhaiter la mise en place d'un procès-verbal unique, le décret n° 2016-1202 du 7 septembre 2016 a étendu la possibilité, pour les enquêteurs et à leur initiative, de déroger à la règle traditionnelle « un acte-un PV », non seulement aux enquêtes conduites en préliminaire, mais également aux enquêtes en flagrance. Le même décret prévoit par ailleurs la possibilité pour les enquêteurs de rédiger un procès-verbal unique récapitulant l'ensemble des diligences accomplies pour l'exercice des droits dans le cadre d'une garde à vue, plutôt que de dresser, pour chacune d'entre elles, un procès-verbal distinct. Cette mesure continue pourtant d'être revendiquée par les personnels.

Il est évident que **l'inflation et la versatilité législatives en matière pénale ne facilitent pas l'assimilation, par les agents des forces de sécurité intérieure, d'évolutions législatives trop régulières**, même si elles ont pour objet la simplification de la procédure pénale. Au demeurant, comme le relevait un rapport d'inspection d'octobre 2014 sur la qualité des procédures judiciaires, « *la diffusion [des évolutions législatives] à l'échelle collective, en l'espèce donc de grosses organisations et de personnels concernés nombreux – intervenant de surcroît dans des délais excessivement contraints – renforce la difficulté de l'exercice* ».

Il apparaît dans ce contexte que la **communication institutionnelle** revêt un caractère primordial pour assurer la diffusion des circulaires relatives aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires jusqu'à la base. La mise en place récente d'un groupe de travail commun au ministère de la justice et au ministère de l'intérieur en vue de créer un mémento destiné à faciliter l'appropriation par les services d'enquêtes des mesures de simplification déjà adoptées constitue une initiative intéressante, dont votre commission espère qu'elle se traduira dans les faits. Au-delà, votre commission estime qu'il serait utile de **conduire une mission d'évaluation destinée à auditer le niveau d'assimilation, par les services, de ces mesures de simplification.**

Enfin, le **réinvestissement de la formation continue** prôné par votre commission d'enquête (voir II. B. 2) constituerait également un axe essentiel pour assurer une meilleure information des services et des agents sur les dernières évolutions en matière de procédure pénale.

Proposition n° 23 : Mener une évaluation du niveau d'appropriation par les services de police et de gendarmerie des mesures de simplification de la procédure pénale déjà adoptées et adapter, en conséquence, les dispositifs et support de communication pour assurer une meilleure connaissance des dites mesures.

c) Accélérer de toute urgence la dématérialisation de la chaîne pénale

Quoique les mesures précédemment évoquées méritent d'être poursuivies et approfondies, aucune réforme de la procédure pénale ne pourra, dans un contexte d'accroissement continu du volume d'activité délictueuse des services de police et de gendarmerie, exercer un réel levier en matière d'allègement de la charge des forces de sécurité intérieure sans qu'il ne soit procédé, en parallèle, à une **dématérialisation de la chaîne pénale**. Selon Franck Natali, « *la dématérialisation la plus complète possible des différentes étapes de la procédure est indispensable. Le temps passé par tous les acteurs de la justice à demander et obtenir des actes, très souvent en se déplaçant jusqu'à la juridiction, en attendant sur place, en multipliant le temps que les greffiers qui sont déjà bien occupés doivent ainsi consacrer à un nombre d'interlocuteurs important, est considérable. Ce n'est pas rationnel* ».

Plus de dix ans après le lancement, en 2006, du plan de numérisation des procédures pénales, force est en effet de constater que bien qu'elle ait progressé dans certains domaines, **la transmission dématérialisée des procédures d'un bout à l'autre de la chaîne pénale est encore loin d'être devenue la règle**. Comme le relevait d'ailleurs le rapport de la mission d'évaluation de la dématérialisation des procédures pénales conduite par l'Inspection générale des services judiciaires en 2016, les **relations entre les services d'enquête et les autorités judiciaires constituent le maillon faible de cette dématérialisation**.

Sur le plan juridique, le législateur a, au cours des dernières années, préparé le terrain en vue d'engager une transformation numérique de la procédure pénale. Il a ainsi autorisé, en 2009, la signature électronique et numérique des procédures¹ et, en 2016, la transmission électronique des procédures².

Dans la pratique, l'usage des outils numériques, notamment dans le cadre des échanges entre services d'enquête et parquets, s'est certes

¹ Art. 801-1 du code de procédure pénale.

² Art. 19 du code de procédure pénale.

développé au cours des dernières années, mais de manière très hétérogène et selon des méthodes qui restent très largement artisanales.

Ainsi, l'utilisation des équivalents électroniques de procédures (EEP), qui consistent à transmettre les procès-verbaux, non signés, issus des logiciels de rédaction de la police et de la gendarmerie, accélère certes le traitement des procédures pour les parquets, mais se heurte encore à l'absence de valeur légale des documents transmis en raison de l'absence de signature.

En parallèle, de nombreuses juridictions ont cherché à développer les échanges dématérialisés des dossiers de procédure, mais par le biais d'une numérisation des pièces de procédure, qui continue de représenter une charge lourde pour les services d'enquête.

Conscient que seul un saut technologique majeur permettrait d'aboutir à un allègement conséquent des tâches administratives des services d'enquête comme des juridictions, le **Gouvernement a fait de la dématérialisation totale de la chaîne pénale un axe fort du projet de réforme de la justice**. Une mission de préfiguration commune aux ministères de la justice et de l'intérieur a, dans cette optique, été lancée et a rendu ses conclusions en avril dernier.

La **feuille de route esquissée va, de l'avis de votre rapporteur, dans le sens des attentes formulées par les forces de sécurité intérieure**. Il s'agirait en effet d'aboutir, d'ici 2020, à une procédure pénale totalement numérique et à un abandon complet du papier. Le projet n'envisage pas à ce stade la mise en place d'un nouvel outil informatique, mais se fonde sur le développement de nouvelles interconnexions entre les outils et logiciels existants. Il inclut également la **mise en place rapide d'un système de signature électronique**, qui constituera une étape préalable indispensable à toute dématérialisation de la procédure.

Pourtant jugé trop étalé par les syndicats, le **calendrier envisagé pour la réalisation de ce projet informatique d'ampleur apparaît pour le moins ambitieux**. Aboutir, d'ici 2020, à une procédure pénale dématérialisée constitue un défi d'autant plus grand que deux ministères sont impliqués dans sa mise en œuvre et que de nombreux autres projets informatiques sont actuellement en cours de développement, au ministère de l'intérieur comme au ministère de la justice. Aussi votre commission recommande-t-elle qu'une **feuille de route précise et réaliste soit définie par les ministères concernés**, de manière à éviter toute dérive dans la mise en place de ce projet pourtant capital pour l'avenir de nos forces de sécurité intérieure et de notre justice.

De manière plus ambitieuse, votre commission d'enquête estime qu'une réflexion commune au ministère de la justice et au ministère de l'intérieur mériterait d'être lancée en vue d'envisager, à l'avenir, la possibilité **d'échanges dématérialisés et en temps réel entre les parquets et les services d'enquête**. Il s'agirait notamment de fluidifier les échanges dans

le cadre du traitement en temps réel des procédures, qui fait l'objet, dans certaines juridictions, d'un engorgement conséquent et se révèle fortement chronophage pour les services d'enquête. Il paraîtrait utile, dans cette optique, d'étudier le développement d'outils actuellement expérimentés dans certaines juridictions, comme le tableau de bord déployé au sein de certaines unités de la gendarmerie nationale, sorte de discussion instantanée entre enquêteurs et magistrats, ou encore le logiciel de traitement des gardes à vue iGAV expérimenté par la police nationale.

Proposition n° 24 : Établir une feuille de route précise et réaliste du projet de dématérialisation totale de la procédure pénale, accompagnée d'une programmation budgétaire sincère, et étudier la mise en place d'outils d'échanges dématérialisés en temps réel entre enquêteurs et magistrats.

B. UN PARTAGE DES MISSIONS ENTRE ACTEURS DE LA SÉCURITÉ QUI RESTE À PRÉCISER

Dans un contexte d'augmentation permanente de la charge de travail des forces de sécurité intérieure, la répartition des tâches et des missions avec les autres administrations constitue un enjeu majeur afin de garantir le recentrage des forces de sécurité intérieure sur leur cœur de métier.

1. Une répartition des compétences avec l'administration pénitentiaire qui tarde à être stabilisée

a) Une reprise des extractions judiciaires encore inachevée ...

Bien que le principe d'une reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire ait été acté dès 2010, selon un calendrier prédéfini, les forces de sécurité intérieure, police et gendarmerie confondues, continuent de **regretter les sollicitations régulières dont elles font l'objet par les juridictions pour assurer des transferts de détenus.**

Bien qu'elle ait bénéficié, à due concurrence, d'un transfert d'effectifs et de moyens, l'administration pénitentiaire s'est en effet heurtée, dès l'origine, à **d'importantes difficultés pour assurer la reprise effective des transferts et assurer la mise en œuvre de la réforme** dans les délais impartis.

Comme le soulignait la garde des sceaux, ministre de la justice, Nicole Belloubet, lors de son audition devant votre commission d'enquête, l'administration pénitentiaire, en raison de « *l'insuffisance du transfert des équivalents temps plein nécessaires pour assumer cette mission, de l'insuffisante diminution du volume des extractions requises et de l'organisation du maillage*

territorial retenue par la direction de l'administration pénitentiaire », et malgré un premier moratoire accordé en 2012, n'a pas pu, y compris dans les régions dans lesquelles le transfert de charges était intervenu, honorer les demandes qui lui étaient soumises.

Ces situations d'impossibilité de faire, qui se sont élevées, en 2016, à **21 % des demandes d'extractions judiciaires émises par les juridictions**, ont mécaniquement pesé sur les forces de sécurité intérieure.

Alors même que les effectifs et les moyens affectés aux missions d'extractions judiciaires étaient progressivement retirés à la police et à la gendarmerie, ces dernières ont ainsi été tenues d'assurer, **au détriment de l'exercice de leur mission de sécurité publique**, de nombreuses extractions judiciaires, en lieu et place des personnels pénitentiaires. En 2015, 18,8 % des heures-fonctionnaires consacrées par les policiers aux extractions judiciaires l'ont été pour combler des incapacités de faire de l'administration pénitentiaire. Quant à la gendarmerie, elle a, la même année, consacré l'équivalent horaire de 4 625 patrouilles pour combler les non-prises en charge de l'administration pénitentiaire.

Les conséquences opérationnelles pour les forces de sécurité intérieure de ce ralentissement de la reprise des transfèrements a été d'autant plus important que police et gendarmerie ont été, de manière concomitante, confrontées à une aggravation du climat sécuritaire et à une hausse conséquente de leur activité.

Malgré la réduction progressive du volume des interdictions de faire, votre commission d'enquête a pu constater, au cours de ses travaux, **l'insatisfaction générée par une telle situation auprès des personnels de la police et de la gendarmerie**. Le Général Richard Lizurey indiquait ainsi : *« Un autre point de frustration concerne les transfèrements. En effet, cette mission a été transférée à la pénitentiaire avec les ETP et les crédits correspondants. Or, dans de nombreux cas, on demande quand même aux gendarmes de l'assurer. Nous avons au quotidien des magistrats qui emploient des termes menaçants à l'égard des commandants de groupement ou de région, avec des termes discourtois, ce qui influe indéniablement sur le moral des troupes. On nous a enlevé les effectifs, et on nous demande quand même d'assurer cette mission ! Au final, la mission de transfèrement coûte aujourd'hui plus cher à l'État que ce qu'elle coûtait auparavant. Sur ce sujet, je défends mes personnels. Ce transfert est un échec collectif ».*

b) ... et qui se heurte à des difficultés structurelles propres à l'administration pénitentiaire

Au regard des difficultés rencontrées, un **nouveau plan d'action** a été adopté, en mars 2017, par la garde des sceaux et le ministre de l'intérieur en vue de permettre **l'achèvement effectif de la reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire d'ici la fin de l'année 2019**.

Au-delà des engagements pris par le ministère de la justice de revoir l'organisation territoriale des pôles de rattachement des extractions

judiciaires (PREJ) et de travailler à une optimisation du recours à la visioconférence de manière à réduire le volume global d'extractions, **l'achèvement du transfert dépendra également de la capacité de l'administration pénitentiaire à résoudre ses difficultés structurelles**, qui ont nettement contribué à retarder le processus de transfert.

Il apparaît en particulier urgent de **travailler à un renforcement de l'attractivité de la fonction pénitentiaire**, qui pâtit tant de l'insécurité croissante des missions exercées que du statut social et financier des surveillants pénitentiaires, et qui pèse, depuis plusieurs années, sur les capacités de recrutement de l'administration pénitentiaire, y compris au sein des PREJ.

Les difficultés rencontrées par les surveillants pénitentiaires, dont les représentants ont présenté un tableau très sombre à la commission d'enquête lors de leur audition, et plus largement les dysfonctionnements de la prison¹, **sont d'ailleurs tels qu'ils ont un impact négatif sur l'ensemble de la chaîne pénale en amont et par conséquent sur le moral des agents des forces de sécurité intérieure**, qui ne peuvent ignorer que tous leurs efforts peuvent être remis en cause en fin de parcours du fait de ces dysfonctionnements toujours non résolus. De ce fait, la commission d'enquête doit souligner que **l'amélioration de la situation des forces de sécurité reste pour une part non négligeable tributaire des progrès qui seront accomplis en faveur de l'administration pénitentiaire**.

En tout état de cause, face à l'élargissement progressif du champ de compétences des agents pénitentiaires, qui se sont en parallèle vu confier de nouvelles fonctions - en matière de renseignement ou de contrôle de la sécurité périmétrique des établissements pénitentiaires par exemple -, **votre commission d'enquête recommande qu'une réflexion soit rapidement engagée sur les missions confiées à l'administration pénitentiaire ainsi que sur les conséquences à en tirer en termes de statut, de formation et d'organisation**.

<p>Proposition n° 25 : Établir un plan d'action ambitieux afin d'améliorer les conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire. Conduire une réflexion sur la revalorisation des missions confiées à l'administration pénitentiaire et sur les conséquences à en tirer en termes de statut, de formation et d'organisation.</p>

¹ Outre les violences et les insultes régulièrement subies par les agents, les problèmes liés au premier chef au surpeuplement, mais aussi à l'entrée de stupéfiants au sein même des établissements ou encore la problématique des téléphones portables, avec des saisies sans cesse renouvelées mais qui n'empêchent pas les détenus de se rééquiper et des brouilleurs obsolètes, ont été particulièrement mis en avant par les représentants syndicaux auditionnés.

2. Une réduction des « tâches indues » promise mais dont les résultats sont encore décevants

Si les extractions judiciaires tendent à focaliser l'attention, policiers et gendarmes revendiquent également **le transfert ou l'abandon d'autres missions périphériques**, considérées par les personnels comme des « tâches indues » qui les **éloigneraient de leur cœur de métier**.

Nombreuses, ces « tâches indues » recouvrent généralement des missions historiquement affectées aux forces de sécurité intérieure, pour des raisons tenant notamment à leur très grande disponibilité, et désormais accomplies par habitude. Sont par exemple concernés les convocations et les notifications de décisions judiciaires, les fonctions de gardes statiques devant les bâtiments officiels, l'enregistrement des procurations électorales ou encore le traitement des scellés judiciaires pour destruction.

Plusieurs étapes ont déjà été franchies afin de réduire le périmètre de ces missions. Ainsi en est-il par exemple de l'enregistrement de la perte de documents officiels, qui a été restreinte aux seuls cas de pertes sans renouvellement de documents, des gardes statiques, qui ont été fortement réduites, et de la notification des mesures de suspension administrative du permis de conduire.

De l'avis des personnels de la police et de la gendarmerie, **ces évolutions, loin d'être suffisantes, méritent d'être poursuivies**. Comme le relevait un représentant de la fédération syndicale de la police nationale – CFDT, *« tous les gouvernements qui se sont succédé ces dernières années se sont saisis du problème [des tâches indues], mais rien n'a évolué à ce sujet ! »*.

Votre commission d'enquête soutient cette revendication. Au moment où se met en œuvre, au niveau local, la police de sécurité du quotidien, dégager les personnels actifs de la police et de la gendarmerie de missions périphériques apparaît en effet essentiel pour atteindre l'ambition d'une présence policière accrue sur le terrain.

Consciente que le mouvement ne pourra être que progressif, votre commission préconise **la mise en œuvre d'un groupe de travail au sein du ministère de l'intérieur**, transversal à la police et à la gendarmerie. Celui-ci pourrait être chargé d'établir un inventaire exhaustif des missions périphériques non rattachables à une mission de sécurité publique, d'évaluer précisément la charge opérationnelle qu'elles induisent et d'étudier les possibilités de transfert. Une telle mission pourrait utilement déboucher sur la définition d'une feuille de route qui fixerait un calendrier de transfert ou d'abandon des missions.

Proposition n° 26 : Mettre en place un groupe de travail, commun à la police et à la gendarmerie, chargé d'inventorier précisément les « missions périphériques » et d'établir, en conséquence, une feuille de route pour leur transfert à d'autres administrations ou leur abandon.

3. Un manque d'articulation dommageable entre les forces d'État et les polices municipales

a) *Les polices municipales, « troisième force de sécurité intérieure » du pays ?*

Les polices municipales ont connu, au cours des vingt dernières années, une **importante montée en puissance**.

Outre une **augmentation conséquente de leurs effectifs**, qui s'élèvent aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire national, à plus de 21 000 agents, les polices municipales se sont **progressivement professionnalisées**, grâce à la création, en 1999, d'un statut commun, à la mise en place d'une formation unifiée ainsi qu'à l'adoption d'un code de déontologie commun.

Dans le même temps, elles se sont vues octroyer des **compétences de plus en plus larges**. À côté de leur rôle traditionnel en matière de police administrative de proximité, le champ de leurs prérogatives judiciaires a été progressivement étendu, leur conférant, au fil du temps, un pouvoir de constatation d'infraction dans des pans assez larges du domaine contraventionnel.

Statut et prérogatives des agents de police municipale

Désormais prévus aux articles L. 511-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, le statut et les missions des polices municipales ont été, pour l'essentiel, définies par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, bien que d'autres lois soient par la suite intervenues pour élargir, au cas par cas, les compétences des agents.

Les agents de police municipale sont des **fonctionnaires territoriaux** recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers de la fonction publique territoriale. L'exercice des fonctions d'agents de police municipale est soumis à l'obtention d'un **double agrément**, délivré par le préfet du département et par le procureur de la République.

Les agents de police municipale bénéficient de deux catégories de prérogatives.

Ils exercent en premier lieu des **missions classiques de protection de l'ordre public** et sont chargés de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont chargés d'assurer, à cet égard, l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater les contraventions à ces arrêtés. Ils peuvent également être autorisés, lorsqu'ils sont affectés à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou d'un périmètre de protection ou à la surveillance d'un bâtiment communal, à procéder à l'inspection visuelle de bagages et, avec le consentement des personnes concernées, à la fouille de leurs bagages et à des palpations de sécurité.

Disposant, en vertu de l'article 21 du code de procédure pénale, d'un statut d'agent de police judiciaire adjoint, les agents de police municipale disposent également de **prérogatives de police judiciaire**. Ils disposent ainsi d'un pouvoir de constatation des contraventions, mais uniquement lorsque la loi le prévoit spécifiquement. Ils sont notamment autorisés à constater un grand nombre de contraventions au code de la route ainsi que de nombreuses contraventions au code pénal ne nécessitant pas des actes d'enquête et ne réprimant pas des atteintes à l'intégrité des personnes. Ils peuvent également constater les infractions à la police des transports publics ferroviaires ou guidés, ou encore prescrire la mise en fourrière d'un véhicule.

En leur qualité d'agent de police judiciaire adjoint, ils disposent également de la **possibilité de relever l'identité** des contrevenants pour dresser des procès-verbaux aux contraventions qu'ils sont autorisés, en vertu de la loi ou du règlement, à constater.

Cette évolution, qui conduit les agents eux-mêmes à revendiquer le statut de « troisième force de sécurité intérieure », ne s'est toutefois pas traduite, dans la pratique, par le développement d'une coordination effective ni d'une réelle complémentarité entre les forces municipales et les forces de l'État.

Les revendications des agents de police municipale sont, à cet égard, fortes.

Alors qu'ils constituent généralement, en raison de leur présence sur le terrain, les primo-intervenants, la plupart d'entre eux regrette le **manque de reconnaissance** à leur égard, de la part des autres forces de sécurité intérieure comme de l'autorité judiciaire. Ils voient dans la confiance insuffisante qui leur est accordée l'une des **principales causes du manque de coordination avec les services de l'État**. Selon un membre directeur du collectif national CGT pour la police municipale, « *le mal-être des policiers municipaux tient surtout à un manque de reconnaissance, qui se traduit en termes de statut, de rémunération et de moyens matériels et juridiques, ainsi qu'à un manque de confiance de nos partenaires - gendarmerie et police nationales - avec lesquels nous assurons, au quotidien, la sécurité des Français* ».

Partageant ce constat, un représentant du syndicat de défense des policiers municipaux indiquait : « *Nous n'avons aucune relation avec l'institution judiciaire. En principe, le commandant de brigade de gendarmerie et le chef de la sécurité publique doivent échanger des informations avec le maire, mais cela reste la plupart du temps théorique. Souvent, les prérogatives de la police municipale sont méconnues* ».

En réponse à ce constat, les policiers municipaux revendiquent que la **professionnalisation des polices municipales soit poursuivie**. Deux axes d'évolution paraissent à ce titre devoir être étudiés. Bien qu'elle ait été consolidée au cours des dernières années, la formation initiale des agents de police municipale mériterait en premier lieu d'être plus étroitement articulée avec les formations dispensées aux policiers nationaux ainsi qu'aux gendarmes. À cet égard, il serait utile que le ministère de l'intérieur

s'investisse davantage dans l'établissement des programmes ainsi que dans l'organisation des formations, par exemple en mettant à disposition du centre national de la fonction publique territoriale des formateurs issus des rangs de la police nationale.

En second lieu, votre rapporteur estime nécessaire de conduire une réforme de la filière statutaire des agents de police municipale, afin d'une part de créer de véritables grades au sein des polices municipales, par le biais d'une revalorisation de certaines fonctions en catégorie B, et d'autre part de renforcer l'encadrement.

Proposition n° 27 : Poursuivre la professionnalisation des polices municipales en :

- consolidant la formation initiale des agents de police municipale et en l'articulant plus étroitement avec les formations dispensées aux policiers nationaux, notamment par la mise à la disposition du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de formateurs issus des rangs de la police nationale ;**
- conduisant une réforme de leur filière statutaire, par un élargissement des catégories A et B du corps des agents de police municipale.**

b) Mieux articuler les forces d'État et les polices municipales

Revendiqué par les agents de police municipale, le renforcement de la complémentarité entre les forces au niveau local, par une montée en puissance des polices municipales, est également souhaité au niveau central et par les forces de l'ordre. Un représentant du syndicat CFDT de la police nationale soulignait ainsi qu' « *il est impératif de fluidifier les relations entre les forces de sécurité nationales et municipales en créant des synergies* ».

La valorisation de l'action des polices municipales au niveau de chaque territoire constitue un enjeu particulièrement important dans le cadre de la mise en place de la police de sécurité du quotidien. Une implication renforcée des agents des polices municipales permettrait d'assurer un meilleur maillage du territoire, au bénéfice d'une plus grande proximité des forces de sécurité avec la population et une plus grande présence sur le terrain. Comme le relevait par ailleurs un rapport de l'Inspection générale de l'administration sur le maire et la sécurité intérieure de juillet 2017, « *le contexte de risque terroriste, qui a vocation à perdurer à moyen terme, appelle une nouvelle appréhension au plan territorial des responsabilités de chacun. L'État doit ainsi renforcer ses moyens de sécurité étatiques sur des missions prioritaires de protection de la population et de répression des formes de délinquance les plus criminogènes* ».

Affichée depuis près de quarante ans sans trouver de réelle concrétisation sur le terrain, **la promotion d'une véritable coproduction de sécurité paraît possible à droit constant**. Comme le relevait Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, il existe en effet d'importantes marges de manœuvre afin de permettre, par le biais de l'outil des conventions de coordination, une meilleure implication des polices municipales dans les dispositifs locaux de sécurité publique, ceci dans l'état actuel des prérogatives des agents de police municipale.

Force est en effet de constater que si certaines communes se sont engagées, au travers des conventions de coordination, dans le développement de coopérations très étroites avec les forces de police et de gendarmerie, d'autres se sont en revanche satisfaites d'une convention plus formelle, sans chercher à valoriser une quelconque complémentarité avec les forces de l'État. Comme le regrettait un représentant du collectif national CGT pour la police municipale, *« des conventions de coordination ont été mises en œuvre, mais elles ne sont pas toujours effectives sur le terrain »*.

Sans porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ni à la liberté du maire dans la définition de sa police municipale, votre commission recommande que soit impulsée au niveau local, le cas échéant sous l'égide du préfet, la **négociation de conventions de coordination plus approfondies**. Comme l'indiquait le directeur des affaires criminelles et des grâces, **l'implication plus étroite et plus systématique du procureur de la République** dans l'établissement de la convention de coordination faciliterait par ailleurs une répartition plus fine des prérogatives, notamment en matière de police judiciaire, et mieux adaptées aux réalités du terrain. Cette implication de l'autorité judiciaire apparaît d'autant plus utile que les agents de police municipale ne paraissent pas tous disposer d'une connaissance approfondie des prérogatives judiciaires qui sont les leurs.

Votre rapporteur note au demeurant que la négociation des conventions de coordination devrait également être l'occasion de s'assurer de la **bonne adéquation, sur un territoire, entre les missions confiées à la police municipale, d'une part, et les moyens et l'équipement qui lui sont attribués, d'autre part**. Sans remettre en cause la liberté de décision du maire en la matière, il paraîtrait par exemple **utile que l'armement des agents de police municipale fasse l'objet de discussions dans le cadre de ces enceintes, le maire restant, en tout état de cause, décisionnaire**.

Enfin, au-delà de l'établissement de la convention de coordination, votre commission d'enquête note que le renforcement de la coopération entre les polices municipales et les forces nationales dépendra également de la **capacité à mettre en place, sur le plan opérationnel, de véritables synergies entre les agents**. Il apparaîtrait à cet égard essentiel que le ministère de l'intérieur s'attache à assurer une véritable interopérabilité

des systèmes de communication de l'ensemble des forces de sécurité intérieure.

Proposition n° 28 : Impulser, le cas échéant sous l'égide des préfets et en impliquant étroitement les procureurs de la République, la négociation de conventions de coordination plus précises, au bénéfice d'une meilleure complémentarité entre les forces d'État et les forces de police municipale.

c) Élargir les prérogatives des agents de police municipale

À moyen terme, votre rapporteur considère qu'une réflexion pourrait également être engagée en vue d'une revalorisation du statut des policiers municipaux.

Dans un premier temps, à statut constant, l'attribution de nouvelles prérogatives de police judiciaire paraît, au cas par cas, pouvoir être envisagée. Une étape importante a récemment été franchie avec la publication du décret autorisant les agents de police municipale à accéder directement aux fichiers relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules¹. D'autres pistes mériteraient également d'être étudiées. **La forfaitisation de certaines infractions constitue une occasion de transférer, en bloc, des pouvoirs de constatation de certaines infractions aux agents de police municipale.** Au demeurant, il paraîtrait également possible de leur permettre, comme l'a récemment recommandé le rapport de l'Inspection générale de l'administration précité sur le rôle du maire en matière de sécurité intérieure, de dresser des timbres-amendes pour réprimer la violation des arrêtés municipaux de police générale, ce qu'ils ne peuvent faire actuellement que lorsque l'arrêté est pris en application d'une réglementation nationale.

Au-delà, votre rapporteur estime souhaitable que soit étudiée la possibilité de **conférer un statut d'agent de police judiciaire aux policiers municipaux**, voire un statut d'officier de police judiciaire pour des compétences très limitées, par exemple s'agissant de la poursuite des infractions au code de la route ou à la réglementation municipale. La clarification, dans la loi, de l'articulation entre les agents de police municipale et les instances judiciaires, en particulier l'introduction d'un principe clair de subordination des policiers municipaux à l'officier de police judiciaire territorialement compétent et au procureur de la République dès lors qu'ils exercent des prérogatives de police judiciaire, devrait permettre, de l'avis de votre rapporteur, de lever l'obstacle constitutionnel jusqu'à présent opposé.

¹ Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules.

Cette revalorisation des compétences des agents de police municipale devra, en tout état de cause, être accompagnée d'une **réflexion d'ensemble sur les modalités de recrutement ainsi que le dispositif de formation des agents de police municipale**. À cet égard, il peut être regretté que l'accès au statut de policier municipal ne soit pas conditionné à l'obtention d'une certification, mais seulement au suivi de la formation dispensée par le centre national de la fonction publique territoriale.

Proposition n° 29 : Envisager, à statut constant, un renforcement des prérogatives des agents de police municipale en matière de police judiciaire.

Explorer la possibilité juridique de leur conférer un statut d'agent de police judiciaire, voire, dans des cas limités (code de la route et réglementation municipale), d'officier de police judiciaire, en posant dans la loi un principe clair de subordination au procureur de la République et à l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Adapter, en conséquence, les modalités de recrutement et la formation des agents de police municipale.

C. LES RELATIONS DIFFICILES ENTRE FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE D'UNE PART, POPULATION ET MÉDIAS D'AUTRE PART

Parmi les sources de difficultés et d'inquiétudes fréquemment évoquées par les agents des forces de sécurité intérieure entendues par votre commission d'enquête figurent en bonne place **les relations avec la population et celles avec les médias**. Si plusieurs mesures ont déjà été prises dans ce domaine, beaucoup reste à faire.

1. Des relations avec la population et les médias de plus en plus sources d'inquiétude pour les agents

a) Une perception ambiguë

La question de la relation avec la population et celle de la relation avec les médias apparaissent étroitement liées, la façon dont la population perçoit la police au quotidien étant en grande partie tributaire des représentations forgées par les médias.

Une étude du CESDIP de décembre 2012¹, réalisée en Suisse, fournit ainsi des éléments intéressants sur **les relations entre les agents des forces de sécurité et leur image**. Elle montre notamment que le public est très marqué par les images véhiculées par les séries policières télévisées. L'étude

¹ Voir et être vu. L'image de la police entre professionnels, médias et publics, décembre 2012.

indique ainsi que « *Les schémas médiatiques mettent les policiers face à l'exigence d'être à la hauteur du stéréotype et de sa théâtralité* ». Les interlocuteurs de votre commission ont confirmé que ce décalage entre l'image du « super flic » des médias et la réalité des difficultés rencontrées dans l'exercice quotidien des missions conduisait parfois les agents à taire leurs difficultés afin de préserver l'image dure et virile associée à leurs fonctions. L'étude du CESDIP précise ainsi que « *la préoccupation permanente de contrôle de leur image est chez les policiers la composante centrale* ».

Inversement, l'impression d'être sans cesse montrés du doigt, mis en cause et stigmatisés constitue une autre source de malaise pour les agents.

Les personnels auditionnés par votre commission ont particulièrement insisté sur cet aspect qui pèse fortement sur leur état moral. Jean-Marie Godard qualifie ainsi ce phénomène de « *présomption de culpabilité automatique* » : « *Ce qui mine aujourd'hui les policiers dans leurs rapports à la justice et au monde politique, c'est ce qu'ils appellent la présomption de culpabilité systématique. Comme si l'on déniait tout usage de la force à la police, qui fait pourtant partie de ce que l'on appelle les forces de l'ordre, censées faire un usage légitime de la force, délégué et cadré par l'État. Or, chaque lancer de grenade lacrymogène dans une manifestation qui dégénère est immédiatement taxé de violence policière et suscite une polémique relayée par les réseaux sociaux (...) La réalité de ce que vit la police est largement méconnue, y compris des journalistes, qui ont tendance à ne mettre en avant que le spectaculaire* » : **mise en avant du spectaculaire de la fonction d'un côté, présomption de culpabilité de l'autre**, on retrouve ici les deux aspects de cette image déformée des forces de l'ordre qui pèsent sur leur état moral.

Est ainsi régulièrement évoqué par les agents le traitement médiatique et politique de l'« affaire Théo », les policiers dénonçant un véritable « lynchage médiatique », avec notamment une accusation précoce de viol alors que le caractère intentionnel de la blessure infligée n'était pas démontré. Les agents témoignent également de manière récurrente du sentiment de « deux poids, deux mesures » qu'ils ont ressenti lorsque le Président de la République s'est rendu au chevet du blessé alors que les policiers victimes de l'attaque de Viry-Châtillon n'ont pas reçu une telle visite.

Les nouveaux moyens de communication accentuent ce phénomène. Les agents déplorent ainsi leur mise en cause de plus en plus fréquente par le biais d'enregistrements vidéo diffusés ensuite sur les réseaux sociaux.

Tant les représentants des syndicats de police que ceux des coordinations de policiers « en colère » entendus par la commission ont ainsi estimé que l'unanimité autour de la police lors des attentats de 2015 et 2016, certes appréciable, ainsi que les hauts niveaux de confiance exprimés par la population envers la police dans les sondages (par exemple, selon un sondage BVA pour l'« Obs » réalisés en juin 2016, 86 % des personnes

interrogées avaient une bonne image de la police), ne reflétait pas la réalité quotidienne vécue par les agents. Comme un représentant de FO l'a souligné : « *Le comportement de la foule à l'égard des policiers lors des attentats n'était pas normal, mais on vivait une situation exceptionnelle.* » Ainsi que l'indique également le directeur central de la sécurité publique : « *Les sondages montrent que 70 à 80 % de la population soutient la police, ce qui est un bon résultat. Malheureusement, ceux qui adhèrent à notre action sont souvent silencieux : nous aurions besoin qu'ils manifestent leur soutien de manière plus ouverte.* »

La directrice de l'IGPN souligne elle-même en ces termes cette pression qui pèse sur les agents : « *le policier est aujourd'hui remis en cause de manière systématique par l'usager, par l'opinion, par les médias et par son administration* ».

Le soutien aux agents des forces de sécurité de la part de la population ne se manifeste ainsi que de manière épisodique et ponctuelle, ou dans des circonstances particulières. Ainsi au Courbat, le mélange des catégories socioprofessionnelles et des professions (seuls 50 % des personnes accueillies sont des membres des forces de sécurité) permet une proximité police/population qui n'a pas d'équivalent ailleurs. Les patients non membres des forces de l'ordre peuvent, dans ce contexte, échanger avec les policiers et comprendre leur mal-être.

Cette vision souvent négative des forces de l'ordre dans la population et dans les médias ne manque pas de peser sur le quotidien et sur le moral des agents, d'autant que le manque de confiance est aussi, selon beaucoup, un manque de respect, ce que le ministre de l'intérieur a traduit de la manière suivante : « *Ce qui explique notamment le malaise des forces de sécurité, c'est d'abord le sentiment que l'uniforme n'est plus respecté dans notre société* ».

Les conséquences de cet état de fait se font également sentir sur l'attractivité de la profession, donc sur la qualité du recrutement. Ainsi, selon un représentant de l'UPNI, « *De plus, la mauvaise publicité qui est faite à notre police les dissuade. Quand on voit qu'il faut 300 pages dans les médias pour que le monde politique s'empare d'un problème, et que ce n'est qu'après celui-ci que notre hiérarchie s'y intéresse, il n'est pas difficile de comprendre qu'un policier suspecté de bavure est vite lâché - ce qui fait également réfléchir les candidats aux concours* ».

Ces relations entre l'image dans les médias ou plus largement le public et le moral des agents sont objectivées par l'étude menée en 2010 par l'INSERM sur le suicide. Ainsi que l'indique le professeur Alain Miras à propos des travaux menés dans le cadre de l'élaboration de cette étude : « *Les entretiens ont, par ailleurs, abordé les problématiques liées à la gestion du stress et à la prise en charge résultant de situations traumatisantes. Les relations avec les organes de presse, le rôle de réseaux sociaux sur lesquels circulent des vidéos « sauvages » de certaines interventions policières, le décalage entre la fonction*

sociale du policier et son image ternie auprès du public, même si celle-ci s'est nettement améliorée depuis les attentats de 2015, et l'impression de mise au pilori qui résulte des auditions administratives de policiers faisant suite à des plaintes, jugées infondées, de justiciables ont également été l'objet de nombreux témoignages ».

En dehors de la confrontation avec la population délinquante elle-même, généralement jugée plus violente que par le passé, **le durcissement des confrontations lors des manifestations, ou dans des affrontements dans des « quartiers sensibles », avec de nouveaux risques physiques pour les agents**, a également été mis en avant à plusieurs reprises.

Comme l'a souligné M. Philippe Klayman, directeur des CRS, lors de son audition par votre commission d'enquête, *« Dans le domaine du maintien de l'ordre, un nouveau type d'agression est apparu depuis quelques années, clairement destiné à causer une atteinte physique majeure aux forces de l'ordre, voire à tuer, comme cela a été annoncé par un certain nombre d'activistes à Paris ou dans certaines villes de province. Ce risque, c'est le feu. Vous avez vu comment, en 2016 et 2017, les policiers ont systématiquement été l'objet de projections de liquide inflammable, puis de tirs de fusée ou de lancers de cocktails Molotov, de telle sorte que le périmètre sur lequel ils se trouvent s'embrase et emporte ainsi hommes et matériels. »*. Ce dont un agent entendu au Courbat témoigne également en déclarant : *« Caillassages, tirs au mortier : on pète un câble ! »*

Il en va de même pour les relations police-population lors des simples contrôles routiers, de nombreux agents entendus par la commission d'enquête ayant indiqué que les cas d'insultes se multipliaient, tout comme les refus d'arrêter le véhicule. Mme Monéger-Guyomarc'h, directrice de l'IGPN, soulignait d'ailleurs que les cas d'usage de l'arme par les agents des forces de l'ordre contre des automobilistes refusant d'obtempérer étaient de plus en plus nombreux et que dans la quasi-totalité des cas, cet usage de l'arme avait lieu en légitime défense.

Enfin, rappelons que selon le baromètre « Santé et prévention » réalisé par la mutuelle Intériale pour 2018, 54 % des policiers sondés déclaraient avoir été victimes d'une agression dans le cadre de leur travail, contre 23 % de l'ensemble des Français.

b) Un problème en partie lié aux modalités mêmes d'exercice des missions

Une partie des difficultés évoquées est due à la manière même dont les forces de l'ordre exercent leur mission. Ce phénomène est évoqué en ces termes par le directeur général de la police nationale : *« Ce sont là les racines du malaise. Et les tensions sur les effectifs, dans un contexte de violences qui ne faiblissent pas, notamment à l'égard des forces de l'ordre, ont elles-mêmes modifié peu à peu le métier de police de voie publique : nous avons glissé vers une police de l'intervention, de l'urgence, de la crise, du conflit en délaissant la police de terrain, de présence naturelle dans l'espace public, car nous n'en avons plus les moyens. Ce*

n'est bon ni pour les policiers, ni pour le rapport confiant qu'ils souhaitent entretenir avec la population ».

Cette dérive vers une police centrée sur l'intervention d'urgence et de crise va de pair avec une difficulté à répondre aux véritables demandes de la population, y compris dans le domaine répressif : selon un représentant de l'UNSA-FASMI, *« Les services de police sont aujourd'hui capables de traiter seulement 20 à 30 % du flux entrant, pour des raisons de moyens, de caractérisations des faits. Cela signifie, au niveau judiciaire, que dans 80 % des cas, la police nationale travaille pour rien. Cela pose la question du service rendu à la population, aux contribuables, aux élus ».* Le sociologue Christian Mouhanna systématisé ce point de vue en déclarant que *« Les policiers essayent de bien faire leur travail, compte tenu de leurs contraintes, mais ne reçoivent pas d'écho d'une partie de la population, parce qu'ils ne répondent pas aux attentes de celle-ci ».*

Cette question des relations entre police et population a notamment fait l'objet d'un rapport de l'IGPN remis en février 2013 qui confirme cette analyse. Il indique ainsi tout bonnement que *« le contact avec la population n'existe pas »*, faute de temps et parce que *« la technologie a pris le pas sur les relations humaines »*. À la suite des constats appuyés sur de nombreuses études, notamment du CESDIP, ainsi que sur des comparaisons internationales, le rapport présente une longue série de préconisations. Ainsi, la proposition n° 20 tend à *« recentrer l'action des policiers sur la résolution des problèmes en procédant avec la justice à une étude sur les pratiques professionnelles »* : il s'agit ici de sortir d'une pratique exclusivement judiciaire et de permettre aux agents de retrouver une marge de manœuvre sur la situation et la population au niveau local.

2. Un déficit de communication qui persiste en partie malgré des efforts certains

a) Une problématique toujours d'actualité

Malgré les diagnostics réalisés depuis de nombreuses années, la question de l'amélioration de la communication des forces de police en direction du public reste à l'ordre du jour. Trop souvent encore, au sein de la police nationale, la communication, notamment lorsqu'il s'agit de défendre l'action de la police, est le fait des représentants syndicaux et non des agents ou leur encadrement, ce qui n'est pas compris par le public qui y voit une atteinte à la neutralité de l'institution.

L'administration est consciente de la nécessité des progrès à réaliser. Le directeur général de la police nationale a ainsi souligné lors de son audition que *« La police nationale doit aussi beaucoup plus et mieux communiquer sur son action, donner d'elle une image bien plus conforme à la réalité que les propos déformés et caricaturaux que tiennent nos détracteurs, qu'ils soient extérieurs à notre institution ou, au contraire, qu'ils en fassent partie. C'est aussi un enjeu*

majeur et je suis de ceux qui considèrent que la communication est une mission de police à part entière, pour peu que les préfets encouragent les chefs de service à communiquer et que les parquets ne prennent pas ombrage d'une communication factuelle qui ne nuit pas au secret des enquêtes. Nous sommes sans doute l'une des seules démocraties du monde à trouver mauvais que les policiers communiquent eux-mêmes ; ce qui entraîne de fâcheuses dérives, depuis la parole portée par des organisations syndicales jusqu'aux pseudos experts des plateaux de télévision ».

Dans le même ordre d'idées, cette nécessité est également mise en exergue par le directeur central de la sécurité publique lorsqu'il affirme que « *Nous sommes désormais présents sur les réseaux sociaux. Par ailleurs, les officiers de police sont incités à communiquer, notamment à travers la presse quotidienne régionale. Les résistances des préfets se réduisent, et le secret de l'instruction n'est pas un obstacle, dans la mesure où il s'agit simplement de faire savoir à la population que les problèmes sont gérés.* »

Plusieurs propositions du rapport de l'IGPN précité mettent ainsi l'accent sur l'amélioration de la communication en direction du public, notamment la préconisation suivante : « *Former systématiquement les chefs de service et leurs collaborateurs directs à la communication et ériger celle-ci en principe immédiat lors de chaque événement* ».

b) Des mesures ont été prises, notamment s'agissant des réseaux sociaux, qui n'ont cependant pas encore produit tous leurs effets

L'inspection générale de l'administration a réalisé en septembre 2016 un rapport portant sur « *Le rôle des médias sociaux dans l'action publique de sécurité* ». Ce rapport établit un état des lieux et étudie les possibilités de développement dans deux domaines : celui de la communication, notamment pour diffuser les messages et les argumentaires des politiques de sécurité incombant au ministère et celui de l'association du citoyen à l'action publique de sécurité, en particulier en situation de crise.

Le rapport estime d'abord que le ministère est « relativement mature » sur ces enjeux, que ses grandes directions ont investi ces sujets et en tirent un bénéfice opérationnel. Les comparaisons à l'international et avec d'autres administrations nationales confirment ce bilan plutôt flatteur. En ce qui concerne la communication et les rapports police/population, le rapport souligne la bonne gestion des comptes créés sur les plates-formes sociales (par le ministère¹ lui-même, chaque grande direction générale, la préfecture de police, la sécurité civile et la sécurité routière, ainsi qu'au niveau local par les préfectures, les DDSP et les groupements de gendarmerie départementale).

¹ Les comptes nationaux sont gérés par les services de communication des directions concernées. Le compte Twitter ministériel institutionnel est géré par la délégation à la communication (DICOM) et celui du ministre directement par le cabinet du ministre.

Le rapport livre néanmoins un certain nombre de préconisations afin d'améliorer encore la communication du ministère. Il recommande ainsi une meilleure coordination des « community managers » afin d'assurer une présence coordonnée sur les réseaux sociaux, recommandation non réellement appliquée à ce jour. En revanche, d'autres préconisations comme la sensibilisation des agents du ministère par des formations et l'édition de guides de la communication sur les réseaux sociaux ont bien été mises en œuvre par la délégation à l'information et à la communication (DICOM) du ministère de l'intérieur. Quant à l'identification d'« influenceurs » de la société civile pouvant relayer les messages du ministère sur les réseaux sociaux, il s'agit d'une idée séduisante mais qui n'a pas encore reçu d'application.

Ce rapport ne traite pas spécifiquement, en revanche, de la question des mises en cause injustifiées de la police et de la gendarmerie nationale ou de leurs agents, qui figure au premier rang des préoccupations des personnes entendues par la commission d'enquête. Ce sujet ne fait pas non plus l'objet de préconisations spécifiques.

Cependant, sur ce point spécifique, votre commission d'enquête salue la rédaction d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 13 février 2018 et qui porte sur « Les actions à conduire en cas de mise en cause injustifiée des forces de l'ordre ». Après avoir rappelé la priorité que constitue le respect absolu de la déontologie par les fonctionnaires, la circulaire constate une « importante hausse, dans les médias ou sur les réseaux sociaux, de propos mettant en cause de façon parfois virulente l'action des forces de l'ordre, pour des comportements qui iraient du manquement à la déontologie à des actes pénalement répréhensibles ». La circulaire demande alors aux préfets une « réponse systématique en cas de mise en cause injustifiée des forces de l'ordre ». Cette réponse passe par une « posture offensive de rétablissement des faits », sauf affaire judiciaire en cours. Une intervention par communiqué de presse mais surtout **par le biais des réseaux sociaux** (Facebook et Twitter) est recommandée.

Par ailleurs, la circulaire rappelle les instruments juridiques dont disposent l'administration ou ses agents pour répondre à une mise en cause injustifiée :

- le droit de rectification et de réponse prévus par la loi sur la presse du 29 juillet 1881 (articles 12 et 13) ne peuvent être exercés que par les agents eux-mêmes : l'administration devrait toutefois informer les agents sur ce sujet et les aider à exercer leurs droits ;

- la diffamation ou l'injure publique envers la police et la gendarmerie nationale, pour lesquelles le ministre seul est compétent pour déposer plainte, ainsi que la provocation à la violence à l'égard de policiers (articles 24, 31 et 33 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881). La diffamation ou l'injure visant un fonctionnaire de police en particulier peut faire l'objet

d'une plainte du ministre mais aussi d'une plainte conjointe de celui-ci avec le fonctionnaire mis en cause.

Votre rapporteur se félicite de l'appropriation récente de cette problématique. **Il est indispensable que ces mesures soient systématisées et continuent à être appliquées dans la durée afin de diffuser progressivement parmi les agents de police et de gendarmerie le sentiment qu'ils sont défendus et protégés par l'institution lorsqu'ils font l'objet de mises en cause illégitimes.**

Proposition n° 30 : Mettre en application l'ensemble des préconisations du rapport de l'IGA de 2016 sur le rôle des médias sociaux dans l'action publique de sécurité. Pérenniser la pratique consistant à répondre systématiquement aux mises en cause de membres des forces de sécurité intérieure sur les réseaux sociaux lorsqu'elles sont manifestement injustifiées.

3. De nombreux dispositifs destinés à améliorer les relations police-population

Il existe par ailleurs plusieurs **dispositifs destinés à améliorer les relations entre police et population.**

a) Des impulsions utiles lancées à partir de 2013

En 2013, les députés Jean-Yves Le Bouillonnet et Didier Quentin, dans un rapport d'information¹, avaient insisté sur la nécessité de mieux mesurer la satisfaction de la population par rapport à l'action des forces de l'ordre. Le rapport précité de l'IGPN de 2013 allait dans le même sens d'une meilleure prise en compte des attentes de la population. Le DGPN avait alors diffusé une note de service sur la « *Mise en place de mesures destinées à rapprocher davantage la police de la population* ».

¹ Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences, 24 avril 2013.

La note du DGPN du 28 juin 2013 sur la mise en place de mesures destinées à rapprocher davantage la police de la population

Cette note demandait aux DRCPN et au DCSP de mettre en place les mesures suivantes :

- systématiser la participation des chefs de service aux réunions de quartier ;
- développer le dispositif des délégués à la cohésion police-population (DCPP)¹, en particulier dans les zones de sécurité prioritaires ;
- professionnaliser l'accueil dans les commissariats en s'appuyant sur des personnels administratifs mieux formés² ;
- généraliser les sondages de satisfaction à l'accueil dans les commissariats ;
- généraliser les sondages de satisfaction auprès d'un panel d'habitants ;
- mettre en place un protocole de traitement des pétitions des habitants d'un quartier, l'objectif étant un traitement conjoint par tous les destinataires (préfet, procureur, maire...) ;
- créer un référent police-population auprès du DDSF, chargé de coordonner l'ensemble des actions en la matière à l'échelle de la DDSF.

Par ailleurs, la formation initiale des gardiens de la paix et des militaires de la gendarmerie nationale comprend plusieurs modules relatifs à l'accueil du public et à la prise en compte de ses attentes. Les assises de la formation de 2013 ont ainsi placé la relation entre police et population au cœur de la scolarité.

Il convient de saluer cette inflexion. Sur la question des sondages de satisfaction auprès de la population, il est apparu que l'élaboration de questionnaires de satisfaction réellement exploitables présentait une certaine complexité. C'est pourquoi l'École nationale supérieure de police (ENSP) a été chargée d'une mission d'étude sur ce point, afin d'élaborer un questionnaire de manière pluridisciplinaire (universitaires, psychologues...). D'après les informations recueillies par votre rapporteur auprès de l'ENSP, le centre de recherches de l'école a effectivement élaboré en lien avec la DCSP un tel questionnaire en coopération avec l'Université de Savoie Mont Blanc³. **Il doit permettre de fournir une information fiable sur les rapports mutuels entre police et population, alors que les instruments de connaissance disponibles jusqu'à présent (statistiques du ministère, de l'ONDRP et recherches sociologiques) restaient centrés sur la délinquance.** Ce questionnaire devrait être **mis en œuvre dès avant la mise en place de la**

¹ Les DCPP sont d'anciens policiers, réservistes de la police nationale chargés d'établir un lien entre la population, des acteurs de terrain et les services de police, créés en 2008 dans le cadre du Plan « Dynamique espoir banlieues ».

² Cette mesure s'est toutefois heurtée à la gestion centralisée des personnels administratifs du ministère de l'intérieur, qui empêche de capitaliser sur les compétences d'accueil des personnels, appelés au cours de leur carrière à quitter la police, par exemple vers les préfetures.

³ Un tel travail pluridisciplinaire de recherche appliquée en matière de police, permettant d'obtenir des résultats utilisables sur le terrain, a été mis en place depuis environ 5 ans par la DGPN et l'ENSP.

PSQ dans les treize premiers quartiers ainsi que dans les deux quartiers de la DSPAP concernés par cette réforme. Les résultats permettront ainsi d'avoir un point de comparaison en matière de satisfaction de la population lorsque la PSQ aura été mise en place.

En ce qui concerne les délégués à la cohésion police population (DCPP), on en recensait 120 à la fin de 2016 (pour la police nationale et la PP), dont 82 en ZSP. L'objectif est d'atteindre un total de 185 DCPP à la fin de 2018. D'après une étude du CESDIP, *« les DCPP contribuent à l'émergence d'espaces publics intermédiaires où les représentants des institutions se connaissent, partagent leurs informations, échangent sur leurs problèmes, et où les habitants peuvent trouver des interlocuteurs stables, engagés en personne, de confiance, c'est-à-dire compétents et bienveillants, auprès desquels relayer leurs difficultés »*. L'étude suggère toutefois que la mise en œuvre de cette innovation pourrait ne pas aboutir au résultat escompté, si elle n'est pas comprise comme une profonde remise en cause de la manière habituelle de travailler de la police : *« Tout l'enjeu est de savoir si ces espaces sont périphériques au travail policier, ou centraux. Une certaine division du travail peut en effet prévaloir dans les services de police, et confiner le rôle de maintien du lien avec le public tenu par le DCPP à un statut annexe, n'amenant aucune modification de l'institution et suggérant que ce souci des relations avec la population ne concerne pas les policiers en activité »*.

Cette politique de rapprochement avec la population a reçu une seconde impulsion à partir de la fin 2015/ début 2016. Il a été demandé à la DCRPN et à l'ENSP d'orienter davantage leurs formations vers la relation avec le citoyen. La question de la professionnalisation de l'accueil¹ et celle de l'organisation des commissariats ont fait l'objet de nouvelles réflexions. Le développement d'une évaluation plus qualitative a également été mis en exergue (*cf. supra*). En outre, les nouveaux dispositifs numériques ont été envisagés, à côté de leurs autres finalités, comme des moyens supplémentaires pour rapprocher la police de la population : la pré-plainte en ligne et le dispositif NEO relèvent de cette modalité de rapprochement.

L'accent a par ailleurs été mis sur **l'accueil des citoyens, et en particulier des jeunes, au sein des commissariats**, à travers plusieurs dispositifs : le service civique effectué par des jeunes pendant 8 mois dans le domaine de la prévention de la délinquance et des relations police-population, (192 jeunes aujourd'hui avec un objectif de 210) ; la réserve

¹ Le rapport 2016 de l'IGGN évoque la 10^{ème} campagne de contrôle de l'accueil du public qui s'est déroulée en 2016. Cette campagne consiste en des déplacements dans les centres opérationnels et de renseignements de la gendarmerie (CORG), les unités élémentaires et des sondages téléphoniques à destination des usagers et des victimes. Le rapport indique qu'au total, 365 unités ont fait l'objet de cette évaluation, soit 10 % des unités accueillant du public. 574 victimes et usagers ont été sondés sur leur appréciation de la qualité du service rendu en matière d'accueil. Des appels téléphoniques aux CORG et aux unités recevant du public ont également été analysés. Selon le rapport de l'IGGN, cette campagne d'évaluation a permis de confirmer la bonne qualité de l'accueil au sein des unités de gendarmerie.

citoyenne de la police nationale¹ ; enfin la réserve civile de la police nationale², qui emploie pour l'heure surtout des personnes disposant de compétences techniques particulières (interprétariat, expertise juridique, communication, informatique).

S'agissant de ce dispositif de la réserve civile, **la DGPN souhaiterait la développer dans un sens similaire à celui de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale**, c'est-à-dire comme un véritable complément en effectifs pour les missions opérationnelles. Le projet de loi de finances pour 2018 inclut **un nouvel accroissement de la réserve civile, avec un objectif-cible de 5 000 réservistes supplémentaires (soit environ 17 000 au total) en 2018**. Financée partiellement par les plans de lutte contre le terrorisme au cours des deux derniers exercices budgétaires, la réserve civile fera l'objet d'une programmation budgétaire annuelle à compter de l'exercice 2018. Le montant des crédits devrait s'élever à 39 millions d'euros, contre 32 millions d'euros en 2017.

La commission d'enquête salue cette montée en puissance de la réserve civile qui constitue un instrument très intéressant de rapprochement police-population, comme en témoigne le succès de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. Toutefois, il semble aujourd'hui **nécessaire que la police nationale parvienne à valoriser davantage les réservistes par des missions réellement intéressantes**, comme c'est déjà le cas pour les réservistes de la gendarmerie nationale, afin de rendre cette institution plus attractive qu'elle ne l'est actuellement.

Proposition n° 31 : Valoriser davantage les missions des réservistes de la réserve civile de la police nationale afin de rendre celle-ci plus attractive et d'en faire une véritable force d'appoint participant au rapprochement police-population, sur le modèle de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

¹ Créée par la loi « Égalité Citoyenneté » du 27 janvier 2017, la réserve citoyenne de la police nationale offre à tous les citoyens de plus de 18 ans, remplissant certaines conditions, la possibilité de s'engager bénévolement auprès des policiers, dans des missions de prévention de la délinquance, de médiation, de solidarité ou d'éducation à la loi. Les missions ne peuvent excéder 24 heures hebdomadaires.

² Fondée en 2003, initialement constituée de fonctionnaires retraités, elle est ouverte depuis 2011 à tous les citoyens de 18 à 65 ans après une sélection et dans la limite de 90 jours par an renouvelables. Elle comprend également une réserve statutaire, qui découle de l'obligation de disponibilité des policiers dans les cinq années suivant leur départ à la retraite et jusqu'à 65 ans. La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a élargi la réserve statutaire aux anciens adjoints de sécurité disposant de trois ans d'ancienneté et n'ayant pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Entre 2016 et 2017, l'effectif de la réserve civile a augmenté de 32 % pour s'établir, en septembre 2017, à 11 900.

b) Un « coup de frein » depuis 2016 du fait de la priorité anti-terroriste mais un retour au premier plan avec la PSQ ?

Les attentats de 2015 et 2016 ont eu pour conséquence un renforcement des missions de police judiciaire et de renseignement ainsi qu'un effort en matière d'équipement, qui ont eu pour effet indirect de faire repasser au second plan la question de l'amélioration du lien police-population.

Toutefois, cette préoccupation a fait son retour par le biais de la PSQ, la doctrine de celle-ci incluant le renforcement de l'ensemble des dispositifs précités.

C'est ainsi, *via* la PSQ, qu'il a été décidé de **faire monter en puissance le dispositif précité des DCPD pour couvrir l'ensemble des quartiers de reconquête républicaine (QRR)**. Par ailleurs, l'accent a été mis sur le développement des pôles psychosociaux¹, dispositif inégalement développé sur le territoire. À cette fin, la création, sur trois ans, de 18 postes supplémentaires de psychologues (actuellement au nombre de 73), a été décidée, ainsi qu'un effort sur leur formation. Il a également été décidé de **créer des Centres de loisirs des jeunes de la police nationale (CLJ) supplémentaires (au nombre de 28 actuellement), pour porter leur nombre à 35 à la fin de l'année 2020**. Ceci suppose le développement de partenariats avec les communes concernées, qui fournissent généralement les locaux, ainsi qu'avec, éventuellement, la protection judiciaire de la jeunesse ou les autres acteurs participant au dispositif.

L'accent est enfin mis sur la « **participation citoyenne** », dispositif de coopération entre police nationale, police municipale et habitants d'un quartier inspiré des expériences britanniques de surveillance de voisinage. Dans ce cadre, les forces de sécurité acceptent de transmettre des informations aux habitants d'un quartier en leur demandant en retour d'adopter certaines bonnes pratiques. Plutôt destiné aux zones pavillonnaires, ce dispositif a pour objectif premier de lutter contre les atteintes aux biens.

¹ Ces pôles comprennent en théorie un psychologue, un intervenant social et une permanence d'aide aux victimes. Ils permettent d'apporter une assistance aux victimes, aux auteurs d'infraction dans une optique de lutte contre la récidive, aux témoins ainsi qu'aux familles de l'ensemble de ces personnes.

Des actions en lien avec la politique de prévention de la délinquance

D'autres actions de prévention de la délinquance peuvent avoir un impact en matière de rapprochement police-population. Des actions sont ainsi menées en direction des jeunes à l'école, afin de prévenir la délinquance des mineurs, avec les correspondants police sécurité de l'école et les référents police sécurité. Il existe par ailleurs des policiers formateurs anti-drogue (PFAD) et des gendarmes formateurs relais anti-drogue (FRAD). Les seniors sont pour leur part ciblés par des actions du Plan de protection des personnes âgées lancé en 2010. Les actions d'aide aux victimes, à travers les intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie (ISCG), déjà cités, ainsi que les correspondants d'aide aux victimes nommés dans chaque DDSF, peuvent être rangés dans cette même catégorie des actions de prévention de la délinquance susceptibles d'améliorer les relations entre police et population.

La commission d'enquête ne peut qu'approuver l'ensemble de ces dispositifs. Elle souligne néanmoins qu'ils ne pourront atteindre leurs objectifs qu'à deux conditions. D'abord, l'objectif d'amélioration des relations avec la population doit être sans cesse replacé au cœur même de l'action quotidienne de la police et de la gendarmerie, et non considéré comme une mission annexe, réservée à des personnels temporaires ou issus de la société civile. Ensuite, il est nécessaire de persévérer dans ces actions sur la durée, de les réévaluer régulièrement et de les améliorer pour qu'elles maintiennent leur efficacité.

4. Le soutien des initiatives locales

L'amélioration des relations entre police et population fait également l'objet de nombreuses initiatives locales. Des appels à projets sont lancés régulièrement pour soutenir ces initiatives, sous l'égide, depuis 2015, d'une cellule nationale animée par le secrétariat général du Comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) en lien avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Un appel à projets (AAP) spécifique national a ainsi été mis en place. Le guide portant sur « *l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'État* » de ces deux institutions recense un grand nombre d'exemples de ces initiatives locales. En 2017, 180 projets ont été financés sur les 280 transmis par 66 préfectures.

Toutefois, **en 2018, l'échelon de programmation de cette politique a été transféré de l'échelon central à l'échelon déconcentré régional au motif que les territoires se sont à nouveau emparés de cette dynamique et que la centralisation constituait un frein en certain cas.**

Afin de limiter le risque d'un abandon progressif de cette thématique, une annexe et un programme dédiés ont été créés dans la circulaire 2018 relative au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Cette circulaire précise ainsi que « *Veiller au renforcement des liens de confiance unissant les forces de sécurité de l'État – police et gendarmerie nationales – et la population demeure un enjeu majeur pour le Gouvernement.* »¹

La commission d'enquête se félicite de la pérennité de cette politique de rapprochement police-population s'appuyant sur des initiatives locales. Encore faut-il que la déconcentration n'aboutisse pas à une marginalisation progressive, d'autant que le montant minimal des projets ayant été relevé à 1 000 euros, alors que nombre de projets pouvaient être mis en place dès quelques centaines d'euros, le nombre total de projets risque de diminuer fortement.

5. Des mesures de renforcement de la déontologie diversement ressenties par les agents

Les comportements des forces de l'ordre non conformes à la déontologie, bien que très minoritaires, peuvent être à l'origine de difficultés dans les relations police/population. En tout état de cause, la déontologie constitue un aspect essentiel des missions des forces de l'ordre dans un État de droit.

Lors de son audition, le défenseur des droits a notamment évoqué la question des discriminations supposées lors des contrôles d'identité, citant une étude récente : « *Globalement, la discrimination dans les contrôles d'identité a fait l'objet d'une étude sur 5 300 personnes publiée en janvier 2017 : ceux-ci ne concernent certes que 16 % de la population française, mais dans cet échantillon, 40 % des jeunes de 18 à 24 ans indiquent avoir été contrôlés, parmi lesquels les hommes perçus comme maghrébins ou noirs sont 80 % à avoir été contrôlés. Il y a là clairement un motif de discrimination* ».

¹ La circulaire précise également que les projets retenus réuniront cumulativement les critères suivants et devront :

- être destinés aux habitants des QPV et/ou des ZSP (une attention particulière sera portée aux actions en faveur des jeunes – 12 à 25 ans) ;
- s'inscrire dans la durée et dans une démarche globale et partenariale ;
- impliquer de manière active les FSE et la population (interaction) ;
- répondre au moins à l'une des finalités suivantes :
- informer, sensibiliser et communiquer auprès de la population sur les différents métiers des forces de sécurité de l'État, ainsi que sur les activités menées ;
- permettre les échanges et faciliter la communication entre la population et les forces de sécurité de l'État ;
- agir sur les représentations mutuelles, faire évoluer ces représentations, déconstruire les stéréotypes ;
- comprendre la manière dont la population perçoit et pratique l'espace public (sentiment d'insécurité, stratégie d'évitement de certains endroits, mobilier urbain, dégradations, ...) ;
- promouvoir la citoyenneté.

Le défenseur des droits a également évoqué « *les comportements discriminatoires de certains fonctionnaires que le Défenseur a dénoncé et pour lesquels il a demandé des sanctions disciplinaires. Ce type de comportements porte atteinte à l'image des forces de l'ordre et érode le lien de confiance avec la population. La formation doit jouer un rôle très important : ce qui n'est pas admissible chez un individu l'est moins encore, d'un point de vue déontologique, chez un membre des forces de l'ordre, dépositaire de l'autorité de l'État.* »

Votre rapporteur observe que cette question du respect de la déontologie par les agents des forces de police et de gendarmerie a fait l'objet de plusieurs mesures importantes au cours des dernières années.

Ainsi a été mise en place en 2013 par l'IGPN une **Plate-forme de signalement** destinée à recevoir les signalements des citoyens sur les manquements des policiers à leurs obligations déontologiques. Le dispositif a été étendu à la gendarmerie nationale, où il est mis en œuvre par l'IGGN. En outre, la réforme de l'IGPN s'est accompagnée de la création de nouvelles délégations régionales pouvant recevoir le public : délégations de Rennes, Lille, Metz, Fort de France et d'un bureau à Nice.

De plus, un nouveau code déontologique a été mis en place le 1^{er} janvier 2014, **dont un chapitre est spécifiquement consacré aux relations entre la police et la population.**

Enfin, **le port apparent du numéro d'identification** est effectif depuis le 1^{er} janvier 2014 pour les policiers et les gendarmes : il s'agit du numéro RIO (référentiel des identités et de l'organisation).

Ces trois mesures : plateforme de signalement, nouveau code de déontologie et port du numéro d'identification, ont été dénoncées par le syndicat « Alliance »¹ comme des instruments de « stigmatisation » des agents de police, alors que ceux-ci seraient déjà confrontés à une population et à des délinquants hostiles ou dénués de respect envers l'autorité.

Interrogé par la commission d'enquête sur ce point, l'avocat spécialisé dans la défense des FSI Thibault de Montbrial a rappelé que l'exercice de la force légitime conférait une responsabilité particulière à ceux qui en sont chargés et a approuvé ces dispositifs. Ainsi, le nouveau code de déontologie comporte certaines clarifications qui permettent une meilleure appropriation par les agents. Par ailleurs, le port du matricule constitue selon lui un « point d'équilibre » satisfaisant entre la remise d'un récépissé lors de chaque contrôle d'identité, qui aurait alourdi cet acte de manière déraisonnable, et l'absence de toute identification de l'agent, qui peut conduire à des dérives.

¹ Ainsi qu'en témoignent les nombreux tracts du syndicat remis par les représentants de celui-ci à votre rapporteur.

6. Généraliser les caméras-piétons

Votre rapporteur souhaite enfin mettre en exergue une mesure destinée à apporter une contribution à l'amélioration des relations police/population, dont l'efficacité est connue depuis longtemps mais dont la mise en œuvre à grande échelle n'a que trop tardé : **les caméras mobiles**.

Ce dispositif répond d'abord à la nécessité, pour les forces de l'ordre, **de se prémunir contre des mises en cause souvent infondées relayées par les médias sociaux**. En cas de contentieux ou de contestation des conditions dans lesquelles se sont déroulées une intervention, les enregistrements vidéo permettent de **constituer des éléments de preuve objectifs**. En outre, l'usage de l'enregistrement visuel est également apparu comme un **moyen d'apaiser les tensions à l'occasion des interventions**, en incitant de part et d'autre à la modération, et ainsi de pallier en partie la dégradation des relations entre la police et la population.

Comme l'a indiqué maître Laurent-Franck Liénard, avocat spécialisé dans la défense des forces de l'ordre, lors de son audition : *« je suis favorable aux caméras, afin d'éviter les vidéos et de garantir des images policières. Ces caméras permettront également de contrôler la véracité des témoignages et les agissements des personnes face aux policiers et d'améliorer la déontologie, en prévenant les débordements de certains agents, rendus possibles par le défaut d'encadrement »*.

La quasi-totalité des personnes entendues par votre commission a ainsi estimé que les caméras-mobiles constituaient un équipement d'une grande utilité.

La commission doit relever que **ce constat n'est pas nouveau**. Depuis de nombreuses années, les gouvernements successifs l'ont mis en avant s'agissant de la question des relations entre la police et la population. **Il y a plus de dix ans, la police « expérimentait » déjà cette technique. Pourtant**, lors de son audition, le défenseur des droits évoquait encore un besoin d'évaluation : *« Les caméras-piétons ont commencé à apporter une réponse et leur utilisation fait actuellement l'objet d'une évaluation conjointe au Défenseur des Droits, à la Gendarmerie et au Ministère de l'intérieur. L'utilisation de ces nouveaux instruments efficaces, au service des nouvelles compétences conférées, par la loi Savary, aux forces de sécurité des transports et à la police dans les gares et les trains, doit être évaluée »*.

Les étapes de la mise en place du régime juridique des caméras-piétons

Le dispositif des caméras individuelles, également appelées « caméra-piétons », a été déployé à compter de 2013, à titre expérimental, au bénéfice des agents de police intervenant dans les zones de sécurité prioritaire (ZSP).

L'usage des caméras individuelles a été pérennisé et étendu à l'ensemble des agents de police et de gendarmerie par le législateur par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Un bilan positif a en effet été tiré de cette expérimentation : il permet de collecter des éléments de preuve objectifs, a un effet préventif et facilite en général les interventions des agents.

À l'occasion de cette même loi a par ailleurs été autorisé, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, soit jusqu'au 3 juin 2018, l'usage de dispositifs d'enregistrement vidéo mobile par les agents de police municipale, sous réserve de deux conditions : d'une part, la conclusion d'une convention de coordination entre la commune et l'État quant à l'articulation des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, et, d'autre part, à une demande préalable du maire.

Par ailleurs, la 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, autorisé la conduite d'une expérimentation d'une durée de trois ans en vue d'autoriser les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, dans le cadre de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens, à procéder à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions à l'aide de caméras individuelles. Cette expérimentation prend fin au 1^{er} janvier 2020.

En outre, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit d'expérimenter l'enregistrement systématique des contrôles d'identité, dans certaines zones définies par arrêté ministériel et pour les policiers équipés de caméras. Cette expérimentation est programmée pour un an à compter du 1^{er} mars 2017.

Le décret n° 2017-636 du 25 avril 2017, fixe les conditions de l'expérimentation relative à l'enregistrement systématique des contrôles d'identité, réalisés par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale, qui sont équipés d'une caméra mobile. Il prévoit que cette expérimentation est applicable jusqu'au 1^{er} mars 2018, dans les zones de sécurité prioritaire qu'il détermine, ainsi que ses modalités d'évaluation.

Dans son avis du 3 janvier 2017, la CNIL a donné un avis favorable à trois projets de décret relatifs à la mise en œuvre de caméras mobiles par la police et la gendarmerie, la police municipale, ainsi que la SNCF et la RATP. Toutefois, s'agissant du dispositif prévu pour les forces de l'ordre, elle a regretté que le droit d'accès aux enregistrements pour les citoyens ne soit qu'indirect, et qu'il n'y ait pas de dispositions particulières en ce qui concerne les domiciles privés, qui peuvent également être filmés.

S'agissant de l'expérimentation qui a débuté le 1^{er} mars 2017 dans 31 zones de sécurité prioritaires avec l'enregistrement de tout contrôle d'identité réalisé en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, **2 078 caméras au total ont été déployées.**

Lors de son audition, le DGPN a indiqué que « *Nous comptons doter la police et la gendarmerie de 5 000 caméras chacune* ». Ce chiffre semble encore faible par rapport aux effectifs déployés sur le terrain.

Le Préfet de police a également fait valoir que « *les caméras-piétons, plus il y en aura, mieux ce sera ! Il faudrait que chaque équipage soit doté, ce qui n'est pas encore le cas. Ça tient aux marchés passés et aux objectifs. On en a 600 et on doit en récupérer 1 300 supplémentaires [soit 1 900 au total]. On est très demandeurs, le pli est pris. Plutôt que de saupoudrer, on veut grouper. Les fonctionnaires ont bien compris l'intérêt de cet outil* ».

Or, quelles sont les perspectives d'achat ? Selon les informations recueillies par la commission d'enquête, la notification du marché public est prévue pour le 1^{er} trimestre 2018, avec une prévision de livraison dans les services au 3^{ème} trimestre 2018. **Le marché porte sur l'achat d'un total de 10 400 systèmes complets (caméras, harnais, logiciels) répartis comme suit : 5 400 pour la police, 5 000 pour la gendarmerie.** Le coût estimé pour la police nationale est de 3,750 millions d'euros permettant de couvrir l'achat de la totalité des 5 400 systèmes ainsi que les besoins de redimensionnement des serveurs pour le stockage des images.

Par ailleurs, et c'est heureux, **les caméras déjà déployées pourront rester sur le terrain sans que s'appliquent à celles-ci les exigences supplémentaires posées par le Conseil d'État** (par exemple, au niveau du capteur, de l'identification du porteur, de la relecture possible par le porteur, des règles de sécurité informatique liées au logiciel de déchargement et d'exploitation installé sur un poste de travail raccordé au réseau interministériel de l'État).

Il aura donc fallu quasiment 6 ans depuis les expérimentations en ZSP, et environ 11 ans depuis les premières expérimentations, pour voir une extension significative de cette technique.

La commission d'enquête regrette ce manque de diligence dans la mise en place d'un dispositif pourtant plébiscité et souhaite qu'il soit rapidement déployé à toutes les unités intervenant sur le terrain. Elle souhaite également qu'il fasse l'objet d'une politique de remise à niveau régulière afin d'éviter une dégradation progressive des matériels, dégradation qui, selon certains témoignages recueillis par la commission, serait déjà en cours s'agissant des équipements les plus anciens.

<p>Proposition n° 32 : Commander suffisamment de caméras individuelles pour équiper l'ensemble des unités de terrain de la police et de la gendarmerie nationale et prévoir un plan de renouvellement régulier afin d'éviter l'obsolescence de ces matériels.</p>
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 27 JUIN 2018

M. Michel Boutant, président. – Nous approchons du terme de notre mission, puisque cette commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure a été constituée le 17 janvier dernier. En moins de six mois, nous avons mené un très grand nombre de travaux. Nous avons en effet réalisé plus de 40 auditions, dont plusieurs tables rondes, ce qui nous a permis d'entendre de nombreuses personnalités et représentants d'organismes divers. Nous avons également effectué six déplacements sur le terrain : à Calais, Marseille, Bordeaux, Coulommiers – qui nous a marqués –, Versailles-Satory et enfin au Courbat près de Tours.

Nous avons entendu la quasi-totalité des syndicats de policiers ainsi que les membres de la chaîne de concertation des gendarmes. Toutefois, afin d'élargir nos sources et puisque l'un des faits déclencheurs de cette commission est un mouvement de colère qui est sorti des cadres traditionnels, nous avons également entendu les membres de plusieurs coordinations de policiers formées à la suite des événements survenus fin 2016, ainsi que des représentants d'associations liées à la gendarmerie. Nous avons également ouvert nos auditions à la société civile en recevant des avocats, des chercheurs et un journaliste.

Nous avons aussi auditionné de nombreux directeurs de la police et de la gendarmerie nationale ainsi que les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

Ces auditions nous ont permis de constater que certains problèmes évoqués par la base sont bien pris en compte par les niveaux élevés de la hiérarchie, et que des réformes utiles ont été lancées, ce dont le rapport fait état.

Mais elles ont également été l'occasion de mesurer un écart parfois infranchissable entre l'analyse de la situation effectuée par ces dirigeants et le ressenti et la réalité vécus par les agents. Dès lors, ce qui ressort d'abord du rapport est un double constat : celui d'une situation de profond malaise au sein des forces de sécurité intérieure, et celui d'une prise en compte insuffisante de ce malaise par les autorités compétentes.

Cette tonalité du rapport reflète bien l'impression générale qui se dégage de l'ensemble de nos travaux et constituera, pour ceux qui nous liront, un véritable signal d'alarme sur la situation actuelle des forces de sécurité intérieure.

Nos travaux se sont déroulés dans un esprit de coopération et de collégialité entre l'ensemble des membres de cette commission d'enquête, et entre le rapporteur et le président.

Je vous remercie donc, mes chers collègues, de votre participation active, de votre travail assidu, de la richesse des questions que vous avez posées à chacun de nos interlocuteurs et qui, très souvent, ont dévoilé un aspect important du sujet que nous étudions. Chacun, je crois, a pu être entendu, s'exprimer et entendre les acteurs qu'il souhaitait.

Conformément aux règles qui régissent les commissions d'enquête et au courrier que je vous avais adressé le 13 juin, le projet de rapport a été mis à votre disposition pour consultation pendant une semaine, du 19 au 26 juin.

Certains d'entre vous ont déposé des propositions de modification, que nous allons examiner.

En dehors des auditions, que nous avons ouvertes au public, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que le rapport n'a pas été publié. Pour le moment, il nous est donc interdit de communiquer sur la présente réunion et sur le projet de rapport. Si le rapport est adopté, il nous appartiendra de décider si nous voulons que le compte rendu de notre réunion de ce jour figure en annexe et il en sera fait dépôt en fin d'après-midi, ce qui marquera officiellement la fin de notre commission d'enquête. Les sénateurs, les groupes et le Gouvernement seront informés de ce dépôt par voie électronique.

Cette mesure de publicité ouvre aux membres de la conférence des présidents et aux représentants du Gouvernement la possibilité de consulter le rapport, et fait courir le délai dans lequel le Premier ministre ou un dixième des sénateurs peuvent demander, en application de l'article 33 de la Constitution et de l'article 32 du règlement du Sénat, la réunion du Sénat en comité secret. Ce délai est désormais de 24 heures depuis l'arrêté du bureau du 27 octobre 2016. Il peut être prolongé, dans la limite de quatre jours, à la demande du président du Sénat, du président ou du rapporteur de la commission d'enquête, ou d'un président de groupe.

Ce n'est qu'à l'issue de ce délai, si aucune demande de réunion du Sénat en comité secret n'a été formulée, que le rapport pourra être publié. Une conférence de presse se tiendra le mardi 3 juillet à 8h30, et nous pourrons alors librement communiquer sur tout ce qui y figurera. S'il n'était pas adopté, ce que je n'envisage pas, ce rapport resterait confidentiel. Il nous serait alors interdit d'en parler.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je souhaite remercier le président pour la parfaite symbiose dans laquelle nous avons travaillé, et tous les membres de la commission pour leur assiduité, malgré les autres responsabilités qu'ils exercent au Sénat.

J'ai tout d'abord souhaité vous présenter un rapport qui reflète fidèlement les témoignages que nous avons recueillis sous serment, que ce soit en audition au Sénat ou lors de nos déplacements, dont certains nous ont beaucoup marqués.

Au-delà des informations précises qu'ils nous ont apportées, ces témoignages ont été pour la plupart exprimés dans une tonalité générale très négative, traduisant un malaise profond. C'est d'abord ce malaise profond que je me suis efforcé de retranscrire dans le rapport par l'emploi abondant de citations, qui souvent parlent d'elles-mêmes.

Il fallait aller plus loin, et vérifier, par l'analyse précise des rapports des inspections et de toute la documentation disponible, par les questions posées aux dirigeants des forces de sécurité intérieure non seulement lors des auditions, mais également à travers un questionnaire écrit et de nombreuses demandes d'éclaircissement adressés ensuite, que cette tonalité générale très négative traduisait bien une crise des forces de sécurité intérieure.

En effet, nous ne pouvions pas employer des termes tels que « crise », ou même « malaise », à la légère. La responsabilité qui nous est confiée par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est la suivante : « Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées ». En l'occurrence, notre premier objectif devait être de porter un jugement clair et le plus objectif possible sur la gestion du service public de la sécurité.

Or nous avons senti au cours de nos travaux que la haute hiérarchie des forces de sécurité intérieure, qui a certes reconnu un certain nombre de problèmes et qui a parfois – c'est aussi notre rôle de le souligner – pris des mesures pour y remédier, redoute que nous n'allions plus loin en évoquant une véritable crise ou un malaise général.

C'est pourtant ce qui ressort incontestablement de nos travaux. Je crois d'ailleurs que les membres des force de sécurité intérieure attendaient de nous que nous faisons ce constat, que nous mettions des mots sur ce qu'ils ressentent et vivent depuis des années.

Cependant, il faut d'emblée nuancer : la situation n'est pas la même au sein de la gendarmerie nationale et dans la police nationale ou dans les autres forces qui concourent à la sécurité intérieure.

Dans la gendarmerie nationale, les agents rencontrent indéniablement de nombreuses difficultés liées à l'alourdissement des missions, au manque de moyens, au durcissement de la délinquance ou encore à des relations plus difficiles que par le passé avec la population. En ce qui concerne l'état du parc immobilier domanial, les problèmes atteignent

même un niveau alarmant. Malgré tout, faut-il parler de crise ? Il semble que non, car l'institution militaire reste solide et joue encore un rôle protecteur pour les agents, en partie grâce aux réformes mises en œuvre à la suite des crises de 1989 et 2001. Les gendarmes, qui ne sont pas syndiqués, sont aussi sans doute plus réservés dans leur expression. Le général Lizurey nous a cependant indiqué avec honnêteté que la situation pouvait à nouveau se dégrader si certaines promesses récentes n'étaient pas tenues.

Dans la police nationale, la situation semble bien plus grave. En effet, aux difficultés citées pour la gendarmerie s'ajoutent les faiblesses et les failles propres à une institution divisée, gangrenée par des problèmes récurrents et qui n'ont pas été traités en temps utile. De ce fait, c'est à une véritable crise de sens qu'est confrontée aujourd'hui la police.

Dans les autres forces, enfin, et notamment dans les polices municipales et l'administration pénitentiaire, nous avons pu relever un certain nombre de problèmes, parfois graves, que le rapport analyse.

Comment traduire correctement la gravité de la situation ?

Nous avons souhaité que le rapport s'organise sous forme de trois cercles concentriques, abordant successivement l'état moral et le quotidien des agents, puis les problèmes des institutions elles-mêmes, enfin les difficultés qui naissent de la coopération des forces de sécurité intérieure entre elles et avec les autres administrations.

En premier lieu, au plus près des agents, se pose la question des suicides, des risques psychosociaux et des difficultés rencontrées au quotidien.

Le rapport établit nettement que le taux de suicide est trop élevé au sein des forces de sécurité intérieure par rapport à la moyenne nationale. Des dispositifs de lutte contre ce phénomène existent mais sont insuffisamment développés. Un plan anti-suicides avait été mis en place par Bernard Cazeneuve et un nouveau programme de mobilisation contre les suicides nous a été présenté par le directeur des ressources et des compétences de la police nationale. C'est bien, mais il faut de la continuité dans l'action pour espérer obtenir des résultats. Nous avons pu relever un certain nombre d'expériences intéressantes, notamment au Courbat, avec une prise en charge pluridisciplinaire efficace. Le rapport préconise d'ailleurs d'y mettre en place une véritable filière de traitement des troubles de stress post-traumatique.

Tout ceci relève toutefois de l'aval, c'est pourquoi le rapport met l'accent sur la mise en place, en amont, de conditions de travail plus favorables au bien-être psychologique de l'agent. Il préconise ainsi, c'est une évidence mais nous savons que ce n'est plus mis en œuvre aujourd'hui, un *debriefing* systématique avec la hiérarchie après les interventions potentiellement traumatisantes.

Au sein de cette première partie consacrée au quotidien des agents, le rapport ne pouvait pas faire l'économie d'une analyse des problèmes spécifiques de la région parisienne, notamment pour le logement des jeunes policiers. Il y relève des défaillances inacceptables de l'administration, auxquelles il doit être mis fin dans les plus brefs délais, ainsi qu'un système de fidélisation inefficace et complexe qui doit être profondément revu et revalorisé. De manière plus structurelle, une modification du recrutement, visant à augmenter le nombre de jeunes policiers susceptibles de rester à Paris, doit être envisagée.

Quatrième et dernier aspect de cette première partie, le rapport dénonce l'accroissement quelque peu anarchique des missions au cours des dernières années. Il insiste sur le fait que les forces de l'ordre sont désormais l'objet d'agressions directes de la part des délinquants ou des terroristes. Ce que certaines personnes auditionnées ont appelé le syndrome, ou l'effet, Magnanville est ainsi pour la première fois pleinement mis en lumière par nos travaux. Il est totalement inacceptable que les agents soient devenus des cibles, y compris dans leur vie personnelle ! La prise de conscience de ce phénomène doit conduire les institutions à placer la protection des agents au sommet de leurs priorités.

L'ensemble de ces difficultés ne se traduirait pas par la crise que nous observons actuellement si les institutions jouaient correctement leur rôle. La deuxième partie du rapport montre qu'il n'en est rien. Cette analyse est conduite à un double niveau. Celui des moyens d'une part, celui des organisations, d'autre part.

S'agissant des moyens, des progrès ont été faits dans le cadre des plans anti-terroristes, notamment sur le plan des équipements de protection. Toutefois, un effort de remise à niveau des véhicules et de l'immobilier reste entièrement à accomplir.

Surtout, le rapport insiste sur la nécessité absolue de sortir de l'improvisation qui prévaut depuis des années, avec l'adoption d'une cascade de plans en réaction aux événements et aux priorités de l'heure, ainsi qu'une régulation budgétaire déstabilisatrice qui a conduit par exemple à annuler l'achat de 1 300 véhicules sur les 3 000 prévus au sein de la gendarmerie nationale pour 2018. Aucune planification sérieuse n'est mise en œuvre à moyen et long termes, alors que la dernière loi de programmation date de 2011 - et n'en était pas réellement une.

Le rapport préconise en conséquence d'élaborer un livre blanc spécifiquement consacré à la sécurité intérieure. Cet exercice irait d'ailleurs au-delà des seules questions budgétaires et de moyens puisqu'il permettrait de remettre à plat les missions exercées ainsi que l'organisation des forces. Je pense par exemple à la séparation entre la direction générale de la police nationale (DGPN) et la préfecture de police, ou encore à la question du degré de mutualisation optimal entre police et gendarmerie.

Ce livre blanc pourrait servir de fondement à une loi de programmation de la sécurité intérieure qui fixerait, à intervalle réguliers, un cadre budgétaire stable et crédible. C'est dans ce cadre que devra être prévu un renouvellement annuel suffisant pour assurer le bon état du parc de véhicules. Il en serait de même pour l'immobilier, avec une programmation précise des dépenses annuelles de maintenance d'une part, de reconstruction et de renouvellement d'autre part. Il s'agit simplement pour les forces de sécurité intérieures de savoir où elles vont.

S'agissant ensuite de l'organisation et du *management*, le rapport effectue un constat très détaillé des dysfonctionnements existants.

À titre d'exemple, les nombreuses plaintes relatives au manque de cohésion entre les corps dans la police sont corroborées par plusieurs rapports de l'IGPN et de l'IGA. Seule une profonde réforme des modalités de recrutement et de formation, passant notamment par une réorganisation de la formation initiale, permettrait de mettre en place un creuset unique susceptible de refondre à neuf l'unité de la police. Ce creuset pourrait prendre la forme d'une académie de police.

En outre, l'inadéquation de la formation initiale par rapport aux réalités du terrain a été maintes fois soulignée et doit être corrigée par une meilleure prise en compte des problématiques opérationnelles et des besoins des policiers de terrain. Le rapport analyse également les nombreuses lacunes de la formation continue, censée pourtant garantir l'adaptation permanente des agents à une délinquance en constante augmentation.

Un autre point particulièrement important abordé dans cette deuxième partie est la question du déroulement de la carrière et des interventions extérieures, notamment d'origine syndicale, qui causent souvent un fort sentiment d'injustice. Le rapport met notamment en exergue le faible taux de suivi du médiateur de la police nationale sur les cas individuels dont il est saisi. C'est un point qu'il faut améliorer d'urgence.

Concernant les autres aspects de la gestion de la carrière, le rapport préconise notamment la résorption du vivier de gardiens de la paix en attente - parfois pendant plus de dix ans... - d'une nomination au grade de brigadiers. L'engagement de l'administration sur ce point ne doit pas être remis en cause par le récent report du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des rémunérations.

La question des méthodes managériales est également traitée, en particulier le problème de la politique du chiffre. Certes - nous l'avons vérifié - aucune prime n'est officiellement indexée sur des résultats chiffrés. Mais force est de constater que nombre des agents fustigent la persistance d'un management orienté vers la poursuite d'objectifs purement quantitatifs. Malgré le discours officiel, cette pratique semble donc encore ancrée dans les services. D'ailleurs, le simple fait que les agents soient persuadés que leur hiérarchie est ainsi animée par des objectifs purement personnels de carrière,

est déjà un problème en soi. En tout état de cause, il est impératif que l'administration rappelle les critères d'évaluation de la performance et surtout que des missions d'inspection soient régulièrement menées pour lutter contre les éventuelles pratiques managériales abusives dans ce domaine. Comme le montre un rapport de l'IGPN, Il faut également mettre fin à la confusion entre reporting et fixation d'objectif chiffrés : la performance doit évidemment être mesurée mais les instruments de mesure et d'évaluation ne doivent pas être retournés pour devenir un moyen de fixer des objectifs dépourvus de sens par rapport à la mission.

Enfin, la protection fonctionnelle des agents exige une réforme immédiate. Si des instructions ont récemment été prises dans ce domaine, l'accompagnement des agents n'est toujours pas effectif. Ce doit être une priorité absolue pour l'administration.

La troisième partie du projet de rapport est consacrée à la coopération des forces de sécurité entre elles et avec les autres administrations.

Le rapport insiste d'abord fortement sur la crise de confiance entre les forces de sécurité et la justice, et plus particulièrement sur le sentiment des policiers et des gendarmes que les interpellations qu'ils effectuent ne sont pas suivies d'effet. Plus qu'un problème de sévérité des peines prononcées, le système judiciaire pêche par une insuffisante exécution des peines, avec 44% des peines d'emprisonnement fermes non mises à exécution au bout de six mois et encore 16% au bout de deux ans. Bien que cela ne relève pas directement de nos travaux, il faut donc rappeler que la Justice a besoin de plus de moyens pour être efficace. Les moyens ne suffisent pas : nous préconisons de développer la connaissance mutuelle des policiers et des magistrats par le développement de stages d'immersion réciproques.

Autre grand sujet systématiquement mis en avant par les agents, la lourdeur de la procédure pénale tient éloignée du terrain une partie de plus en plus importante des effectif, pendant une part importante - jusqu'à deux tiers - de leur temps de travail.

À cet égard, soyons clairs : le volet de simplification de la procédure pénale du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice est insuffisant et bien en deçà des attentes exprimées par les agents. C'est même pour eux une profonde déception. Le rapport demande donc la mise en œuvre immédiate de l'oralisation des procédures simples, seule mesure susceptible de produire rapidement un allègement substantiel des tâches. Une telle mesure avait d'ailleurs déjà été proposée par le procureur général Jacques Beaume en 2014 et une expérimentation avait été envisagée par la gendarmerie en 2015, mais jamais mise en œuvre. Il est donc temps de lancer ce mouvement !

Nos travaux nous ont aussi permis de faire une découverte surprenante : les mesures de simplification déjà votées depuis 2016 ne sont

toujours pas entrées en application, si bien que les agents les réclament toujours ! S'il est vrai que l'inflation normative ne facilite pas l'assimilation, il faut tout de même regretter une certaine inertie de la police et de la gendarmerie nationale, qui n'ont mis en œuvre ni la possibilité de déroger à la règle selon laquelle tout acte doit donner lieu à un PV, ni celle de réaliser un PV unique de diligences pour la garde à vue, alors que les décrets ont été adoptés depuis deux ans ! C'est pourquoi le rapport demande qu'une évaluation de l'appropriation des mesures de simplification déjà prises soit immédiatement effectuée et que les conséquences en soient tirées au plus vite.

Enfin, si la dématérialisation de la chaîne pénale est officiellement lancée, nous craignons que ce projet impliquant la réalisation de nombreux développements informatiques ne prenne du retard et ne puisse aboutir d'ici 2020 comme prévu. Il est urgent d'établir un échéancier réaliste des étapes à franchir si nous ne voulons pas assister à une dérive. De manière plus ambitieuse, le rapport préconise que les deux ministères discutent dès maintenant de la mise en place d'échanges dématérialisés et en temps réel entre les parquets et les services d'enquête, afin d'améliorer le traitement en temps réel des procédures, qui est aujourd'hui à bout de souffle.

Le rapport évoque ensuite la répartition des missions entre les différents acteurs de la sécurité.

Il traite d'abord de la répartition des compétences avec l'administration pénitentiaire. Sur ce point, après avoir rappelé la nécessité de mener à terme la reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire, le rapport entend traduire fidèlement le malaise des surveillants, tel qu'il ressort notamment de la table ronde que nous avons organisée. Ce malaise, et plus généralement les dysfonctionnements de la prison, ont en effet un impact très négatif sur l'ensemble de la chaîne pénale en amont et par conséquent sur le moral des agents des forces de sécurité intérieure. Bien que ce ne soit pas là le cœur de notre sujet, nous devons clairement dire que l'amélioration de l'état de ces forces de sécurité reste en partie tributaire des mesures qui seront prises en faveur de l'administration pénitentiaire.

Concernant l'articulation des tâches avec les polices municipales, le rapport souligne d'abord l'importance d'accorder la reconnaissance qu'elle mérite à ce qui constitue désormais la troisième force de sécurité intérieure de notre pays. Tout en réaffirmant le principe de la liberté du maire dans la définition de sa police municipale, il insiste sur la nécessité de renforcer la coordination entre les forces d'État et les forces municipales et de s'assurer de la bonne adéquation entre les missions confiées à la police municipale sur un territoire donné aux moyens et aux équipements qui lui sont attribués. Encore une fois, sans remettre en cause la liberté de décision du maire, il serait utile que l'armement des agents fasse chaque fois l'objet d'une réflexion approfondie et partagée entre les différents acteurs. Enfin, le

rapport préconise un renforcement des prérogatives judiciaires des agents, en profitant notamment de l'élan donné par la dépenalisation et la forfaitisation de certaines infractions.

Le rapport aborde enfin la question des relations entre les forces de sécurité, la population et les médias.

Nous savons qu'il s'agit d'une source importante de malaise pour les agents, qui se plaignent d'une présomption de culpabilité systématique. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 13 février dernier demande aux préfets et aux chefs de service de répondre aux mises en cause injustifiées sur les réseaux sociaux. Cela va dans le bon sens, mais il faut que cela devienne systématique et que les services s'approprient davantage cette culture des réseaux sociaux, conformément d'ailleurs à un rapport de l'IGA de 2016 qui prévoit toute une série de mesures.

Sur le rapprochement entre police et population, il existe déjà de nombreux dispositifs, depuis les délégués à la cohésion entre police et population aux centres de loisir des jeunes de la police nationale, en passant par les sondages sur la satisfaction à l'égard de l'action des forces de l'ordre. Cette dernière mesure constitue d'ailleurs une des pistes pour sortir réellement de la politique du chiffre et doit donc être davantage développée. Par ailleurs, le rapport préconise une meilleure valorisation des missions des réservistes de la réserve civile de la police nationale. Il s'agit de rendre cette réserve civile plus attractive dans le but d'en faire une véritable force d'appoint participant au rapprochement entre police et population, sur le modèle de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

Comment expliquer, enfin, que le dispositif des caméras portatives, plébiscité par l'ensemble des acteurs que nous avons entendus, ne soit pas encore généralisé, après plus de dix ans d'expérimentations diverses ! Il est donc urgent que chaque unité sur le terrain en soit équipée. L'achat des 10 400 caméras prévu pour le troisième trimestre 2018 est nettement insuffisant.

En conclusion, je crois qu'il nous faut établir le constat suivant, douloureux mais incontestable : la République n'a pas consacré l'attention et les moyens nécessaires à ses forces de sécurité intérieure. En particulier, elle n'a pas fait ce qu'il fallait pour préserver l'état moral des agents de ce service public, ce qui est pourtant indispensable au bon accomplissement de leurs missions. Ce faisant, ce sont en réalité tous les citoyens qui ont été lésés, car les forces de sécurité intérieure sont leur premier rempart.

Espérons que ce rapport contribue à améliorer la situation !

Mme Brigitte Lherbier. – Merci au président et au rapporteur. Nous nous sommes régulièrement retrouvés pour les auditions et, au fil de ce long travail, votre fougue et votre professionnalisme nous ont tous entraînés et passionnés. Nous avons aussi apprécié l'entente cordiale qui a régné entre nous.

Mme Nathalie Delattre. – C’était ma première expérience. Merci pour votre travail et la manière dont vous avez conduit cette commission d’enquête. J’ai retrouvé dans le rapport toutes les demandes et préconisations que nous avons entendues. Je regrette toutefois qu’il n’évoque pas la famille que ces hommes et ces femmes, qui donnent leur temps pour nous, ont – ou n’ont pas, du fait de leur métier – et qui constitue le contexte social qui les soutient. Nous devrions mieux reconnaître ces familles, et les revaloriser dans notre société. Peut-on créer des aides particulières à la recherche d’emploi, ou donner une priorité pour les crèches à horaires décalés ? Il y a là un volet humain qui manque un peu au rapport.

Mme Éliane Assassi. – Merci au président et au rapporteur pour leur travail. Nous avons apprécié leur rigueur et leur capacité à élargir le spectre des auditions. Avec le rythme législatif effréné que nous connaissons, je n’ai pas pu participer à toutes, mais j’ai parcouru le rapport, et y ai apprécié énormément de choses. Il ne méconnaît pas la situation, d’abord, et met en exergue l’idée selon laquelle l’état des forces de sécurité intérieure n’est pas bon, et ce depuis des années. De fait, ces forces ont été délaissées par les Gouvernements successifs, dont certains ont même eu à leur endroit une approche utilitariste : exiger toujours plus, sans donner les moyens adéquats pour l’exercice d’une mission de service public. J’apprécie beaucoup vos recommandations, comme j’ai apprécié celles des deux députés qui ont rédigé récemment un rapport sur les services publics en Seine-Saint-Denis et qui, sur les forces de police, font le même constat. J’espère que votre rapport va engager le Gouvernement à prendre des mesures à la hauteur – car il n’y a pas de fatalité ! Et il ne s’agit pas que de moyens financiers, bien sûr.

Vos 30 recommandations ne font pas une place suffisante, selon moi, à la pénitencière, qui connaît un vrai malaise. Je me rends souvent à la prison de Villepinte : les agents vont jusqu’à douter de l’utilité de leur mission. Même remarque sur la police municipale, qui se sent parfois le rebut des forces de sécurité alors que son rôle de proximité est primordial. Vos réflexions sur la formation continue et la formation initiale sont très intéressantes. Sur le rapprochement entre police et justice, en revanche, nous devons veiller à respecter la séparation des pouvoirs, qui impose une ligne rouge à ne pas franchir.

Mais la question de fond, qui se pose en creux, est celle des moyens humains et matériels. Il faut que le prochain projet de loi de finances concrétise les recommandations présentées dans ce rapport. C’est le nerf de la guerre ! Pour l’heure, la République n’a pas fait le nécessaire pour préserver l’état moral de nos forces de sécurité intérieure, comme l’a dit le rapporteur. Si l’on n’y met pas les moyens, cet état moral continuera à se dégrader.

M. Michel Boutant, président. – Mme Assassi a indiqué qu’elle souhaitait déposer demain une contribution.

M. Dominique de Legge. – À mon tour, je voudrais remercier le président et le rapporteur, non pas pour sacrifier à une liturgie de bon aloi, mais parce qu'il s'agissait d'un sujet potentiellement explosif ; or ce rapport est à la fois fidèle à nos travaux, mesuré et, dans ses recommandations, tout à fait responsable.

J'insisterai sur deux points. En premier lieu, au titre des principales conclusions, il est question – c'est la proposition n° 6 – de restaurer le lien de confiance entre les agents des forces de sécurité intérieure et la justice, dont on explique qu'il est érodé en raison d'une réponse pénale jugée insuffisante. Je ne suis pas du tout certain que la procédure pénale telle qu'elle est appliquée aujourd'hui soit totalement adaptée aux nouvelles agressions auxquelles font face les forces de l'ordre.

Deuxième point, M. le rapporteur l'a évoqué tout à l'heure : la proposition n° 21 consiste à instaurer dans le cursus de formation initiale des forces de sécurité intérieure un stage d'immersion au sein de la magistrature. J'aurais envie d'y ajouter : et réciproquement ! Si l'on veut aller vers une culture commune, il faut le faire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Un tel stage existe déjà – ce n'est certes pas suffisant – à l'ENM.

Mme Samia Ghali. – À mon tour de saluer le travail du président et du rapporteur. C'est la première commission d'enquête à laquelle je participe. Cet exercice s'est avéré passionnant, propice au dépassement des clivages politiques et à la recherche de l'intérêt général. Nous avons pu aller au fond des choses. C'est l'humain qui a parlé, avant tout le reste. Ces commissions d'enquête méritent vraiment d'exister, et peut-être même d'être développées.

J'abonde totalement dans le sens du rapport, qui me semble fidèle aux auditions que nous avons menées. Ces auditions se sont souvent recoupées ; une même souffrance humaine s'est exprimée. En tant qu'élus locaux, nous ressentons cette souffrance sur le terrain.

Une question essentielle est celle de l'évolution de la nature de la délinquance : les dangers ont changé depuis dix ans. La délinquance actuelle est lourdement armée ; je le vois tous les jours, hélas, à Marseille. L'intérêt de cette commission est aussi d'alerter : on ne peut pas demander toujours plus aux forces de sécurité sans leur donner les moyens nécessaires.

Je donne l'exemple de ce qui s'est passé à la cité de la Busserine. Les policiers n'ont même pas pu entrer ! Songez qu'ils sont allés jusqu'à lancer, à la télévision, un cri d'alarme. Ils ont eu peur pour leur vie ; ils ne sont pas armés pour répondre au danger.

Autre point : la police municipale. La délinquance a changé de visage ; la police nationale et la gendarmerie ne sont pas les seules forces affectées par cette évolution. On demande beaucoup à la police municipale

pour pallier les manques de la police nationale ; or elle n'est pas reconnue de manière uniforme. Être policier municipal à Marseille ou dans un petit village, c'est très différent. La question du statut des policiers municipaux doit être étudiée de près.

M. Jordi Ginesta. – Je souhaiterais que nous mettions un peu plus en valeur les polices municipales. Je rappelle qu'un maire n'est pas obligé d'avoir une police municipale : la police doit être assurée par l'État sur l'ensemble du territoire. Les polices municipales sont là, depuis bien longtemps, pour pallier le désengagement progressif de l'État en matière de sécurité intérieure. Il ne s'agit pas de policiers de seconde zone.

Mme Éliane Assassi. – Ils se considèrent tels !

M. Jordi Ginesta. – Et ceci coûte très cher dans le budget d'une ville.

Il ne faudrait pas que les polices municipales se substituent à la police nationale par l'extension des compétences territoriales. La police municipale a vocation à agir dans la commune ; il ne faudrait pas en faire une police d'agglomération, ou une police de métropole, et, petit à petit, faire peser sur les collectivités territoriales la charge budgétaire de la sécurité.

Mme Gisèle Jourda. – Tout à fait.

M. Jordi Ginesta. – Ce que regrettent le plus les policiers, c'est la nature des rapports avec la justice : ce sont toujours les mêmes qu'ils retrouvent dehors, libérés rapidement, voire jamais incarcérés, après de multiples infractions. C'est là-dessus qu'il faut insister dans le rapport.

Merci et bravo au président et au rapporteur.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je voudrais également saluer le travail de qualité qui a été accompli. Ce travail a créé des liens ; il mérite d'être mis en avant. Je remercie François Grosdidier et notre président Michel Boutant d'avoir su nous fédérer.

Nous avons bien compris qu'il y avait une différence entre le corps de la gendarmerie et celui de la police nationale ; nous l'avons tous ressenti notamment à l'occasion de l'expérience que nous avons vécue à Coulommiers – encore aujourd'hui, j'ai du mal à ne plus y penser. Il faut toutefois préciser que les gendarmes, par leur esprit militaire et par leur discipline, ont tendance à ne pas s'exprimer, à ne pas se livrer ; mais le malaise est aussi important au sein de notre gendarmerie qu'au sein de notre police. Nous l'avons constaté la semaine dernière à Chinon, où un gendarme a tué une personne qui le menaçait avec une arme factice. Nous devons donc être très prudents dans nos conclusions.

J'évoquerai par ailleurs l'expérience qui est menée à l'établissement du Courbat : on a su y rapprocher nos forces de l'ordre de personnes civiles. Cette rencontre leur a permis d'apprendre à se connaître et surtout à se

respecter. Aujourd'hui, nos forces de l'ordre sont en manque de reconnaissance de la part de la population. Cette expérience est une piste qui mérite d'être explorée.

Pour nos forces de l'ordre, l'essentiel est que la réponse pénale soit en rapport avec la violence vécue qui, elle, s'est transformée au cours des dernières années.

Je salue la fidélité de la retranscription, dans le rapport, de tout ce que nous avons entendu et vécu sur le terrain ; j'ai été très agréablement surprise en constatant que l'humain prenait autant de place...

S'agissant de la police municipale, se pencher sur cette question permet de saisir la différence entre les territoires. La police municipale de mon territoire, qui est un territoire rural, n'a pas du tout le sentiment d'être partie intégrante des forces de sécurité intérieure du pays - pour eux, l'échelon de l'autorité est celui de l'EPCI.

M. Alain Cazabonne. - Il s'agissait aussi de ma première commission d'enquête ; j'ai passé de très bons moments en votre compagnie. J'ai retrouvé dans le rapport tout ce qui avait été évoqué lors de nos travaux, avec parfois beaucoup de nuances.

Sur la police municipale, je suis assez d'accord avec Jordi Ginesta. Il faut que les choses soient très claires : la sécurité, c'est la police nationale. La mission de la police municipale, c'est la proximité. Le danger, c'est le désengagement de l'État. Et si cela se passe comme pour les passeports, comment fera-t-on pour assumer ce qui doit l'être ? Il faut être très prudent, d'autant que lorsque des mesures financières viennent compenser les transferts de charges - je pense au produit des amendes de stationnement -, les recettes sont versées à l'intercommunalité, pas aux communes elles-mêmes.

Soit la police municipale a un rôle de sécurité et, le cas échéant, la mairie touche elle-même l'argent dédié, soit les missions restent séparées. On l'a vécu pour le stationnement gênant : lorsqu'un citoyen appelait pour signaler une voiture mal garée, le commissariat de Talence le renvoyait vers la police municipale.

M. Philippe Dallier. - C'est partout pareil !

M. Alain Cazabonne. - Des missions supplémentaires, d'accord, mais pas sans garanties de financements.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec Nathalie Delattre sur les questions de primes et d'incitations. C'est sur les secteurs dangereux qu'il faut faire l'effort, avec des primes, comme pour les militaires qui partent à l'étranger, mais en se gardant de prendre des mesures générales. Si l'on retient le seul critère du service public mobilisé jour et nuit, on n'a pas fini d'énumérer la liste : pompiers, infirmiers, etc. ! En revanche, qu'il existe des

différences de rémunération, c'est envisageable. Exercer dans les quartiers nord de Marseille ou à Bordeaux, ce n'est pas la même mission !

Concernant la justice, il faut revenir sur l'ordonnance de 1945. Pensez aux trafics de drogue : ce sont toujours les mineurs qui font le guet.

Enfin, j'ai dit hier que nous étions, nous, élus, en partie responsables de la surcharge de travail pesant sur les policiers et les gendarmes, *via* l'inflation des arrêtés, des circulaires, des lois, des décisions qui sont prises. Les policiers nous le disent : « arrêtez avec les arrêtés » ! Plus de 500 000 arrêtés, circulaires, décrets, *etc.*, sont en vigueur en France ! Et les forces de l'ordre n'en peuvent plus des constants changements.

Mme Gisèle Jourda. - Je partage les réflexions faites par nos collègues, s'agissant notamment de la manière dont cette commission d'enquête a été menée par notre président et par notre rapporteur.

Je voudrais insister sur la proposition n° 10, l'élaboration du livre blanc. Cette piste me semble très intéressante pour bâtir le devenir. Il faut fixer un cadre budgétaire et opérationnel pour nos forces de sécurité intérieure, afin qu'elles répondent au mieux aux besoins de sécurité de nos concitoyens.

S'agissant de la police municipale, la directrice de collectivité territoriale que j'ai été ne peut pas ne pas intervenir sur ce sujet. Il ressort de nos échanges que nous avons des polices municipales et non pas une police municipale. Certains maires ont souhaité se dessaisir du pouvoir de police au profit de l'intercommunalité, mais pas tous. À Trèbes, ma commune, qui est une toute petite ville rentrée dans l'histoire pour les raisons malheureuses que l'on sait, les maires successifs ont décidé depuis des décennies d'avoir une police municipale réactive. Nous avons été à l'initiative des premières conventions nouées avec la gendarmerie. Et lorsqu'il a fallu répondre à l'attentat de Trèbes, la police municipale a joué le rôle de force de coordination. Ailleurs, toutefois, la réalité est différente.

Il est très bien écrit, au titre des préconisations qui président à la proposition n° 26 : « Sans porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ni à la liberté du maire dans la définition de la police, la commission recommande que, le cas échéant, sous l'égide du préfet, la négociation de conventions de coordination soit plus approfondie ». Et pourtant, dans le texte de la proposition, « le cas échéant » a disparu.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Nous aurons des amendements à examiner.

Mme Gisèle Jourda. - J'ai la décentralisation chevillée au corps. Les maires, dans leurs communes, ou, si la compétence a été déléguée, les intercommunalités, se doivent d'être à la manœuvre pour établir les conventions avec l'État et définir les missions de la police municipale.

Aujourd'hui, au moindre problème, on préconise d'en appeler au préfet. Il faut, me semble-t-il, revenir à des choses beaucoup plus simples, et conserver leur autonomie aux collectivités territoriales.

J'ai peut-être le syndrome de Trèbes, mais l'insécurité se manifeste aujourd'hui partout, de la manière la plus violente. Les responsables de collectivités doivent pouvoir nouer les partenariats nécessaires avec l'État - veillons néanmoins au respect de la séparation des pouvoirs.

M. Gilbert-Luc Devinaz. - J'irai dans le sens de tout ce qui a déjà été dit. Pour ce qui me concerne, il s'agissait d'une première expérience. J'ai eu d'abord le sentiment de participer à quelque chose d'assez xénomorphe, et je voudrais remercier nos administrateurs, le président et le rapporteur, parce que le rapport, tout compte fait, est très bien structuré. Il débouche sur trente propositions, ce qui me paraît très intéressant.

Premier point : je ne vois pas bien comment on pourra améliorer l'état d'esprit de nos policiers et de nos gendarmes tant qu'on ne donnera pas davantage de moyens à la justice, qui, dans le département du Rhône, est complètement engorgée. Des classements sans suite y sont prononcés là où, pour les mêmes faits, des poursuites seraient décidées dans d'autres départements. Cette situation est extrêmement mal vécue aussi bien par les policiers que par les gendarmes.

Deuxième point, sur la formation initiale des policiers municipaux. J'ai moi-même recruté des policiers municipaux, en 1995. Je ne suis pas certain que ceux recrutés en 1995 le seraient de nouveau en 2018, tant les missions ont changé.

La formation initiale du policier municipal est-elle bien adaptée aux missions qui lui sont confiées, du moins dans les zones hyperurbanisées ? J'aimerais que ce point donne lieu à une recommandation.

Évidemment, une police municipale dépend du maire, j'en suis d'accord. Il ne faudrait pas laisser entendre que le chef d'une police municipale d'une commune pourrait ne plus dépendre du maire, ou prendre ses ordres ailleurs. Ceci dit, parler, en la matière, de décision du maire, c'est beaucoup dire : dans une métropole comme la mienne, la pression qui s'exerce constamment sur le maire l'oblige à épouser le mouvement qui consiste à augmenter les effectifs de la police municipale.

M. Henri Leroy. - Le rapport me semble très lisible et accessible aux citoyens, et notamment à l'ensemble des membres des forces de sécurité. Les huit conclusions et les trente propositions répondent à toutes les préoccupations qui ont été exprimées.

Quant aux polices municipales, qu'on assimile à des forces de sécurité, elles n'en sont pas. Administrativement, elles dépendent exclusivement du maire, qui les équipe, les recrute, les oriente et fixe leurs missions.

On ne pourra pas vaincre l'obstruction que pratiquent les syndicats de police vis-à-vis de la police municipale. Si l'on veut pouvoir l'assimiler à une force de sécurité, il faut qu'elle ait une école de formation et une école de procédure pénale, et il faut qu'elle dépende de l'État. Comme c'est impossible, quelles que soient les lois que nous votons, le maire aura toujours le pouvoir de déséquiper sa police municipale et de revenir aux gardes-champêtres. Ce n'est pas ce que nous voulons ; mais l'assimilation de la police municipale aux forces de sécurité, gendarmerie et police nationale, n'est pas dans la doctrine des forces de sécurité. C'est le maire qui est le patron de la police municipale, sous l'autorité judiciaire du procureur de la République.

Je voterai le rapport. Il y manque toutefois une mise en garde : si les conclusions ne sont pas prises en compte, si elles restent lettre morte, la situation continuera à se dégrader, et les attentes très fortes des forces de sécurité, qui se sont exprimées durant une enquête longue de six mois, ne seront pas satisfaites.

Mme Samia Ghali. – Je voterai pour ce rapport.

S'agissant de la police municipale, gardons-nous de toute hypocrisie. Du moment que des agents sont en uniforme, dans la rue, le délinquant se moque de savoir s'ils appartiennent ou pas aux forces de sécurité. Il ne fait pas la part des choses.

M. Philippe Dallier. – Si, il la fait !

Mme Samia Ghali. – La preuve : des policiers municipaux ont été blessés. Si, demain, un policier municipal se trouve confronté à une situation de délinquance grave, restera-t-il les mains dans les poches ? Non ! Il interviendra, même si une telle intervention relève des missions de la police nationale. Les délinquants ne font pas de différence entre les uniformes.

M. Philippe Dallier. – S'agissant de la situation très particulière de l'Île-de-France, il existe un contingent de logements affecté aux forces de sécurité, notamment à la police nationale. Vous rappelez très bien combien il est difficile de faire tourner ce parc, en partie situé au milieu de quartiers difficiles où, bien évidemment, les policiers ne veulent pas aller habiter. Dans le projet de loi ÉLAN figurent des dispositions relatives à la réaffectation des logements du parc social. Le parc ne sera plus géré en stock, mais en flux. Il y a peut-être là, pour le ministère de l'intérieur, l'occasion de mieux utiliser son contingent. Or, dans le projet de loi, il est dit que le ministère de l'intérieur sera exclu de cette nouvelle modalité de gestion. L'idée serait pourtant bel et bien de replacer des logements dans des lieux où les policiers seraient susceptibles de les accepter. Ne restons pas figés sur le contingent actuel.

J'ai moi-même dirigé une police municipale pendant 22 ans. Je comprends tout ce qu'ils disent et ressentent. Ils ont toujours eu le sentiment d'être en quelque sorte les parents pauvres de la sécurité ; souvent, les

policiers nationaux les regardent avec condescendance, même si, au fil du temps, les choses ont pu s'améliorer.

Pour autant, attention à ne pas dessaisir le maire : attention à ce que la police nationale ne profite pas de l'élargissement des compétences pour accaparer ou absorber les policiers municipaux. Combien de fois, notamment dans les zones urbaines, le commissariat répond-il, lorsqu'un particulier appelle, pour tout et n'importe quoi : « allez donc voir la police municipale » ? La frontière doit donc être consacrée.

Autre point : j'ai très longtemps refusé d'armer les policiers municipaux ; je n'ai fini par le faire qu'après les attentats, considérant que la donne avait changé. Ceci dit, ce choix doit rester celui du maire. Aujourd'hui, eu égard aux circonstances, je considère qu'il vaut mieux que les polices municipales soient armées ; pour autant, cette décision doit rester du ressort du maire.

En matière d'avancement de grade et de rémunération dans les polices municipales, il faut savoir qu'il existe, en Île-de-France, une concurrence épouvantable entre communes. Toutes les communes créent des postes ; celles qui ont le plus de moyens inventent des systèmes de primes, ou paient forfaitairement des heures supplémentaires et des astreintes qui n'en sont pas, ce qui est parfaitement illégal et a d'ailleurs attiré l'attention des préfets. Il existe une course au salaire, que je peux comprendre ; pour rééquilibrer les choses, il faudrait une autre grille de salaires, très strictement contrôlée.

Mme Brigitte Lherbier. – Le fait que la police municipale dépende du maire – j'ai eu cette responsabilité, en tant qu'adjointe, pendant longtemps – est une force et une faiblesse. Les policiers municipaux peuvent certes se sentir inférieurs ; mais le maire peut leur redonner le prestige et l'estime qui leur sont dus. En l'occurrence, je connaissais individuellement tous les membres de ma police municipale ; tel n'est pas forcément le cas du commissaire avec ses propres troupes. Le rapport entre nous était très différent de celui qui existe entre les policiers nationaux et leur hiérarchie. C'est ce qui fait la force de la police municipale.

En revanche, comme le disait Samia Ghali, ce que vivent les policiers municipaux dans certains quartiers est tout à fait comparable à ce que subissent les autres forces de sécurité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Effectivement, madame Assassi, les dysfonctionnements constatés en aval ont des effets sur l'ensemble de la chaîne pénale. Nous pouvons à cet égard proposer une disposition plus précise, faisant mention d'une nécessaire augmentation des moyens destinés à l'administration pénitentiaire. Les surveillants l'ont eux-mêmes constatés devant notre commission d'enquête : la prison, au-delà du phénomène de surpopulation carcérale, s'apparente à une zone de non droit où sévit la loi

du plus fort. Je retiens votre idée d'un plan ambitieux et concret en faveur de l'administration pénitentiaire.

Vous avez été nombreux à évoquer la police municipale, à propos de laquelle j'ai toujours rappelé le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'importance du rôle du maire. Elle représente la troisième force de sécurité intérieure, désormais mentionnée au code afférent. Sauf à ce que la commune décide du transfert de la compétence, la police municipale ressort de la responsabilité du maire, même si des mutualisations de moyens sont toujours possibles au niveau intercommunal. Le maire décide des effectifs et des missions, sous l'autorité du procureur de la République dès lors qu'est mise en œuvre une prérogative de police judiciaire. Le fait que les policiers municipaux ne soient qu'agents de police judiciaire adjoints (APJA) entrave leur mission, y compris de respect de la réglementation municipale. Je vous propose d'accroître la qualification judiciaire par catégorie, sous le contrôle du Parquet et de l'officier de police judiciaire territorialement compétent (OPJTC) afin de ne pas encourir les foudres du Conseil constitutionnel, qui censura la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPSI au motif de l'unicité du pouvoir judiciaire.

M. Henri Leroy. - Le maire est un OPJ sans circonscription : les agents municipaux ne relèvent donc que de l'OPJTC pour ce qui concerne la police judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. - J'ai armé ma police municipale car les missions et les circonstances l'imposaient, mais nous devons trouver, s'agissant de l'armement, un équilibre sur le fondement d'un référentiel national pour les conventions de coordination. Dès lors, des formations devront être obligatoires.

M. Philippe Dallier. - A la page 94 du rapport, à l'avant-dernier paragraphe, la rédaction relative au rôle décisionnaire du maire en matière d'armement de la police municipale m'apparaît ambiguë.

M. François Grosdidier, rapporteur. - L'autorisation de la convention de coordination représente un préalable obligatoire à l'envoi de policiers municipaux en patrouille de nuit par exemple. Il ne faut en aucun cas les exposer à l'excès ! En outre, en cas de dangerosité avérée, le maire doit leur fournir des moyens adaptés. Il s'agit, il me semble, d'une façon de répondre raisonnablement à une demande d'armement généralisé.

Mme Brigitte Lherbier. - Je croyais pourtant que les policiers municipaux n'étaient pas autorisés à sortir de nuit sans la présence de la police nationale ?

M. Philippe Dallier. - La rédaction que je mentionnais précédemment n'en demeure pas moins floue... Ma police municipale souhaitait être armée : la responsabilité de la décision revient au maire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les conventions de coordination ne devraient pas être un exercice formel, mais l’occasion d’un échange approfondi entre forces de sécurité. Pour autant, nous pouvons préciser davantage le rôle décisionnaire du maire.

M. Jordi Ginesta. – Les policiers municipaux armés sont obligés d’être formés puisqu’il s’agit d’une condition pour obtenir l’autorisation préalable du préfet.

M. Henri Leroy. – Vivre avec une arme, cela s’apprend ! Imaginez que 30 % des personnes armées ont peur. Une formation morale et psychologique me semble indispensable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Parfois, le policier municipal reste un bourgmestre amélioré...

M. Michel Boutant, président. – Rajoutons donc que le maire dispose d’un rôle décisionnel.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le préfet vérifie, pour sa part, que les personnes autorisées à porter une arme ne présentent pas de caractéristique rédhibitoire.

EXAMEN DU RAPPORT

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 1 apporte des précisions relatives aux volumes de véhicules qu’il conviendrait d’acquérir pour moderniser suffisamment le parc automobile de la gendarmerie nationale.

La proposition n° 1 du rapporteur est adoptée.

La proposition de précision n° 2 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 3 complète la proposition n° 17 du rapport, afin de recommander que soit établi un plan de réduction du stock d’heures supplémentaires de la police nationale, assorti d’un système de compensation financière pour les 21 millions d’euros d’heures supplémentaires.

La proposition n° 3 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 4 affirme plus nettement le retard de la police nationale en matière de bonnes pratiques managériales.

La proposition n° 4 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 5 modifie la proposition n° 18 du rapport, afin de privilégier des approches qualitatives plutôt que quantitatives en matière d’évaluation de la performance au sein de la police nationale.

La proposition n° 5 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 6 apporte une précision sur le sentiment des policiers et des gendarmes s’agissant de l’évolution de la délinquance.

La proposition n° 6 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 7 apporte une précision sur la lourdeur des tâches purement procédurales.

La proposition n° 7 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 8 modifie la rédaction de la proposition n° 22 du rapport, afin de préciser le développement consacré à l’oralisation de certains actes de procédure et de demander que soit revu en profondeur le code de procédure pénale, dont la simplification en cours ne constitue qu’un pis-aller en attendant une réforme d’envergure.

La proposition n° 8 du rapporteur est adoptée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 9, qui intègre la proposition n° 10 présentée par notre collègue Gilbert-Luc Devinaz, introduit une nouvelle proposition relative au renforcement de la formation initiale des agents de police municipale et à la réforme de leur filière statutaire. Je vous rappelle, à cet égard, que certains syndicats de police municipale préféreraient conserver la formation au sein du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), tandis que d’autres souhaitaient son transfert au ministère de l’intérieur. En tout état de cause, le cadre B démarre trop haut – pensez qu’un brigadier-chef appartient au cadre C –, tandis que le cadre A cesse trop rapidement la progression dans sa grille indiciaire.

La proposition n° 9 du rapporteur . La proposition n° 10 de M. Devinaz tombe car satisfaite.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ma proposition n° 11 modifie la proposition n° 27 du rapport pour demander que soit étudiée la possibilité juridique de conférer aux agents de police municipale le statut d’agent de police judiciaire voire, dans des cas limités au code de la route et à la réglementation municipale, d’officier de police judiciaire, en posant dans la loi un principe clair de subordination au procureur de la République et à l’OPJTC afin de lever l’obstacle constitutionnel.

La proposition n° 11 du rapporteur est adoptée.

M. Michel Boutant, président. – Nous sommes également saisis de quatre autres propositions par M. Dallier, Mme Assassi et Mme Jourda. Dans la proposition n° 7 du rapport relative à l’offre de logement destinée aux jeunes agents de la police nationale, notre collègue Philippe Dallier souhaite qu’il soit fait référence aux nouvelles règles applicables à la gestion des flux dans les logements réservés à l’usage de l’administration.

M. Philippe Dallier. – Le problème n'est, en effet, pas circonscrit à un insuffisant turn-over ; il s'agit également de relocaliser géographiquement les logements affectés aux jeunes policiers pour éviter des quartiers où ils ne peuvent habiter.

M. Michel Boutant, président. – Certains logements réservés à l'administration se trouvent, en outre, occupés par des retraités ou par des personnes dont les revenus leur permettraient d'habiter dans le parc privé.

M. Philippe Dallier. – Je propose donc que nous fassions mention, dans la proposition n° 7, des nouvelles règles relatives à la relocalisation des logements.

La proposition de M. Dallier est adoptée.

M. Michel Boutant. – La seconde proposition de M. Dallier porte sur le rappel du rôle décisionnaire du maire s'agissant de l'armement de la police municipale.

La proposition de M. Dallier est adoptée.

Mme Gisèle Jourda. – Je propose, pour ma part, qu'il soit précisé, à la proposition n° 26 du rapport, que la négociation de conventions de coordination plus précises soit impulsée par les préfets le cas échéant uniquement.

La proposition de Mme Jourda est adoptée.

M. Alain Cazabonne. – Ne pourrions-nous pas évoquer la question du financement des polices municipales ? Il n'est pas normal que le produit des amendes soit versé à l'intercommunalité, alors que certaines communes n'ont aucune police municipale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Tel n'est pas le sujet de notre commission d'enquête !

M. Michel Boutant, président. – Enfin, Eliane Assassi souhaite l'intégration d'une nouvelle proposition demandant le lancement d'un plan ambitieux et concret d'amélioration des conditions de travail des agents pénitentiaires et de la revalorisation des missions de l'administration pénitentiaire.

La proposition de Mme Assassi est adoptée.

Mme Éliane Assassi. – Notre rapport représente, j'en suis convaincue, un pas important vers une reconnaissance du malaise des forces de sécurité intérieure. J'en partage l'esprit et la lettre, à défaut d'adhérer à la totalité des propositions, dont certaines m'apparaissent insuffisantes, au regard notamment de la nécessaire séparation entre la police et la justice et en matière de gestion des ressources humaines. Ma position sera en conséquence celle d'une abstention positive et constructive. J'attends avec impatience la traduction de nos recommandations dans la prochaine loi de finances... Enfin, si vous l'acceptez, je souhaiterais que figure en annexe du

rapport une contribution du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE).

Le rapport est adopté, ainsi que son titre : « Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine »

La possibilité d'intégrer une contribution du groupe CRCE est adoptée.

La publication du rapport et celle du compte rendu sont autorisées.

M. Michel Boutant, président. – Je suis heureux de cette belle unanimité.

CONTRIBUTION DE MME ÉLIANE ASSASSI, SÉNATRICE DE SEINE-SAINT-DENIS (GROUPE CRC)

Un constat largement partagé

Le constat dressé par la commission d'enquête ne peut qu'être partagé par l'ensemble de ses membres : nos forces de sécurité intérieure sont en souffrance et ont le sentiment d'être délaissées depuis de nombreuses années par les gouvernements successifs.

Les sénatrices et sénateurs du groupe CRCE n'ont eu de cesse de dénoncer cette situation, notamment lors des débats budgétaires.

Le décalage est en effet grand entre les priorités nettes des différents gouvernements en matière de sécurité publique qui ont donné lieu à de nombreuses lois globalement répressives, et les moyens concrètement alloués à nos services de police et de gendarmerie.

Leurs conditions de travail se trouvent aujourd'hui extrêmement détériorées, notamment en raison du renouvellement incessant de l'état d'urgence entre 2015 et 2017 et du stress permanent qu'engendrent des relations trop souvent conflictuelles avec la population.

Or, si le régime d'état d'urgence a pris fin le 1er novembre dernier, le Gouvernement a reconnu que la menace revêtait désormais « un caractère durable », et a souhaité doter l'Etat de nouveaux moyens juridiques permanents, de droit commun, avec la loi du 30 octobre 2017. Le surcroît opérationnel ne s'est donc aucunement trouvé diminué par la fin de l'état d'urgence, et se serait même accentué.

Des propositions intéressantes et d'autres en demi-teinte

- *Sur la prise en charge psychologique des forces de l'ordre*

Les premières propositions du rapport apportent des réponses au mal-être, notamment psychique, de nos forces de l'ordre ; cependant, elles doivent être suivies en urgence et trouver leur concrétisation dans les orientations de politique publique afférentes.

Les conditions de travail déplorables des policiers les rendent structurellement incapables d'accompagner correctement certaines victimes, notamment les plus traumatisées et en état de choc (attentats, violences sexuelles, ...). À cet égard, la souffrance engendrée et l'impact traumatique qu'induit l'écoute de récits souvent violents doit requérir notre plus grande

attention. L'accompagnement psychologique défaillant et le manque de supervision dans ces cas-là obligent les agents à y remédier par des techniques inconscientes de distanciation qui peuvent expliquer le comportement parfois inadapté de certains d'entre eux lors de dépôts de plainte.

- *Sur le renforcement de la formation*

C'est une question fondamentale à laquelle le rapport apporte quelques réponses. Pour notre part, nous n'avons cessé de dénoncer l'insuffisance de la formation de nos forces de l'ordre, nous le déplorons d'autant plus que les lois sécuritaires en matière de sécurité publique tendent vers toujours plus d'armement et pour toujours plus de fonctionnaires (y compris les policiers municipaux). Cela est absolument déraisonnable et dangereux pour nos concitoyens, au premier rang desquels les fonctionnaires de police et de gendarmerie eux-mêmes, ... en témoignent les vagues de suicides d'années en années. L'IGPN vient d'ailleurs d'annoncer une très forte hausse du recours aux armes à feu chez les policiers entre 2016 et 2017 (+54%), chiffre révélateur d'un climat tendu sur le terrain. Les quelque 394 utilisations pouvant raisonnablement être imputées à la loi entrée en vigueur en février 2017 qui élargit les règles de légitime défense notamment dans un but de meilleure prévention du terrorisme.

La formation est, selon nous, la meilleure réponse à apporter pour gérer les ressources humaines. Ainsi, nous nous interrogeons sur la conception managériale qui renvoie à des schémas de gestion d'entreprise. Cela est pour le moins discutable il s'agit ici de proposer un cadre de travail satisfaisant à des agents publics. Aussi, sommes-nous dubitatifs quant à l'usage de « critères de performance » et du « système de reporting » (propositions 18 et 19).

- *Sur les conventions de coordination avec la police municipale*

Nous rappelons que police municipale et police nationale ne sont pas perméables, et que leurs missions (au-delà du maintien de l'ordre public) sont singulièrement différentes. Après des concours distincts, des formations propres à chacun, rappelons que le policier national agit par exemple en matière judiciaire, ce qui l'habilite notamment à mener des enquêtes lors de la commission d'infractions ; alors que son collègue municipal n'a qu'une compétence très limitée dans ce domaine.

En outre, il y a autant de polices municipales que de communes et donc de maires et que leur rôle doit rester circonscrit à leurs propres missions, à moins de les intégrer à un grand corps de police nationale relevant du pouvoir régalién. Or l'extension de l'usage des armes à feu et le port des caméras mobiles pérennisées récemment pour la police municipale font état d'une convergence inquiétante dans la conception des différents métiers de police.

- *Sur la dématérialisation*

Les propositions consistant à dématérialiser « totalement » la procédure pénale sont très préoccupantes, tout comme la mise en place d'outils dématérialisés en temps réels entre enquêteurs et magistrats. L'outil numérique doit bien sûr pouvoir améliorer les conditions de travail des forces de l'ordre mais en aucun cas dégrader les relations entre police et administrés et notre procédure pénale qui, en droit français.

- *Sur la pénitentiaire*

Nous nous félicitons que le rapport ait rajouté une recommandation relative à la situation des personnels de la pénitentiaire qui sont traversés eux-aussi par des malaises et surtout par des doutes quant à l'utilité même de leurs missions rejoignant en cela des problématiques soulevées par les agents de la police nationale.

Nous nous étonnons enfin qu'aucune proposition ne renvoie à la police de sécurité du quotidien qui a le mérite (au moins en apparence) de poser la question du lien entre population et forces de l'ordre qui selon nous ne peut se résumer au « soutien » et au « respect » de nos concitoyens en nos forces de l'ordre. Il est évident que les fonctionnaires de police et de gendarmerie souffrent directement de la dégradation de leur relation avec la population.

Selon nous, la réalisation d'une véritable police de proximité – que nous avons toujours soutenue – suppose une gestion des effectifs adaptée, d'abord en la dotant des moyens nécessaires, mais aussi en créant – sur le mode de la Direction générale de la sécurité intérieure créée le 14 avril 2014 – une direction générale de la police de proximité. Celle-ci disposerait comme toute entité de cette importance, de services administratifs et de soutien nécessaires à son fonctionnement et à sa gestion.

S'attaquer uniquement aux conséquences sans songer aux causes ne constitue pas la solution ; il convient plutôt de donner la priorité à la prévention et à la dissuasion plutôt qu'à la répression.

En ce sens, les sénatrices et sénateurs du groupe CRCE défendent une police plus proche de nos citoyens pour une société plus humaine et confiante en nos forces de l'ordre.

Malgré des réserves, les sénatrices et sénateurs du groupe CRCE notent le sérieux et la rigueur du travail effectué par les membres de la Commission d'enquête. Ils sont ainsi favorables à la publication de ce rapport sur lequel ils s'abstiendront.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

Mardi 6 février 2018

M. Jean-Marie Godard, journaliste, auteur de l'ouvrage : « *Paroles de flics* »

Mercredi 7 février 2018

Fédérations Interco CFDT

MM. Denis Jacob, secrétaire général, et **Julien Morcrette**, secrétaire général adjoint à Alternative Police CFDT

MM. Christophe Rouget, chargé de mission « communication », et **Guillaume Ryckewaert**, chargé de mission au syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI-CFDT)

Unité SGP Police FO

M. Grégory Joron, secrétaire national aux compagnies républicaines de sécurité (CRS)

M. Jérôme Moisant, secrétaire national aux conditions de travail

UNSA-FASMI

M. Benjamin Gayrard, secrétaire général du syndicat UNSA des personnels de la police scientifique

M. Olivier Varlet, secrétaire général adjoint de l'UNSA Police

M. Laurent Massonneau, secrétaire général adjoint de l'Union des officiers

MM. David Lebars et **Jérémy Dumont**, secrétaires nationaux du syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN)

M. Guillaume Lebeau, auteur de *Colère de flic*, et **Mme Maggy Biskupski**, présidente de l'association « Mobilisation des policiers en colère

Mardi 13 février 2018

Mmes Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO), et **Amélie Puaux**, psychologue du SSPO (cellule de soutien psychologique opérationnel de Paris et de sa petite couronne)

Me Laurent-Franck Liénard, avocat

M. Alain Bauer, professeur de criminologie appliquée au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), à New-York et à Shanghai

Mercredi 14 février 2018

Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), **Adjudant-chef Samia Bakli**, **Lieutenant-Colonel Sébastien Baudoux**, **Adjudant Raoul Burdet**, **Mdl Chef Gérard Dhordain**, **Major Emmanuel Franchet**, **Adjudant-Chef Hélène L'hotelier**, **Mdl Chef Frédéric Le Louette**, **Capitaine Franck Potier**, **Gendarme Grégory Rivière**, **Major Bruno Tromeur**, **Adjudant Erick Verfaillie**

MM. Éric Morvan, directeur général de la police nationale, **Gérard Clérissi**, directeur des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), **Mme Noémie Angel**, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien à la DRCPN, et **M. Michel Vilbois**, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure

M. Christian Mouhanna, chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Jeudi 15 février 2018

Table ronde de représentants de **syndicats de policiers municipaux** :
Syndicat FO – Territoriaux des policiers municipaux

MM. Christophe Léveillé et **Patrick Lefèvre**, secrétaires nationaux
Police municipale FO

FA-FPT Police municipale – SAFPT Police municipale

M. Pascal Kessler, secrétaire général pour le versant territorial de la
FA-FPT

M. Pascal Aiguespares, membre du bureau fédéral de la FA-FPT

M. Fabien Golfier, secrétaire national en charge de la police municipale au sein de la FA-FPT, membre de la commission consultative de la police municipale au titre de la FA-FPT

UNSA

M. Manuel Herrero, secrétaire général adjoint UNSA territoriaux région AURA, membre de la commission consultative des polices municipales

CGT-PM

MM. Pascal Ratel et **Yves Manier**, membres directeurs du collectif national CGT PM

CFDT Forces de sécurité publique et civile

M. Serge Haure, chargé de mission Force de sécurité publique et civile à la Fédération Interco CFDT

M. Hervé Jacq, membre de la commission exécutive CFDT-Interco 91

Mardi 20 février 2018

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur

Mercredi 7 mars 2018

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

Table ronde de représentants d'**associations nationales professionnelles de militaires** :

GENDXXI

MM. Jean-Pierre Bleuzet, vice-président, et **David Ramos**, membre du conseil d'administration

APNM Gendarmes & Citoyens

Mdl-Chef Thierry Guerrero, président

Jeudi 8 mars 2018

MM. Pierre-Édouard Colliex, Médiateur interne de la police nationale, et **Philippe Buchin**, adjoint au Médiateur interne

MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, et **Franck Natali**, avocat au Barreau de l'Essonne et ancien bâtonnier, coauteurs du rapport « *Amélioration et simplification de la procédure pénale* » (livre 2 des chantiers de la justice).

Mardi 13 mars 2018

Table ronde de représentants de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI) : **MM. Christophe Robert Dit Garnier**, président, **Thomas Nesle**, vice-président, **M. Gbenoukpo Laurent Houndegla**, secrétaire, **Abdel Aziz Sakhi**, **Mme Virginie Jacob** et **M. Sébastien Delbaere**, membre de l'UPNI

Mercredi 14 mars 2018

Table ronde de représentants de la **fédération syndicale CFE-CGC police nationale - Alliance** :

Alliance PN

MM. Stanislas Gaudon, secrétaire administratif général adjoint, et **Philippe Lavenu**, délégué national

Syndicat indépendant des commissaires de police (SICP)

MM. Olivier Boisteaux, secrétaire général, et **Mickaël Trehen**, secrétaire national

Synergie officiers

Mme Audrey Colin et **M. Benjamin Iseli**, conseillers techniques

Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), et **Colonel Laurent Bernard**, adjoint à la sous-direction administrative et financière

Mardi 20 mars 2018

M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière direction

Mercredi 21 mars 2018

Table ronde de représentants d'**associations membres de l'« Entente gendarmerie »** :

Général Edmond Buchheit, président du Trèfle

Général Jean Colin, président d'Amis de la gendarmerie

Colonel Jean-Pierre Sobol, président de l'Association nationale des réservistes et des sympathisants de la gendarmerie (RESGEND)

Capitaine Renaud Ramillon-Deffarges, Fédération nationale des réservistes opérationnels et citoyens de la gendarmerie (ANORGEND)

Colonel Jean-Pierre Virolet, vice-président de l'Union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie (UNPRG)

M. Jean-Claude Fontaine, président de la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG)

M. André Clapie, président de la Confédération française d'associations de retraités et de pensionnés de la gendarmerie (CFARPG)

Colonel Patrice Gras, président des Ailes de la gendarmerie

Mme Murielle Noël, présidente de l'Association d'aide aux membres et familles de la gendarmerie (AAMFG)

Table ronde de représentants de **syndicats de la police municipale** :

Association nationale des cadres de la police municipale (ANCPM)

M. Jean-Michel Loubaney, président

M. Patrice Debois, vice-président

M. Patrick Mateos, secrétaire

M. Serge Correia, membre

CFTC-Police municipale

M. David Meseray, président, Jacques Camille Mbabu, délégué régional et Yannick Verlaine, délégué régional

Syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM),

M. Cédric Michel, président

M. Olivier Allesandrini, secrétaire général

Syndicat national des policiers municipaux (SNPM)

M. Yves Bergerat, président

M. Bertrand Calas, vice-président

M. Patrick Léger, vice-président

Syndicat national de la sécurité publique (SNSP)

M. Patrice Papail, responsable communication et délégué d'Indre-et-Loire

Union syndicale professionnelle des policiers municipaux

M. Benjamin Debreu, directeur du contentieux

M. Guillaume Many, délégué régional d'Île-de-France de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux

Mardi 27 mars 2018

M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la Police nationale, **M. Thomas Fourgeot**, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix, et **Mme Noémie Angel**, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien

Général Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, et **Colonel Charles Bourillon**, adjoint au sous-directeur de la politique des ressources humaines

Mercredi 28 mars 2018

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, **Mmes Béatrice Bossard**, sous-directrice de la justice pénale générale, et **Marie-Céline Lawrysz**, chef du bureau de la police judiciaire

Mardi 3 avril 2018

M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre

Mardi 10 avril 2018

Dr Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et **Dr Alain Miras**, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé par la Cour de cassation

M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique

Mercredi 18 avril 2018

M. Laurent Nuñez, préfet, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) (à huis clos)

M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)

Mardi 15 mai 2018

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, **M. Rémy Heitz**, directeur des affaires criminelles et des grâces, **M. Stéphane Bredin**, directeur de l'administration pénitentiaire, **M. Nicolas Heitz**, conseiller chargé de la coordination des politiques de la justice, **M. Jérôme Simon**, conseiller politique pénale

M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire

M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, **Mme Brigitte Lafourcade**, directrice centrale adjointe

Mercredi 16 mai 2018

Table ronde de **représentants d'organisations syndicales de surveillants pénitentiaires** :

UFAP UNSa justice

M. Jean-François Forget, secrétaire général

M. David Besson, secrétaire général adjoint

M. David Calogine, secrétaire général adjoint

M. Stéphane Barraut, secrétaire général adjoint

M. Emmanuel Chambaud, secrétaire général adjoint

M. Wilfried Fonck, secrétaire national

FO Pénitentaire

M. Yoan Karar, secrétaire général adjoint

M. Emmanuel Guimaraes, trésorier général

SPS non gradés

M. Philippe Kuhn, délégué régional à la direction interrégionale de Paris

M. Wilfried Vicherat, secrétaire local

Préfecture de police de Paris :

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris

M. Frédéric Dupuch, directeur de la police de proximité de l'agglomération parisienne

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire

M. Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation

M. Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques

M. Lucas Demurger, conseiller technique chargé de la prospective au cabinet du préfet

M. Denis Safran, conseiller technique, professeur agrégé de médecine chargé des questions de santé en matière de sécurité intérieure

Mercredi 30 mai 2018

Audition à huis clos d'agents de la police nationale

Jeudi 31 mai 2018

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale (IGPN)

Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Mardi 12 juin 2018

Mutuelle Intériale

M. Pascal Beubat, président

Mme Marie-Pierre Janvrin, directrice santé et études

M. Laurent Michel, directeur des relations extérieures

Jeudi 14 juin 2018

Table ronde d'agents de police

M. Jean-Louis Arajol, responsable du collectif Police République et citoyenneté, membre fondateur du collectif Français solidaires

Mme Nathalie Orioli, responsable régionale Île-de-France d'Unité SGP Police, présidente de SOS Policiers citoyens

M. Rocco Contento, secrétaire départemental Paris, Unité SGP Police

M. Frédéric de Olivera, responsable secrétariat général pour l'administration de la police de Versailles, Unité SGP Police

PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Déplacement à Calais

Vendredi 16 mars 2018

Délégation

M. Michel Boutant, président
M. François Grosdidier, rapporteur
M. Dominique de Legge
Mme Brigitte Lherbier
Mme Isabelle Raimond-Pavero
M. Jean Sol

Programme et personnes rencontrées

Observation du dispositif « sentinelle » en gare de Calais-Fréthun.

Visite de la gendarmerie mobile et militaire d'Eurotunnel.

Visite de la police aux frontières du port.

Entretien avec **M. Fabien Sudry**, préfet du Pas-de-Calais, le **Lieutenant-Colonel Sylvain Vasseur**, délégué militaire départemental, le **Colonel Bertin Malhet**, gendarme, le **Capitaine Sébastien Bonconor**, gendarme, **MM. Hervé Derache**, directeur interdépartemental de la police aux frontières, **François Angelini**, directeur départemental de la sécurité publique du Pas-de-Calais, **Borris Bonnerre**, commissaire de police, chef de la circonscription de sécurité publique de Calais, **Michel Tournaire**, sous-préfet de Calais), **Mmes Delphine Brard**, chargée de mission auprès du préfet du Pas-de-Calais sur les questions migratoires, et **Natacha Bouchart**, maire de Calais.

Visite de la zone Marcel Doret (CRS, sécurité publique).

Observation du dispositif de sécurité lors de la distribution des repas (sécurité publique).

Déplacement à Marseille

Lundi 26 mars 2018

Délégation

M. Michel Boutant, président
M. François Grosdidier, rapporteur
Mme Samia Ghali
Mme Gisèle Jourda
M. Dominique de Legge
M. Henri Leroy

Programme et personnes rencontrées

Entretien avec **M. Olivier de Mazières**, préfet de police des Bouches-du-Rhône.

Entretien avec le **Général Marc Lévêque**, commandant de la région de gendarmerie de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et le **Colonel Benoît Ferrand**, commandant du groupement de gendarmerie départementale des Bouches-du-Rhône.

Réunion de travail avec les maires de la commission sécurité de l'association des maires des Bouches-du-Rhône.

Entretien avec l'**inspecteur général Jean-Marie Salanova**, directeur départemental de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône, coordonnateur zonal, le **commissaire général Jean-François Jaffuel**, commissaire central de Marseille, le **commissaire divisionnaire Michel Mallea**, chef de la division nord, le **commissaire divisionnaire Karine Paravisini**, chef de la division sud, le **commissaire David Brugère**, chef de la division centre, et le **commissaire divisionnaire Olivier Harguindeguy**, chef du service départemental/service zonal du renseignement territorial.

Entretien avec des membres de la brigade anti-criminalité.

Entretien avec l'**inspecteur général Éric Arella**, directeur interrégional de la police judiciaire de Marseille.

Entretien avec le commandant de groupement, le commandant de compagnie, le commandant de brigade et les militaires de la brigade territoriale de Gardanne.

Déplacement à Coulommiers

Mercredi 4 avril 2018

Délégation

M. Michel Boutant, président
M. François Grosdidier, rapporteur
M. Arnaud de Belenet
M. Gilbert-Luc Devinaz
M. Henri Leroy
Mme Isabelle Raimond-Pavero
M. Jean Sol

Programme et personnes rencontrées

Entretien avec **Mmes Ginette Motot**, maire de Coulommiers, **Marie-José Thouret**, adjointe déléguée à la sécurité et à la circulation, et **M. Thomas Rennucci**, chef de la police municipale de Coulommiers.

Entretien avec **MM. Christian Hirsoil**, directeur départemental de la sécurité publique de Seine-et-Marne, et **Alain Morizot**, commandant au commissariat de Coulommiers.

Visite du commissariat et entretien avec les personnels.

Visite de la compagnie de gendarmerie, en présence du **Colonel Étienne Martinez**, commandant le groupement de gendarmerie de Seine-et-Marne, et **Sébastien Jouglar**, chef d'escadron, commandant la compagnie de gendarmerie de Coulommiers.

Entretien avec des gendarmes représentatifs de la compagnie (gendarmes adjoints volontaires, gendarmes, gradés et officiers de tous les types d'unités) et les conseillers concertation.

Déplacement à Versailles-Satory

Mardi 17 avril 2018

Délégation

- M. Michel Boutant, président
- M. François Grosdidier, rapporteur
- M. Philippe Dominati
- Mme Gisèle Jourda
- M. Jean Sol

Programme et personnes rencontrées

Présentation du Groupement blindé de gendarmerie mobile (organisation et emploi des unités) et de la capacité blindée (parcs, missions, maintien en condition).

Présentation de matériels majeurs (VBRG, VAB et Irisbus) en présence de militaires servant en Escadron de gendarmerie mobile et du chef du Centre de soutien automobile de gendarmerie.

Visite des quartiers Guichard et Delpal (visite de logements).

Déplacement à Bordeaux

Vendredi 20 avril 2018

Délégation

- M. Michel Boutant, président
- M. François Grosdidier, rapporteur
- M. Alain Cazabonne
- Mme Nathalie Delattre
- Mme Gisèle Jourda

Programme et personnes rencontrées

Entretien avec **M. Alain Juppé**, maire de Bordeaux.

Présentation du Groupement de gendarmerie et des enjeux de sécurité par **le Colonel Jean-Christophe Sintive**, commandant du groupement.

Tale ronde sur les difficultés rencontrées par la police judiciaire de masse traitée par les unités territoriales, en présence de l'officier adjoint de police judiciaire, d'un commandant de compagnie, d'un commandant de brigade territoriale, d'un conseiller concertation du groupement, d'un conseiller concertation compagnie, d'un enquêteur de la brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires.

Table ronde sur les difficultés rencontrées par la police judiciaire traitée par les unités spécialisées - brigades de recherches, section de recherches - en présence du commandant en second de la section de recherches de Bordeaux, d'un enquêteur de la brigade de recherches, de deux enquêteurs de la section de recherches, d'un conseiller concertation groupement, d'un conseiller concertation section de recherches, d'un technicien en identification criminelle du groupement.

Déjeuner de travail avec **Mme Marie-Madeleine Alliot**, procureur de la République de la Gironde, et **M. Gérard Aldigé**, procureur adjoint.

Échanges avec **M. Éric Krust**, commissaire divisionnaire, chef de l'état-major de la direction départementale de la sécurité publique de la Gironde, et les personnels ; visite du Centre d'information et de commandement.

Échanges avec **M. François Bodin**, commissaire général, directeur interrégional de la police judiciaire, et les personnels.

Échanges avec **M. Fabrice Naud**, commissaire divisionnaire, directeur zonal de la police aux frontières par intérim, et les personnels.

Déplacement au Liège (établissement du Courbat)

Vendredi 25 mai 2018

Délégation

- M. Michel Boutant, président
- M. François Grosdidier, rapporteur
- Gisèle Jourda
- Isabelle Raimond-Pavéro

Programme et personnes rencontrées

Présentation de l'établissement par **M. Pierre Cavret**, président de l'Association Nationale d'Action Sociale des personnels de la police nationale et du ministère de l'intérieur (ANAS) et **Mme Sarah Trotet**, directrice du Courbat, ainsi que leurs collaborateurs médecins, psychologues et infirmiers.

Échanges avec le président de l'ANAS et la directrice du Courbat.

Échanges avec des patients.

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION CONSTITUTIVE

MARDI 30 JANVIER 2018

M. Jordi Ginesta, président. – En qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la réunion constitutive de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure.

La constitution de cette commission d'enquête fait suite à une demande du groupe Les Républicains dans le cadre du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du règlement du Sénat. La conférence des présidents a pris acte de cette demande le 13 décembre dernier et le Sénat a désigné ses membres au cours de la séance du mercredi 17 janvier. Selon le règlement, les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête sont partagées entre la majorité et l'opposition.

Nous procédons à l'élection du président de notre commission d'enquête. J'ai été informé de la candidature de M. Michel Boutant, du groupe socialiste et républicain.

La commission procède à l'élection de son président, M. Michel Boutant.

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez en me désignant à la présidence de cette commission d'enquête.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous rappeler brièvement les règles spécifiques qui s'appliquent au fonctionnement des commissions d'enquête.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés, tel que celui d'auditionner toute personne dont nous souhaiterions recueillir le témoignage ou d'obtenir la communication de tout document que nous jugerions utile.

Les auditions sont en général publiques, sauf si nous en décidons autrement. En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion ! Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, et le règlement du Sénat prévoit que tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas ses obligations pourra être exclu.

Je vous propose désormais de passer à la nomination du rapporteur, ainsi que des membres du bureau. Le groupe Les Républicains, à l'origine de la commission d'enquête, a proposé le nom de notre collègue François Grosdidier.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. François Grosdidier.

M. Michel Boutant, président. – Je vous propose ensuite de désigner les membres du bureau, composé de sept vice-présidents, avec la règle simple d'un vice-président par groupe :

La commission procède à la désignation des vice-présidents : Mme Éliane Assassi, MM. Arnaud de Belenet, Alain Cazabonne, Mmes Nathalie Delattre, Samia Ghali, MM. Alain Marc et André Reichardt.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous allons œuvrer pendant six mois à établir un rapport sur l'état des forces de sécurité intérieure. Il est inutile de vous rappeler les faits ayant conduit le groupe Les Républicains à demander la constitution de cette commission d'enquête : après une vague de suicides chez les policiers et les gendarmes, suicides statistiquement plus élevés que dans le reste de la population, nous avons souhaité nous interroger sur l'expression d'un ras-le-bol, qui s'est traduit récemment par des manifestations débordant le simple cadre syndical. Il faut chercher à identifier les causes souvent multifactorielles de ce malaise, afin d'aboutir à des propositions qui aideront le Parlement et l'exécutif à améliorer les conditions de travail de nos forces de l'ordre.

Il n'existe pas véritablement de définition juridique des « forces de sécurité intérieure ». Si l'on se réfère au code de la sécurité intérieure, il s'agirait notamment de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des polices municipales. Doit-on pour autant exclure les autres professions du champ de nos travaux, comme les douanes ou l'administration pénitentiaire ? Je rappelle que cette dernière avait été écartée de la sphère des forces de l'ordre au terme de l'examen de la loi relative à la sécurité publique. Selon moi, nos efforts devront se concentrer sur la police et la gendarmerie. Cela étant, nous intéresser aux douanes et aux personnels de l'administration pénitentiaire sera inévitable si l'on souhaite approfondir certains sujets. Il sera également nécessaire de tenir compte des forces armées, car elles participent aux missions de sécurité intérieure dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Par ailleurs, nous aurons à traiter de questions relatives aux conditions familiales, financières et matérielles des forces de l'ordre. Nous aurons également à évoquer des sujets plus vastes, comme le fonctionnement ou plutôt le dysfonctionnement de la chaîne pénale, qui contribue à la dégradation du moral des forces de sécurité.

Le calendrier de nos travaux s'étend sur six mois. Nous aurions évidemment intérêt à rendre notre rapport dès la fin juin. Il faudra donc très

vite entamer le cycle des auditions et l'achever à la mi-avril. Par la suite, il sera toujours possible d'entendre des personnalités ou de nous déplacer si nous le jugeons nécessaire, mais je pense que notre programme de travail se doit d'être très dense dès le départ.

Il importe tout d'abord d'auditionner les institutionnels : je pense à l'actuel ministre de l'intérieur, mais aussi à Bernard Cazeneuve, qui s'était saisi de ce dossier des suicides en son temps en lançant un plan d'action. Je pense également au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale et au directeur général de la sécurité intérieure. Je souhaite que la commission auditionne les différents directeurs généraux avant d'entendre les directeurs des services centraux, ce qui nous permettra d'interroger ces derniers à la lumière de ce que nous aurons appris.

Il serait en outre intéressant de se pencher sur les rapports des inspections générales de la gendarmerie nationale et de la police nationale, rapports dont on peut demander la communication au ministre. Nous aurons bien sûr à entendre tous les syndicats de policiers, les associations professionnelles de la gendarmerie et de l'armée de terre, les associations de femmes de policiers et de gendarmes, ainsi que des criminologues, des sociologues ou des psychologues.

Je suggère enfin que nous nous déplaçons dans les casernes, les commissariats ou les brigades en mauvais état, que ces bâtiments aient subi des dégradations ou qu'ils soient vétustes. Certains lieux pourraient nous intéresser, en Seine-Saint-Denis notamment. Je demande à ceux d'entre vous qui ont des suggestions de déplacement de le faire savoir rapidement. Je n'oublie pas la problématique spécifique de l'outre-mer qu'il nous faudra traiter aussi.

M. Michel Boutant, président. - Pour preuve que cette actualité est aiguë, je voudrais signaler la publication récente de deux livres : le premier, *Colère de flic*, est l'œuvre d'un policier, Guillaume Lebeau ; le second, *Paroles de flics*, a été écrit par le journaliste Jean-Marie Godard.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Il serait intéressant d'entendre les deux auteurs pour ne pas nous laisser enfermer dans le discours institutionnel. Je précise que Jean-Marie Godard s'est immergé pendant un an dans les forces de l'ordre.

M. Henri Leroy. - Il faut revenir aux raisons qui ont conduit à la création de cette commission d'enquête. En 2017, un membre des forces de l'ordre s'est suicidé chaque semaine, avec un pic relevé au mois de novembre d'un suicide par jour. Depuis le début du mois de janvier, on a déjà comptabilisé six suicides dans la police.

Pour avoir moi-même été un ancien officier de gendarmerie et avoir conduit plusieurs enquêtes sur des suicides de gendarmes, je peux vous garantir que le malaise est profond et que celui-ci n'est pas seulement lié à

des problèmes personnels, de cœur, d'argent ou relationnels. Seul le cumul de plusieurs facteurs explique le passage à l'acte de certains agents.

Il faudra se rendre dans les casernements et les commissariats pour comprendre comment les personnels vivent au quotidien. Il est évidemment possible de choisir les lieux à visiter en collaboration avec les institutionnels, mais je rappelle que la commission d'enquête dispose d'une liberté d'action importante et de pouvoirs tout à fait exceptionnels. Il nous faut entendre les familles, les personnes qui travaillent au jour le jour dans les forces de l'ordre, quel que soit leur niveau dans la hiérarchie, et pas les seuls institutionnels.

Compte tenu des moyens dont nous disposons, nous devrions demander à ce que nous soient transmis les rapports établis à la suite des suicides, tant dans la police que dans la gendarmerie. Cela nous permettrait de prendre connaissance des études très approfondies menées à ces occasions.

M. Philippe Dallier. – Il sera probablement difficile de distinguer parmi les causes ayant conduit certaines personnes au suicide, parce que ces causes sont multiples. Au risque de paraître maladroit, je souhaiterais savoir s'il serait possible de disposer d'une cartographie détaillée des actes en question, à croiser peut-être avec d'autres données, comme la localisation des casernements, les effectifs ou encore le nombre des actes de délinquance.

M. Michel Boutant, président. – La direction générale de la gendarmerie et la direction générale de la police sont en mesure de nous fournir ces documents. Il serait intéressant de croiser la carte des suicides avec celle des agressions subies par les forces de l'ordre. On a récemment beaucoup entendu parler d'agressions répétées, notamment dans l'Essonne.

Il nous faut en outre aborder la question de la formation initiale et continue. Dans l'un des deux livres que j'ai mentionnés, il est dit qu'elle n'est pas véritablement en adéquation avec les situations vécues par les policiers et les gendarmes sur le terrain.

M. André Reichardt. – Je souhaite revenir sur le périmètre de nos travaux. Malgré ce que vient de dire le rapporteur, je pense qu'il serait opportun d'ouvrir notre réflexion à l'administration pénitentiaire.

Au cours de ces dix derniers jours, j'ai eu l'occasion de rencontrer les organisations syndicales. J'ai été frappé par leur état d'esprit actuel, qui s'explique par un manque drastique de moyens et une insuffisante prise en considération de leurs problèmes. Ce serait une bonne chose et une marque de considération forte que d'associer les personnels pénitentiaires à nos travaux. Il s'agit de professionnels qui travaillent dans des conditions difficiles et qui subissent des violences au quotidien. Celles-ci atteignent des sommets et se banalisent. Les surveillants de prison n'en peuvent plus !

M. Michel Boutant, président. – J’entends ce que vous dites, monsieur Reichardt ; nous allons y réfléchir.

M. Alain Marc. – Je partage l’avis d’André Reichardt. J’ai d’ailleurs moi-même visité la prison de Fresnes ce matin avec plusieurs sénateurs de la commission des lois. Savez-vous que sur les 800 places ouvertes au dernier concours de surveillant pénitentiaire, on n’est parvenu à en recruter que la moitié ? C’est dire la difficulté que l’on rencontre pour recruter des candidats ! Il faudrait établir une comparaison entre les candidats à ce concours et les candidats aux concours de gendarme ou de policier. J’évoque ce sujet, parce que le renseignement pénitentiaire va prendre de plus en plus d’importance dans l’avenir.

Je m’interroge sur la méthodologie suivie par notre commission. Nous ne devrions pas nous contenter d’établir une cartographie comparée des suicides et des actes de délinquance. Sinon, autant conclure tout de suite que les suicides sont uniquement dus à la profession exercée. Or on observe également un nombre élevé de suicides parmi les agriculteurs, les enseignants, ou encore chez France Telecom il n’y a pas si longtemps.

Il serait préférable de nous appuyer sur la réflexion scientifiquement indiscutable de personnalités irréprochables et non pas seulement sur de simples témoignages. La méthodologie retenue sera capitale.

Mme Nathalie Delattre. – Je partage les propos tenus par Alain Marc sur la méthodologie.

Monsieur le rapporteur, en tant que rapporteur de la proposition de loi visant à réhabiliter la police de proximité, vous avez déjà conduit plusieurs auditions, notamment parmi les procureurs. Envisagez-vous de vous appuyer sur les informations déjà recueillies ou procéder à de nouvelles auditions ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce seront nécessairement de nouvelles auditions.

Mme Nathalie Delattre. – Vous parliez du dysfonctionnement de la chaîne pénale. J’ai bénéficié un temps d’un groupe local de traitement de la délinquance, un GLTD, sur le territoire que j’administrais à Bordeaux. Il était pénible de constater que les jeunes appréhendés par la police étaient finalement remis en liberté en raison d’un vice de procédure. Mme Marie-Madeleine Alliot, procureur de la République de Bordeaux, s’était proposée à l’époque d’informer et de former les personnels du GLTD pour que ce type de mésaventure ne se reproduise pas. Une très bonne idée, parce que les policiers vivaient très mal ces dysfonctionnements sur le terrain.

Mme Samia Ghali. – Je suis contente de participer aux travaux de cette commission d’enquête. Il faut tenter d’apporter des solutions à une situation de plus en plus dramatique et complexe. Il suffit malheureusement de suivre l’actualité de la ville de Marseille pour s’en persuader.

Il ne faut pas se contenter d'aborder le sujet sous l'angle des moyens donnés à la police et des causes de leur mal-être. Il faut étudier l'angle opposé : qu'est-ce que la police fait de mal ? Il ne faut pas s'en tenir à sa simple victimisation, mais trouver les causes à l'origine des violences subies par la police. C'est un fait, les policiers sont en souffrance, ils manquent de moyens, et la situation est alarmante. Mais ce n'est pas tout : d'autres facteurs expliquent la situation actuelle !

Il est par ailleurs essentiel d'auditionner les personnels de l'administration pénitentiaire : on ne peut pas les dissocier des autres forces de sécurité. La population ne comprendrait pas cette distinction entre police de l'intérieur et police de l'extérieur des prisons.

Enfin, la formation est primordiale : les policiers présents disent eux-mêmes ne pas exercer le même métier selon qu'ils travaillent à Paris, en Seine-Saint-Denis ou à Marseille.

Mme Gisèle Jourda. – Quel que soit leur lieu de vie, tous les citoyens doivent bénéficier d'un égal accès aux forces de l'ordre. On ne doit pas oublier que la situation actuelle est le résultat de lois mises en œuvre par le passé. Ni que les forces de l'ordre se répartissent sur le territoire entre forces de police et forces de gendarmerie. Quel en est l'impact sur les problèmes que nous connaissons aujourd'hui ? Je viens du département de l'Aude : nos problèmes ne sont pas les mêmes qu'à Lyon ou à Marseille... Ils sont pourtant tout aussi récurrents et certaines formes de délinquance se sont déplacées. Chaque policier ou gendarme connaît des difficultés, quel que soit l'endroit où il travaille. Aujourd'hui la délinquance est partout et gagne toutes les régions.

Dans mon département, nous sommes en train de construire un nouveau poste de commandement pour nos forces de gendarmerie. Quant au commissariat, les locaux datent du sortir de la dernière guerre... Il faut donc également se poser la question des moyens.

Mme Éliane Assassi. – Je me réjouis de la constitution de cette commission d'enquête. Parler des forces de sécurité intérieure, c'est parler d'un sujet important : un service public national et une mission régaliennne.

Je suis favorable moi aussi à ce que nous nous intéressions à l'administration pénitentiaire. Le sujet est ancien. Il existe une colère qui n'est pas toujours bien comprise ici. Je rappelle que le Sénat a pourtant beaucoup travaillé sur les prisons et a même remis il y a quelques années un rapport intitulé *Prisons, une humiliation pour la République*. Apparemment, peu de choses ont changé depuis et tout le monde en porte une part de responsabilité. Le personnel pénitentiaire souffre énormément et assume aussi des missions de sécurité : je trouve tout à fait normal que l'on s'y intéresse, tout comme les personnels des douanes, même si leurs conditions de travail ne sont pas tout à fait les mêmes.

La méthodologie proposée par le rapporteur me convient à peu près. Nous ne devons pas sous-estimer l'importance des auditions, mais il faut dans le même temps privilégier le terrain. Plusieurs raisons peuvent conduire un individu au suicide. Néanmoins, la question des moyens est au cœur du problème. Tous les policiers sont en souffrance : ils ont connu une détérioration de leurs conditions de travail ces dernières années. On se doit de les écouter, de comprendre leur souffrance et d'essayer d'apporter des solutions.

Mme Brigitte Lherbier. – Pour bien comprendre la réaction d'un policier confronté à la violence, il faut étudier le public qui lui fait face. Je pense à tous ces individus liés au terrorisme, aux criminels impliqués dans des réseaux liés à la drogue, dont l'activité prospère. On note, en particulier, une montée des violences dans les zones de sécurité prioritaires. Il serait intéressant de savoir si les personnes qui se sont suicidées ont ou non travaillé dans ces zones d'extrême violence. Dans un premier temps, il faut chercher à savoir si le phénomène est lié au degré de violence qui prévaut dans un territoire donné.

Dans un deuxième temps, il faut se demander si la police municipale soutient bien la police nationale. Dans les zones où il existe une solidarité entre les polices, entre la police et la gendarmerie, la situation est souvent meilleure.

Enfin, concernant la chaîne des réponses à trouver, il faut évidemment s'intéresser à l'administration pénitentiaire. J'ai été stupéfaite de constater ce matin le degré de souffrance des surveillants de prison et l'absence de reconnaissance de leur travail.

M. Jean Sol. – Compte tenu du calendrier de nos travaux, il faut accorder une attention particulière à la méthodologie retenue. Je rejoins Philippe Dallier sur la nécessité d'une cartographie et de champs à étudier. Il est difficile de balayer tous les domaines : la politique institutionnelle, la stratégie, le management, les moyens, la formation, les conditions de travail, la santé des forces de l'ordre...

Il ne faut pas non plus perdre de vue ce qui a motivé la création de cette commission d'enquête, à savoir le nombre de suicides constatés ces derniers mois.

Enfin, il me semble important de bien définir la nature des responsabilités de chacun et les secteurs dans lesquels il faut intervenir.

M. Alain Cazabonne. – J'ai eu l'occasion de discuter avec des policiers de la direction départementale de la sécurité publique de Gironde, notamment après une longue enquête ayant mené à l'arrestation de tous les contrevenants suspectés dans une affaire de drogue. Cette enquête a été annulée à la suite d'un vice de procédure, ce qui a mis le moral de ces policiers à zéro. La première chose qu'ils préconisent aujourd'hui, c'est de

simplifier le code de procédure pénale. Je sais que ce n'est pas facile, mais c'est fondamental pour les policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Même si l'on peut considérer que l'administration pénitentiaire ne relève pas *stricto sensu* des forces de sécurité intérieure, les problématiques que l'ensemble de ces professions connaissent sont proches et se croisent. Ainsi, les policiers sont de plus en plus souvent contraints d'intervenir dans les prisons, ce qui affecte encore davantage leur moral. Nous devons travailler à la délimitation des rôles de chacun, aux moyens à donner à l'administration pénitentiaire pour éviter l'intervention de la police dans les prisons. Aujourd'hui, l'administration pénitentiaire entre donc naturellement dans le champ des travaux de la commission d'enquête. Quitte à évoquer les dysfonctionnements de la chaîne pénale, autant aller jusqu'au bout.

De fait, nous allons nous trouver devant une difficulté, celle de devoir embrasser un champ d'étude très vaste. Nous avons six mois pour établir une méthodologie et pour aborder les différents sujets : des sujets les plus proches du quotidien, comme l'accompagnement des familles, les conditions morales et psychologiques des personnels, aux enjeux les plus éloignés : le cadre institutionnel, les politiques de sécurité, les politiques pénales, mais aussi la procédure pénale. Pour cette dernière, il convient de mettre l'accent sur sa simplification, une erreur purement formelle ne devant pas emporter la nullité de toute une enquête, dès lors que celle-ci n'a pas mis en cause des droits fondamentaux.

Monsieur Leroy, pour cerner la réalité au plus près, il faut avant tout entendre les proches des victimes et le faire avec tact. Il ne faut pas se tromper : il est parfois difficile de faire le tri parmi les raisons qui expliquent le passage à l'acte. Je pense que pour ce type de situations dramatiques et personnelles, il faut que nous nous réunissions à huis-clos avant de tirer des conclusions sur le plan institutionnel.

M. Henri Leroy. – Chaque suicide fait l'objet d'un rapport complet, ainsi que d'une synthèse des observations et des mesures prises à la suite de l'enquête interne. Ce rapport peut contribuer à déterminer le fil conducteur ayant conduit la personne au suicide. Les pouvoirs dont dispose notre commission doivent nous permettre d'obtenir une copie de ces rapports et synthèses.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il s'agit de rapports personnels, il n'est donc pas certain que nous puissions en obtenir la communication. Pour contourner la difficulté, nous pourrions peut-être demander à ce qu'ils soient préalablement anonymisés.

L'Inserm a publié en 2010 une étude objective sur les suicides dans la police. Nous devrions en revanche être en mesure de récupérer ce rapport.

M. Henri Leroy. – Les rapports que j'évoquais pourraient nous être communiqués à titre confidentiel, sans compter que nous sommes soumis à la règle du secret pour trente ans.

Je ferai une dernière observation : dans le livre de Guillaume Lebeau, il est indiqué que toutes les statistiques officielles sont faussées. Il exagère certainement, mais il doit y avoir une part de vérité là-dedans. Si l'on veut rendre service aux familles, il ne faut pas se laisser instrumentaliser par l'institutionnel.

M. Philippe Dallier. – Aura-t-on le temps d'étudier les dispositifs existants en matière de prévention ? Il serait utile d'auditionner des psychologues puis de faire des propositions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Bernard Cazeneuve avait lancé un plan d'action en matière de prévention, plan qui n'a manifestement pas suffi. Les moyens sont-ils effectifs ? Sont-ils suffisants ? Il faut en effet s'intéresser à cette question.

Mme Brigitte Lherbier. – Je réagis aux propos d'Henri Leroy : les rapports peuvent nous aider à savoir si des mesures en matière de prévention ont déjà été prises par les institutions de la police ou de la gendarmerie.

Mme Samia Ghali. – Il serait également intéressant d'auditionner des habitants, membres d'associations de locataires, qui sont confrontés à la police. Cela nous permettrait de comprendre les raisons de cette agressivité que l'on observe par rapport à la police.

M. Henri Leroy. – Je suggère que la commission entende le général David Galtier, inspecteur général des armées Gendarmerie, qui connaît très bien la problématique marseillaise. Il dispose d'éléments très concrets qui pourraient nous être utiles.

Mme Samia Ghali. – L'audition de Laurent Nunez, chef de la direction générale de la sécurité intérieure, pourrait également se révéler utile.